



RiR 2025:12

Systemet för lärarlegitimation

– utformning, styrning och uppföljning

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska statliga myndigheter och verksamheter. Vi bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Genom ett grundlagsskyddat oberoende har Riksrevisionen ett starkt mandat och är en viktig del av riksdagens kontrollmakt som bidrar till förbättringar och demokratisk insyn.

Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Vi lämnar även rekommendationer för att förbättra den granskade verksamheten. Effektivitetsgranskningar lämnas direkt till riksdagen som bereder dem tillsammans med en svarsskrivelse från regeringen.



Riksrevisionen

RiR 2025:12

ISBN 978-91-7086-715-6

ISSN 1652-6597

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2025

Beslutad: 2025-04-29
Diarienummer: 2024/0340
RiR 2025:12

Till: Riksdagen

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

Systemet för lärarlegitimation

– utformning, styrning och uppföljning

Riksrevisionen har granskat om legitimationssystemet för lärare och förskollärare fungerar effektivt. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Statens skolinspektion och Statens skolverk.

Riksrevisorn Christina Gellerbrant Hagberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektören Keili Saluveer har varit föredragande. Revisionsdirektören Sofia Sandgren Massih, revisionsdirektören Christian Andersson och enhetschefen Katarina Richardson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Christina Gellerbrant Hagberg

Keili Saluveer

För kännedom

Regeringskansliet; Utbildningsdepartementet
Statens skolinspektion, Statens skolverk

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	8
1.1 Motiv till granskning	8
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	8
1.3 Bedömningsgrunder	9
1.4 Metod och genomförande	10
2 Legitimationssystemet för lärare och förskollärare	11
2.1 Lärarlegitimationsreformen	11
2.2 Legitimationssystemets olika aktörer	14
3 Legitimationssystemets målpuppfyllelse	20
3.1 Många lärare har legitimation men alla har inte rätt behörighet	21
3.2 Verksamma lärare som är dömda för grova brott	23
3.3 Alla skolor har inte riktlinjer för betygsättning	25
3.4 Inga tydliga tecken på ökad attraktivitet och kvalitet	25
4 Regeringens styrning av legitimationssystemet	29
4.1 Reformen byggde på realistiska förväntningar	30
4.2 Tydliga roller men otillräckliga förutsättningar för myndigheternas arbete	31
4.3 Regeringen har vidtagit vissa åtgärder	37
4.4 Det LAN-anknutna arbetet har endast följts upp på en övergripande nivå	40
4.5 Ingen utvärdering eller uppföljning på systemnivå	41
5 Myndigheternas arbete	43
5.1 Skolverkets handläggning säkerställer inte lämpligheten	44
5.2 Skolinspektionens hantering av LAN-ärenden kan effektiviseras	48
5.3 LAN:s processer fungerar väl	54
6 Slutsatser och rekommendationer	58
6.1 Lärarbrist har påverkat förutsättningarna för ett välfungerande system	58
6.2 Många legitimerade lärare är obehöriga för den undervisning som de bedriver	59
6.3 Legitimationshandläggning får inte bli ett hinder för anställning	59
6.4 Det saknas effektiva mekanismer för att förhindra och hantera olämpliga lärare i skolan	60
6.5 Inga tydliga indikationer på att läraryrket blivit mer attraktivt	63
6.6 Systemet har flera fördelar som är viktiga att värna om	63
6.7 Rekommendationer	64
Referenslista	65
Bilaga 1. Metod	72
Bilaga 2. Handläggningsprocesser på myndigheter	76
Bilaga 3. Tabeller	79
Bilaga 4. Undantag och försöksverksamheter	82

Förkortningar

BEO	Barn- och elevombudet
DO	Diskrimineringsombudsmannen
HSAN	Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd
HVB	Hem för vård eller boende
IVO	Inspektionen för vård och omsorg
KPU	Kompletterande pedagogisk utbildning
LAN	Lärarnas ansvarsnämnd
SCB	Statistiska centralbyrån
UHR	Universitets- och högskolerådet
UKÄ	Universitetskanslersämbetet
ULV	Utländska lärares vidareutbildning
VAL	Vidareutbildning av lärare
VFU	Verksamhetsförlagd utbildning

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat om legitimationssystemet för lärare och förskollärare, som infördes 2011, fungerar effektivt. Syftet var att genom ökad rättssäkerhet för barn och elever, och höjd kvalitet på lärarkåren, bidra till att alla barn och elever undervisas av väl kvalificerade och lämpliga lärare och förskollärare. Därutöver förväntades legitimationen öka läraryrkets attraktivitet och status.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att legitimationssystemet inte har fått det genomslag som förväntades. En viktig anledning till det är att lärarbristen har blivit större och mer långvarig än vad regeringen förutsåg när systemet infördes. Men granskningen har också identifierat betydande brister i systemet som, oberoende av lärarbristen, påverkat måluppfyllelsen negativt. Det handlar huvudsakligen om att regeringen inte har utformat systemet tillräckligt väl för att förhindra att olämpliga lärare arbetar i skolan. Den sammantagna bedömningen är därmed att lärarlegitimationssystemet inte fungerar effektivt.

Trots bristerna bör systemet finnas kvar. Legitimationen fyller bland annat en funktion som ett bevis på lärarens formella kompetenser, och systemet med disciplinpåföljder ökar skyddet för barn och elever när läraren eller förskolläraren visat sig vara olämplig. För att i större utsträckning uppnå de mål som legitimationssystemet har, behöver regeringen vidta åtgärder för att komma åt de brister som granskningen har identifierat.

Fortsatt stor andel obehöriga lärare i skolan

Legitimationskravet förväntades på sikt medföra att enbart legitimerade och behöriga lärare undervisar i skolan. Fjorton år efter att legitimationen infördes undervisas fortsatt många barn och elever av lärare som saknar antingen legitimation eller rätt behörighet för det som de undervisar i. På nationell nivå uppgår denna andel lärare till nästan 30 procent, men skillnaderna är stora mellan olika ämnen, skolformer och skolor.

Lärarbrist har påverkat förutsättningarna för ett välfungerande system

Regeringen har vidtagit åtgärder för att mildra lärarbristen genom en rad olika undantag från legitimationskravet. Det har påverkat måluppfyllelsen negativt i flera avseenden. Undantagen har medfört att andelen icke-legitimerade lärare inom vissa verksamheter är mycket hög, samtidigt som dessa lärare får lägre incitament att skaffa sig en legitimation. Därutöver omfattas de undantagna lärarna inte av de disciplinpåföljder som inrättades 2011 eftersom de endast gäller legitimerade lärare. Men regeringen har också vidtagit åtgärder för att öka måluppfyllelsen genom satsningar som syftar till att fler lärare blir behöriga och legitimerade.

Det saknas tillräckligt effektiva mekanismer för att förhindra och hantera olämpliga lärare i skolan och förskolan

Granskningen visar att systemet varken fångar upp eller hanterar olämpliga lärare tillräckligt väl. Bristerna, som visar sig i systemets alla led, beror huvudsakligen på regeringens otillräckliga styrning och finns både i lagstiftningen och i myndigheternas ansvar och befogenheter.

När Skolverket prövar en lärares rätt att få legitimation görs varken registerkontroll eller annan typ av bedömning av lärarens lämplighet. Arbetsgivare har en lagstadgad skyldighet att göra registerkontroll, men enbart vid nyrekryteringar. Vidare finns det indikationer på att skolhuvudmän inte alltid rapporterar olämpliga lärare till Skolinspektionen, och att domstolarna inte fullföljer sin underrättelseskyldighet. Skolinspektionen i sin tur har inget uppdrag att hantera anmälningar avseende lärare som inte har legitimation trots att var femte lärare i skolan saknar legitimation. Lärarnas ansvarsnämnds arbete fungerar i huvudsak väl men det är för få fall som kommer till nämndens kännedom och prövning.

Rekommendationer

Till regeringen

- Utvärdera regelbundet vilka undantag från legitimationskravet som fortsatt är motiverade.
- Ge Skolverket möjlighet att kontrollera belastningsregistret i samband med ansökan om legitimation för lärare och förskollärare.
- Utöka registerkontrollen av personal inom skolväsendet. Det bör till exempel övervägas om registerkontrollen av skolans och förskolans personal ska göras regelbundet, i stället för enbart vid nyanställning. Det bör också övervägas om skolutdraget ska inkludera brott som finns med på HVB-utdraget.
- Inför krav på huvudmän att anmäla allvarliga fall med olämpliga och oskickliga lärare till Skolinspektionen.
- Gör en översyn av disciplinpåföljderna för lärare och förskollärare i syfte att säkerställa att de är effektiva och även omfattar icke-legitimerade lärare och förskollärare.
- Följ upp att Domstolsverkets arbete med att ge Sveriges domstolar automatiserad åtkomst till Skolverkets legitimationsregister slutförs.

Till Skolinspektionen

- Fördjupa den årliga återrapporteringen av LAN-ärenden, genom att bland annat redogöra för handläggningstider och grunder för anmälningar till LAN.

Till Skolverket

- Se över ansökningsprocessen för sökande med utbildning från tredje land så att de inte behöver betala ansökningsavgiften två gånger.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Som ett led i att säkerställa att alla barn och elever undervisas av kvalificerade och lämpliga lärare och förskollärare, beslutade riksdagen 2011 att införa ett legitimationssystem. Enligt skollagen (2010:800) får endast legitimerade och behöriga lärare bedriva undervisning. Utöver formaliserade krav på lärarnas utbildning innebar reformen att endast legitimerade lärare får sätta betyg och tillsvidareanställas i skolan, med vissa undantag. Tydliga krav på behörighet och lämplighet samt möjligheten att återkalla legitimation eller meddela varning skulle öka rättssäkerheten för barn och elever. För att hantera återkallelser och varningar inrättades Lärarnas ansvarsnämnd (LAN) inom Skolverket. Genom höga krav och betoning på professionell kompetens förväntades legitimationssystemet höja läraryrkets status och attraktivitet samt förbättra undervisningens kvalitet.¹

Införandet av ett legitimationssystem ansågs vara en viktig reform och av stor betydelse för det svenska skolväsendet.² Reformen berör många människor: lärare och förskollärare, övrig skol- och förskolepersonal och alla barn och elever som har rätt till utbildning.

Trots att det har gått 14 år sedan legitimationssystemet infördes är kunskapen om reformens effekter och hur systemet fungerar begränsad. Samtidigt finns det indikationer på problem, till exempel en fortsatt stor andel obehöriga lärare i skolan och förskolan samt uppmärksammade fall med brottsdömda lärare i skolan och förskolan.³

Riksrevisionen har mot denna bakgrund granskat legitimationssystemet för lärare och förskollärare.

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Granskningens övergripande revisionsfråga är om legitimationssystemet för lärare och förskollärare fungerar effektivt.

För att besvara den övergripande revisionsfrågan ställer vi följande delfrågor:

1. Har syftena med lärarlegitimationssystemet uppnåtts?
2. Har regeringen utformat och styrt systemet för lärarlegitimation på ett effektivt sätt?
3. Arbetar Skolverket, Skolinspektionen och Lärarnas ansvarsnämnd (LAN) ändamålsenligt för att systemet med lärarlegitimation ska fungera på ett effektivt sätt?

¹ Prop. 2010/11:20. s. 25-26, 75, bet. 2010/11:UbU5, rskr. 2010/11:171; 2 kap. 13 § skollagen (2010:800).

² Bet. 2010/11:UbU5, s. 8, rskr. 2010/11:171.

³ Sveriges Radio, "Trots brott – lärare kan behålla legitimationen", 2018-11-13; Sveriges Radio, "Jobbar kvar utan lärarlegitimation", 2018-11-14; SVT Nyheter, "Radikal islamist fick lärarjobb på HVB-hem – våldtog 17-årig flicka", 2025-02-19; SVT Nyheter, "Idrottsläraren smygfotoade över 100 flickor – har tidigare blivit utköpt för en halv miljon", 2024-04-18.

Perioden som granskas är 2011–2024. LAN är ett särskilt beslutsorgan inom Skolverket, och i granskningen betraktats nämnden som en del av myndighetens verksamhet.

När det gäller Skolverkets arbete omfattar granskningen dels handläggningen av legitimationsansökningar, dels ärendehantering hos LAN.⁴ Skolinspektionens arbete är avgränsat till myndighetens arbete med att hantera signaler om enskilda lärare, samt att utreda och göra anmälningar till LAN.

Antagningen till och utformningen av lärarutbildningen ingår inte i granskningen.

Legitimationssystemet gäller för såväl lärare som förskollärare. Flera av legitimationskraven avser dock enbart lärare i skolan och inte i förskolan, exempelvis krav på legitimation när det gäller undervisning och betygsättning. Dessa krav är inte heller aktuella för verksamheten på fritidshem. Av denna anledning är förskolan och förskollärare samt fritidspedagoger exkluderade i vissa delar av empiriinsamlingen och analysen i rapporten. När det är viktigt betonar vi om analysen avser endast lärare i skolan eller förskollärare.

Inom vissa delar av granskningen beskriver och analyserar vi aspekter som inte bara gäller för legitimerade lärare utan all personal i skolan, exempelvis registerkontroll för att förhindra att olämplig personal arbetar med barn och elever inom förskola och skola.

1.3 Bedömningsgrunder

Bedömningsgrunder är de kriterier som Riksrevisionen utgår från för att bedöma effektiviteten i den granskade verksamheten. Våra operationaliserade bedömningsgrunder beskrivs närmare i de kapitel där vi redovisar våra iakttagelser.

Bedömningsgrunderna utgår från de övergripande bestämmelserna i skollagen som anger att alla barn och elever har rätt till en skola av god kvalitet och att alla elever ska tillförsäkras en skolmiljö där utbildningen präglas av trygghet, samt att enbart behöriga och legitimerade lärare får bedriva undervisningen.⁵ Vi utgår också från regeringens mål att "alla elever och barn i skola och förskola ska undervisas av väl kvalificerade och lämpliga lärare och förskollärare".⁶ Även riksdagens intentioner med reformen har utgjort en utgångspunkt.

Vi utgår även från förvaltningslagen (2017:900) som föreskriver att ärenden ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. I förarbeten till förvaltningslagen framhålls vikten av att ärenden som har

⁴ Enligt 4 § i arbetsordningen för LAN är det Skolverkets enhet för verksjuridik som ansvarar för ansvarsnämndens kanslifunktion.

⁵ Se 2 kap. 13 § och 5 kap. 3 § skollagen.

⁶ Prop. 2010/11:20, s. 25, bet. 2010/11:UbU5, rskr. 2010/11:171.

stor inverkan på enskildas liv avgörs inom rimlig tid.⁷ Därutöver har också Regeringskansliets propositionshandbok varit en utgångspunkt.

1.4 Metod och genomförande

Vi har använt oss av flera olika metoder för datainsamling och analys i granskningen.⁸

Vi har samkört registerdata från Skolverket, Statistiska centralbyrån (SCB) och Brottsförebyggande rådet för att analysera hur väl reformens mål har uppnåtts utifrån olika aspekter. Därutöver har en webbenkät med frågor om bland annat rutiner för betygsättning och för hantering av anmälningar mot lärare skickats till samtliga rektorer på grund- och gymnasieskolor. Vi har också genomfört intervjuer med rektorer och lärare på ett mindre urval av skolor samt med andra aktörer med insyn i och kunskap om lärarlegitimationssystemet.

Därutöver har vi samlat in viss verksamhetsstatistik från Skolverket, Skolinspektionen och LAN. För att förstå och analysera myndigheternas processer för handläggning av legitimationsrelaterade ärenden har vi genomfört en aktgranskning på Skolinspektionen, intervjuat företrädare för Skolverket och Skolinspektionen och tagit del av relevant intern dokumentation, till exempel processbeskrivningar och handböcker.

Regeringens utformning och styrning av legitimationssystemet har huvudsakligen granskats genom dokumentstudier av förarbeten till reformen och senare förändringar i systemet samt relevanta författningar. Dokumentstudier har kompletterats med skriftliga svar som företrädare för Regeringskansliet vid två tillfällen har lämnat till Riksrevisionen.

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Keili Saluveer (projektledare), Sofia Sandgren Massih och Christian Andersson. Två referenspersoner har lämnat synpunkter på granskningsupplägget och på ett utkast till granskningsrapporten: Per Lindqvist, professor i pedagogik vid Linnéuniversitetet och Sverker Scheutz, tidigare universitetslektor i offentlig rätt vid Uppsala universitet. Företrädare för Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet), Skolinspektionen och Skolverket har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten. Företrädare för Domstolsverket, Socialstyrelsen och Inspektionen för vård och omsorg har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på vissa avsnitt i ett utkast till granskningsrapporten.

⁷ Prop. 2016/17:180, s. 106, bet. 2017/18:KU2, rskr. 2017/18:2.

⁸ För mer detaljerad information om våra metoder, se bilaga 1.

2 Legitimationssystemet för lärare och förskollärare

I detta kapitel beskriver vi syftet med legitimationsreformen samt hur legitimationssystemet på övergripande nivå ser ut i dag. Med legitimationssystemet menar vi dels de aktörer som i olika avseenden hanterar och administrerar systemet, dels de bestämmelser och krav som definierar systemet. Om inget annat anges använder vi begreppet lärare som samlingsbeteckning för både lärare och förskollärare. Med skolväsendet avser vi alla de skolformer som ingår enligt skollagen, och när vi skriver skolan har vi exkluderat förskola, förskoleklass och fritidshem.⁹

2.1 Lärarlegitimationsreformen

Lärarlegitimationssystemet beslutades av riksdagen i mars 2011 och de nya bestämmelserna i skollagen trädde i kraft 1 juli 2011.¹⁰ Legitimationskravet skulle enligt de ursprungliga planerna tillämpas fullt ut från och med 1 juli 2012, med övergångsregler fram till utgången av juni 2015. Eftersom Skolverket inte kunde utfärda legitimationer tillräckligt snabbt senarelades det ursprungliga datumet till 1 december 2013.¹¹ Legitimationskravet på fritidspedagoger infördes 1 juli 2019.¹²

2.1.1 Bakgrunden till reformen

Frågan om lärarnas legitimering hade drivits av Lärarnas Riksförbund ända sedan början av 1990-talet. I takt med de sjunkande resultaten i den svenska skolan fick frågan så småningom också allt starkare politiskt stöd. I slutet av 2006 tillsatte den dåvarande regeringen en utredning som fick i uppdrag att lämna förslag till nya behörighetsregler och ett statligt auktorisationssystem för lärare.¹³ Utredarens förslag lämnades i betänkandet *Legitimation och skärpta behörighetsregler* (SOU 2008:52) som tillsammans med en kompletterande promemoria från Utbildningsdepartementet, *Legitimation för lärare och förskollärare* (U2010/2818/S), utgjorde grunden till propositionen *Legitimation för lärare och förskollärare* (prop. 2010/11:20) som innehöll förslagen om att införa legitimation för lärare och förskollärare. Riksdagen behandlade och godkände propositionen, vilket ledde till att reformen kunde träda i kraft 1 juli 2011.

⁹ Enligt 1 kap. 1 § skollagen omfattar skolväsendet skolformerna: förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola, och kommunal vuxenutbildning. I skolväsendet ingår också fritidshem.

¹⁰ Prop. 2010/11:20, bet. 2010/11:UbU5, rskr. 2010/11:171.

¹¹ Prop. 2011/12:144, bet. 2011/12:UbU20, rskr. 2011/12:277.

¹² Prop. 2017/18:194, bet. 2017/18:UbU31, rskr. 2017/18:430.

¹³ Dir. 2006:140.

2.1.2 Syftet med reformen

Regeringens mål är att alla barn och elever ska undervisas av kvalificerade och lämpliga lärare. Legitimationssystemet ansågs vara en åtgärd för att uppnå detta mål genom ökad rättssäkerhet, förbättrad kvalitetssäkring och höjd kvalitet på lärarkåren. Dessutom förväntades lärarlegitimationen öka yrkets attraktivitet och status, vilket skulle motverka lärarbristen.¹⁴

Dubbel kvalitetssäkring av lärarens lämplighet för yrket

För att få legitimation krävdes ursprungligen att den nyutexaminerade läraren hade genomgått en introduktionsperiod med godkänt resultat. Det innebar att legitimationen medförde en dubbel kvalitetssäkring av lärarens lämplighet för yrket. Under introduktionsperioden skulle den nyutexaminerade läraren ha en mentor, och inför utfärdandet av legitimationen skulle rektorn göra en bedömning av om läraren ansågs vara lämplig för yrket, när det gällde kunskaper, färdigheter och förhållningssätt gentemot elever, barn, vårdnadshavare och kollegor.¹⁵

Ökad rättssäkerhet för barn och elever och höjd kvalitet på undervisningen

Tydliga krav på både behörighet och lämplighet, samt en möjlighet att återkalla legitimation eller meddela varning om läraren varit oskicklig eller olämplig, skulle medföra ökad rättssäkerhet för barn och elever. Rättssäkerheten skulle även öka genom att enbart legitimerade lärare fick sätta betyg. Den nya möjligheten till disciplinpåföljder tillsammans med en höjd kvalitet på lärarkåren, förväntades också medföra en högre kvalitet på undervisningen.¹⁶

Vad menas med olämplig och oskicklig lärare och förskollärare?¹⁷

Oskicklighet hänför sig mest till brister i det sätt som läraren eller förskolläraren genomför sitt pedagogiska uppdrag på, medan olämplighet i allmänhet gäller specifika handlingar som en lärare svarat för.

En skicklig lärare är en lärare som har god didaktisk kompetens, god relationell kompetens och ledarkompetens. En lärare kan bedömas som olämplig om hen till exempel har ett agerande som strider mot vad som anges i skolans styrdokument när det gäller värdegrund, om hen har ett kränkande beteende, eller om hen begått sådana brottsliga handlingar som gör hen olämplig. Skickligheten handlar alltså huvudsakligen om förmågan att lära ut, och lämpligheten mer om personliga egenskaper och beteende gentemot barnen och eleverna.

¹⁴ Prop. 2010/11:20, s. 25, bet. 2010/11:UbU5, rskr. 2010/11:171.

¹⁵ Prop. 2010/11:20, s. 35–36, bet. 2010/11:UbU5, rskr. 2010/11:171.

¹⁶ Prop. 2010/11:20, s. 25, bet. 2010/11:UbU5, rskr. 2010/11:171.

¹⁷ Beskrivningen är en sammanfattning av s. 59–62 i prop. 2010/11:20, bet. 2010/11:UbU5, rskr. 2010/11:171.

2.1.3 Innehållet i reformen

I de följande avsnitten beskrivs vilka konkreta ändringar som legitimationsreformen medförde inom skolväsendet. Legitimationssystemet regleras genom bestämmelserna i skollagen och i förordningen (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare (behörighetsförordningen). Därutöver finns regleringar i till exempel skolförordningen (2011:185) och gymnasieförordningen (2010:2039), och i föreskrifter från Skolverket som kompletterar reglerna i skollagen och behörighetsförordningen.¹⁸

Det är legitimerade och behöriga lärare som ska bedriva undervisningen...

Reformen medförde att det i skollagen skrevs in bestämmelser om att det som huvudregel endast är den som har legitimation som lärare eller förskollärare och är behörig för viss undervisning, som får bedriva undervisning, självständigt sätta betyg och anställas utan tidsgräns.¹⁹ Legitimationen anger lärarens examen och vilka skolformer, ämnen och årskurser läraren får undervisa i.²⁰

... men flera verksamheter och lärare är undantagna

Vissa verksamheter och lärare är dock under vissa förutsättningar undantagna från kravet på legitimation för att få undervisa. Det gäller exempelvis yrkeslärare och modersmålslärare, men även lärare vid vissa skolor såsom Internationella Engelska Skolan och Waldorfskolor.

Undantag från legitimationskravet i undervisningen kan också ges om det på skolan inte finns någon legitimerad och behörig lärare att tillgå eller om det finns något annat särskilt skäl med hänsyn till eleverna. Dessa lärare ska ändå bedömas vara lämpliga att bedriva undervisningen och i så stor utsträckning som möjligt ha en utbildning som motsvarar den utbildning som är behörighetsgivande. En sådan lärare får bedriva undervisning för högst ett år i taget, vilket dock inte gäller för bland annat modersmålslärare och yrkeslärare.²¹

En lista över samtliga undantag finns i bilaga 4.

Enbart legitimerade lärare får anställas utan tidsbegränsning

Enligt skollagen får enbart legitimerade lärare anställas i skolväsendet utan tidsbegränsning. Undantag får göras även från detta krav, till exempel för modersmålslärare och yrkeslärare, men enbart om det saknas sökande som har legitimation, om den sökande har tillräcklig kompetens för att undervisa i det aktuella ämnet eller på den aktuella kursen, och om det finns skäl att anta att den sökande är lämplig att bedriva undervisningen.²²

¹⁸ Skolverkets föreskrifter finns samlade i Skolverkets författningssamling, SKOLFS.

¹⁹ Se 2 kap. 13 och 20 §§ och 3 kap. 16 § skollagen.

²⁰ Se 4 kap. 4 § förordningen (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare.

²¹ Se 2 kap. 18 § skollagen.

²² Se 2 kap. 20 § skollagen; Skolverket, "Krav för att få undervisa", hämtad 2025-01-29.

Betygen ska i huvudsak sättas av den legitimerade läraren

Enligt skollagen ska betyg beslutas av den eller de lärare som bedriver undervisning vid den tidpunkt när betyg ska sättas. En legitimerad lärare får sätta betyg självständigt även om hen inte har behörighet att undervisa i ämnet. Om den undervisande läraren saknar lärarlegitimation får hen inte sätta betyg självständigt utan ska göra det tillsammans med en legitimerad lärare, oavsett om den legitimerade läraren har behörighet för just den undervisningen eller inte.²³

Krav på legitimation vid betygssättning gäller dock inte för lärare som saknar legitimation och är anställda utan tidsbegränsning för att bedriva undervisning i modersmål, eller som avses i 2 kap. 17 § skollagen (bland annat annan undervisning på ett visst främmande språk än språkundervisning och undervisning i fristående skola med viss pedagogik).²⁴

En legitimerad lärare kan bli av med sin legitimation eller tilldelas varning

En lärarlegitimation kan återkallas, så att en lärare eller förskollärare som visat sig vara grovt oskicklig eller olämplig för yrket i praktiken får svårt att utöva det.²⁵ För att hantera detta inrättades LAN som prövar frågor om lärares fortsatta rätt att inneha legitimation och om varning ska meddelas.²⁶

2.2 Legitimationssystemets olika aktörer

I det här avsnittet beskriver vi den myndighetsorganisation som ansvarar för implementeringen av regler om legitimation. Figur 1 nedan ger en översiktlig bild av de aktörer som har en roll i lärarlegitimationssystemet. Utöver de granskade myndigheterna (mörkblåa rutor i figuren nedan) finns även andra aktörer som har olika roller och ansvar i legitimationssystemet (ljusblåa rutor) men som inte omfattas av vår granskning.

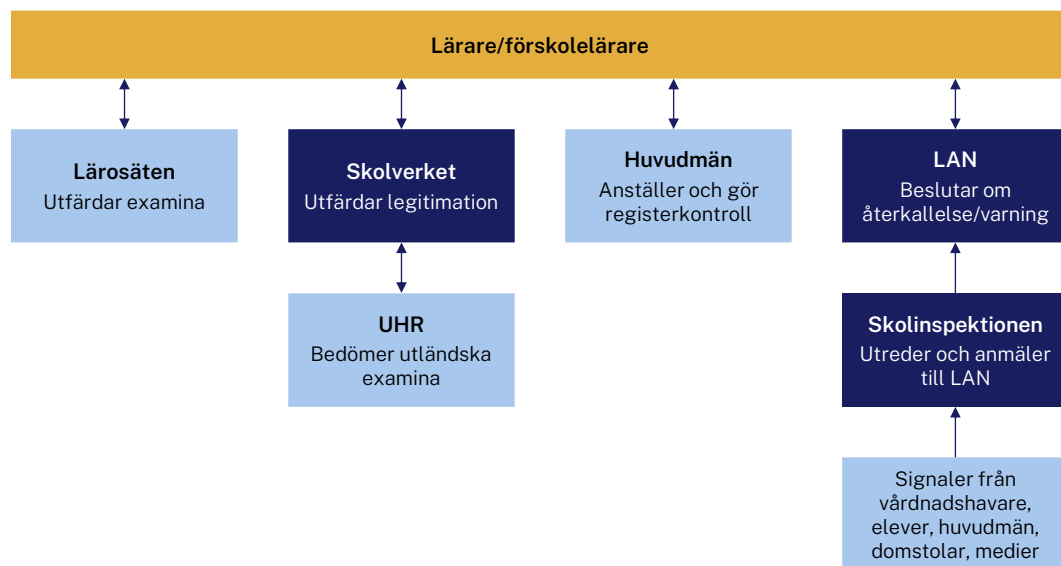
²³ Se 3 kap. 16 § skollagen.

²⁴ Se 6 kap. 5 § skolförordningen (2011:185).

²⁵ Se 2 kap. 23 § skollagen.

²⁶ Se 27 kap. 4 § skollagen.

Figur 1 Lärarlegitimationssystemet med dess olika aktörer och deras huvudsakliga ansvar



Källa: Riksrevisionen.

2.2.1 Skolverket utfärdar legitimationer

Skolverket meddelar legitimation till lärare och förskollärare med behörighetsgivande examen och kompletterar legitimationen med ytterligare behörigheter när det är aktuellt.²⁷ De för register över legitimerade lärare och förskollärare enligt förordningen (2011:268) om lärar- och förskolläraryrkesregister. Registret används för att huvudmän, arbetsgivare, elever och vårdnadshavare ska kunna få aktuella uppgifter om lärarens legitimationsstatus och behörigheter. Det är också en viktig källa för Skolinspektionens arbete med LAN-ärenden.

Skolverket har utfärdat över 360 000 legitimationer

Sedan 2011 har Skolverket utfärdat drygt 362 000 legitimationer, varav en tredjedel är förskolläraryrkeslegitimationer. I oktober 2024 fanns nästan 300 000 legitimerade personer, varav drygt 44 000 har både lärar- och förskolläraryrkeslegitimation.²⁸ Under reformens första fyra år utfärdades cirka 70 procent av legitimationerna. Sedan 2017 har antalet ansökningar och beviljade legitimationer stabiliserats till 10 500–13 500 årligen.

2.2.2 Bara Skolinspektionen kan göra anmälningar till LAN

Anmälningar till LAN angående eventuellt återkallande av legitimation eller varning görs av Skolinspektionen.²⁹ Myndigheten kan starta ett så kallat LAN-ärende³⁰ baserat på signaler från exempelvis skolor, förskolor, vårdnadshavare, elever eller domstolar

²⁷ Se 2 kap. 16 § skollagen.

²⁸ Mejl från företrädare för Skolverket, 2025-01-28, 2025-02-17.

²⁹ Se 27 kap. 4 § skollagen.

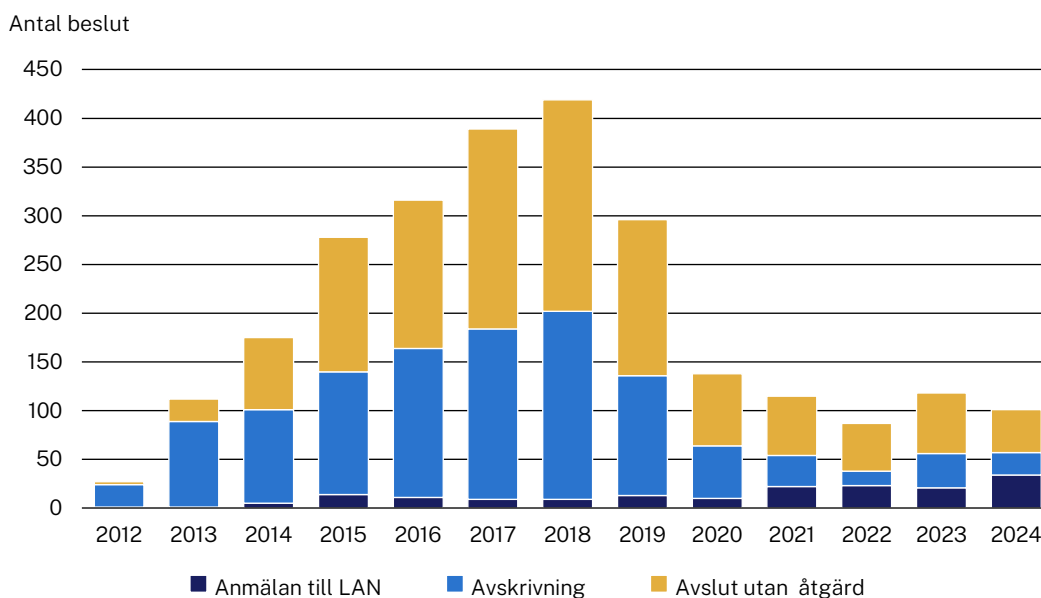
³⁰ Viktigt att göra distinktion mellan LAN-ärenden och LAN-anmälningar. Med LAN-ärende avses alla registrerade ärenden som grundar sig på en signal/brottsdom som rör en enskild lärare. Enbart en del av samtliga LAN-ärenden resulterar i anmälningar till LAN.

(närmare beskrivning av domstolarnas rapporteringsskyldighet finns i nästa avsnitt).³¹ Myndigheten kan också själv ta initiativ till att starta ett LAN-ärende.

Anmälningar till LAN har ökat betydligt under de senaste åren

Antalet registrerade ärenden om lärares eller förskollärares olämplighet och oskicklighet har varierat ganska kraftigt mellan åren. Under 2012–2018 ökade antalet signaler varje år. Den kraftiga minskningen sedan 2018 kan till viss del förklaras av Skolinspektionens förändrade interna rutiner.³² Sedan legitimationen infördes har Skolinspektionen lämnat 173 anmälningar till LAN. Antalet anmälningar till LAN har ökat mycket sedan 2021, med en toppnotering 2024 då 34 ärenden anmälades. Av samtliga LAN-ärenden under 2012–2024 som avser legitimerade lärare har enbart cirka 11 procent resulterat i en anmälan till LAN.

Diagram 1 Antal beslut om ärenden avseende lärarens lämplighet och skicklighet, uppdelat på olika typer av beslut, 2012–2024



Källa: Skolinspektionen.

Avskrivna ärenden avser huvudsakligen ärenden om lärare som inte har legitimation, men ärenden kan avskrivas även av andra skäl. Beslut om att avsluta utan åtgärd handlar om ärenden där Skolinspektionen bedömer att det inte finns tillräcklig grund för att anmäla lärare till LAN, eller där myndigheten bedömer att huvudmannen gett läraren möjlighet till rättelse och vidtagit insatser för läraren.³³

³¹ Skolinspektionen arbetar sedan 2021 med samlad signalhantering vilket innebär att alla uppgifter som inkommer till myndigheten registreras men alla uppgifter utreds inte vidare. På enheterna för samlad signalhantering avgörs utifrån myndighetens uppdrag om en utredning ska inledas och i så fall på vilket sätt. Från och med 2021 benämner Skolinspektionen de inkomna signalerna som "inkomna uppgifter". I vår rapport använder vi genomgående begreppet "signaler om lärare".

³² Skolinspektionen, *Årsredovisning 2019, 2020*, s. 31.

³³ Mejl från företrädare för Skolinspektionen, 2025-04-04.

2.2.3 LAN beslutar om återkallelser och varningar

LAN prövar ärenden om varningar, återkallelse av legitimationer och nya legitimationer till lärare som tidigare fått legitimationen återkallad.³⁴ Nämnden har också möjlighet att förelägga den legitimerade eller den som söker om legitimation att genomgå viss läkarundersökning, vilket hittills inte har hänt. Ett beslut om en återkallad legitimation kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Grundläggande bestämmelser om ansvarsnämndens uppdrag och verksamhet finns i skollagen och i Skolverkets myndighetsinstruktion.³⁵

När ska legitimationen återkallas eller varning tilldelas?

Av 2 kap. 23 § i skollagen framgår vad som kan föranleda en återkallad legitimation eller en varning från Lärarnas ansvarsnämnd.

En legitimerad lärare eller förskollärare kan bli varnad om hen:

- har varit oskicklig i sin yrkesutövning.
- i eller i samband med yrkesutövningen gjort sig skyldig till brott som gör att hens lämplighet att verka som lärare eller förskollärare kan ifrågasättas.
- på annat sätt visat sig vara mindre lämplig att bedriva undervisning.

En legitimerad lärare eller förskollärare kan få sin legitimation återkallad om hen:

- har varit grovt oskicklig i sin yrkesutövning.
- i eller utanför yrkesutövningen har gjort sig skyldig till ett allvarligt brott som gör att hens lämplighet att verka som lärare eller förskollärare kan sättas i fråga.
- på grund av sjukdom eller någon liknande omständighet inte kan utöva yrket tillfredsställande.
- på annat sätt är särskilt olämplig att bedriva undervisning.
- inte följt ett föreläggande om läkarundersökning från Lärarnas ansvarsnämnd.
- själv begär att legitimationen ska återkallas.

Det finns dock ingen automatisk koppling mellan att bli av med legitimationen och den arbetsrättsliga regleringen av anställningen. En lärare som har blivit av med sin legitimation är inte längre behörig att undervisa, enligt huvudregeln i skollagen, men kan undervisa med stöd av undantagsregeln.³⁶

³⁴ Se 27 kap. 4 § skollagen.

³⁵ Se 27 kap. 4–18 §§ och 28 kap. 4 § skollagen; 24 § förordning (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

³⁶ SOU 2008:52, s. 202.

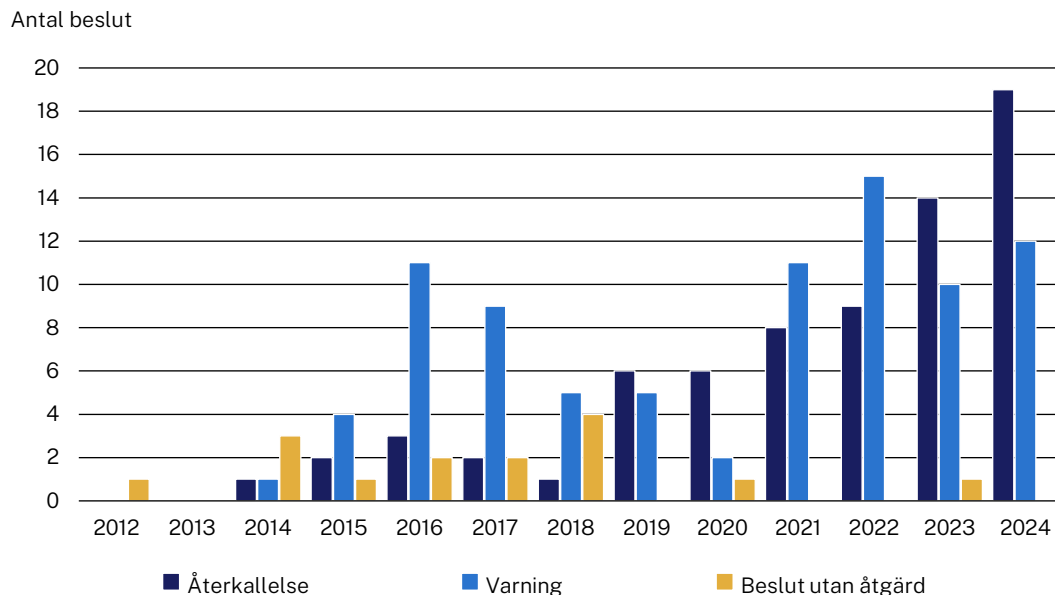
LAN är ett självständigt beslutsorgan inom Skolverket. Skolverkets rättssekretariat tillhandahåller kansliresurser och samordnar ärenden, men nämnden är självständig i sitt beslutsfattande. Myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för att LAN tilldelas medel och resurser, och att verksamheten bedrivs effektivt och författningsenligt. Nämnden utses av regeringen för tre år och består av en ordförande och åtta ledamöter med sakkunskap inom skola och förskola.³⁷

Sedan LAN inrättades har 173 anmälningar lämnats till LAN. Utöver Skolinspektionens anmälningar kan även den legitimerade läraren själv ansöka om att få sin legitimation återkallad, vilket har hänt sju gånger under 2012–2024. Den enskilde kan också göra en ansökan om att efter en återkallelse få en ny legitimation utfärdad.

Få men ökande antal återkallade legitimationer

Totalt återkallades 71 legitimationer under 2012–2024.³⁸ I förhållande till antalet utfärdade legitimationer under samma tid – 360 000 – är antalet återkallelser tämligen marginellt. En av de vanligaste orsakerna till återkallelse är allvarliga brott, till exempel sexualbrott. Enligt LAN har återkallelser på grund av allvarliga brott ökat markant under de senaste åren.³⁹ Under 2024 återkallade LAN 19 lärares legitimationer, och i 9 av dessa fall berodde det på brott som begåtts utanför skolan. Totalt 12 lärare tilldelades en varning.

Diagram 2 Beslut fattade av LAN, uppdelat på olika typer av beslut, 2012–2024



Källa: Skolverket.

³⁷ Se 27 kap. 5 § skollagen.

³⁸ Inkomna uppgifter från Skolverket, 2025-01-21.

³⁹ Mejl från företrädare för LAN, 2024-12-10.

2.2.4 Domstolar ska rapportera domar om brottsdömda legitimerade lärare till Skolinspektionen

Domstolar måste underrätta Skolinspektionen om domar för vissa brott som är begångna av legitimerade lärare.⁴⁰ Detta gäller dels brott som begåtts i eller i samband med tjänsten, dels vissa brott som är begångna utanför tjänsten och som lett till annan påföljd än böter, exempelvis grov misshandel, sexualbrott eller barnpornografibrott. Domstolar behöver inte rapportera domar om lärare utan legitimation.

2.2.5 Arbetsgivare är skyldiga att genomföra registerkontroll

För att säkerställa att vuxna som arbetar i skolan och förskolan är lämpliga för sina roller, är arbetsgivare skyldiga att utföra registerkontroll av den personal som erbjuds anställning. Lagregler om registerkontroll infördes 2001 för att stärka skyddet mot övergrepp mot barn.⁴¹ Enligt skollagen ska den som erbjuds en anställning inom de skolformer och verksamheter som riktar sig till barn under 18 år visa upp ett utdrag ur belastningsregistret inför anställning. Skyldigheten att visa upp ett registerutdrag gäller utöver lärare och förskollärare även för exempelvis uppdragstagare, lärarstudenter och deltagare i arbetsmarknadspolitiska program. Den som inte har visat upp ett sådant registerutdrag får inte anställas eller tas emot i verksamheten.⁴²

Kontrollen ska dokumenteras genom en anteckning om att utdraget har visats upp, men någon annan dokumentation om kontrollen får inte göras och utdraget får inte sparas.⁴³ Sedan är det upp till varje enskild arbetsgivare att bedöma huruvida eventuella belastningar i det uppvisade utdraget ska påverka personens möjlighet till anställning eller inte.

Utdraget ska omfatta domar, beslut eller strafförelägganden avseende alla former av sexualbrott samt andra brott som innefattar allvarliga kränkningar av andra människor: mord, dråp, grov misshandel, människorov, grovt rån, barnpornografibrott, grovt barnpornografibrott, involverande av underårig i brottslighet och brott mot terroristlagstiftningen.⁴⁴ Vi kommer att kalla detta utdrag för skolutdraget.

2.2.6 Huvudmän har skyldighet att utreda klagomål men behöver inte anmäla dem till Skolinspektionen

Huvudmannen ska enligt skollagen vidta åtgärder om det framkommer brister i verksamheten, vilket bland annat innebär att ta emot och utreda klagomål, bekräfta mottagandet, skyndsamt utreda och återkoppla till den som framfört klagomålet. Huvudmannen ska ha skriftliga rutiner för klagomålshanteringen och verka för att rutinerna är kända bland elever, vårdnadshavare och personal.⁴⁵ Däremot har huvudmän ingen skyldighet att anmäla dessa klagomål till Skolinspektionen.

⁴⁰ 1 § förordningen (2011:278) om underrättelse till Statens skolinspektion om domar i vissa brottmål.

⁴¹ Se numera upphävda lagen (2000:873) om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg.

⁴² Se 2 kap. 31 § skollagen.

⁴³ Se 2 kap. 32 § skollagen. Undantag från skyldigheten att visa upp registerutdrag regleras i 2 kap. 33 § skollagen.

⁴⁴ Se 9 § andra stycket 2 lagen (1998:620) om belastningsregister jämfört med 22 § tredje stycket förordningen (1999:1134) om belastningsregister.

⁴⁵ Se 4 kap. 7 och 8 §§ skollagen.

3 Legitimationssystemets måluppfyllelse

Sammantaget visar våra iakttagelser i det här kapitlet att intentionerna med legitimationsreformen inte har uppnåtts. Nedan redogörs för våra huvudsakliga iakttagelser.

Under läsåret 2023/24 var cirka 80 procent av de verksamma lärarna i skolan legitimerade. Men även om andelen legitimerade lärare generellt sett är hög, är andelen lärare som är legitimerade och också behöriga för det som de undervisar i betydligt lägre. Det är stora skillnader i behörighetsgrad mellan olika skolformer, ämnen och stadier. Exempelvis har endast 15 procent av lärarna i den anpassade grundskolan legitimation och rätt behörighet, medan motsvarande andel i gymnasieskolan uppgår till 83 procent.

Antalet icke-legitimerade lärare med tillsvidareanställning har halverats sedan 2015. År 2023 uppgick antalet, exklusive undantagna, till drygt 8 000, vilket motsvarar en fjärdedel av alla icke-legitimerade lärare.

Vår empiriinsamling är inte tillräcklig för att bedöma om betygsättningen alltid involverar en legitimerad lärare. Granskningen visar dock att cirka 15 procent av skolorna saknar riktlinjer och rutiner för hur betygsättningen går till när den undervisande läraren inte har legitimation.

Det finns legitimerade lärare och förskollärare som är verksamma i skolan och förskolan trots att de blivit dömda för brott som finns med på skolutdraget. Det är få personer i förhållande till hela lärarkåren men de möter sannolikt många barn och elever varje dag.

Det finns inga tydliga indikationer på att läraryrkets attraktivitet har ökat till följd av legitimationsreformen. Antalet sökande och antagna till lärarutbildningar har ökat men söktrycket ligger i dag på ungefär samma nivå som 2011. Andelen lärare som lämnar yrket har inte heller ändrats avsevärt sedan legitimationen infördes. Legitimerade lärare har haft bättre löneutveckling än lärare utan legitimation, men det går inte att särskilja effekten av legitimationsreformen från andra faktorer såsom statliga lärarlönesatsningar.

Operationaliserade bedömningsgrunder för delfråga 1

- Det ska vara legitimerade och behöriga lärare som bedriver undervisningen, med vissa undantag som redogörs för i bilaga 4.
- Endast legitimerade lärare ska anställas utan tidsbegränsning, med vissa undantag som redogörs för i bilaga 4.
- Betygsättningen ska alltid involvera en legitimerad lärare.
- Grovt oskickliga, brottsdömda eller på annat sätt olämpliga lärare och förskollärare ska inte bedriva undervisning i skolan.
- Yrkets attraktivitet, i form av löneutveckling för lärare och söktrycket till lärarutbildningar, ska ha ökat.

3.1 Många lärare har legitimation men alla har inte rätt behörighet

Läsåret 2023/24 uppgick antalet undervisande lärare i hela landet till cirka 175 000 personer.⁴⁶ Ungefär 80 procent av dem har lärarlegitimation. Även om andelen legitimerade lärare generellt sett är hög, är andelen lärare som är både legitimerade och behöriga för det ämne samt den skolform och årskurs som de undervisar i betydligt lägre. Dessutom är skillnaderna mellan olika skolformer, ämnen och regioner stora.

3.1.1 Andelen högskoleutbildade lärare har ökat i gymnasieskolan men minskat i grundskolan

För att kunna bedöma om legitimationskravet för undervisning medfört en högre andel utbildade lärare i skolan utgår vi från uppgiften om huruvida läraren har pedagogisk högskoleexamen eller inte.⁴⁷ När legitimationssystemet infördes 2011 var andelen tjänstgörande lärare i grundskolan med pedagogisk högskoleexamen 85 procent, och i gymnasiet 75 procent. Tretton år senare är motsvarande andelar 81 respektive 80 procent.⁴⁸ Det betyder att andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen har minskat i grundskolan, men ökat i gymnasieskolan.

3.1.2 Stora skillnader i behörighet bland legitimerade lärare

En lärare kan ha lärarlegitimation men ändå vara obehörig i det ämne alternativt den skolform eller årskurs som hen undervisar i.⁴⁹ Till exempel är 94 procent av lärarna i gymnasieskolan legitimerade, men bara 83 procent är behöriga för sin undervisning, se tabell 1.⁵⁰ Skillnaden mellan legitimerade och behöriga är särskilt stor för den anpassade grundskolan där cirka 85 procent av lärarna är legitimerade, men enbart 15 procent är behöriga för skolformen, årskurserna och ämnena. Tabellen innehåller inte uppgifter för förskola eftersom förskollärarlegitimationen ger behörighet för all undervisning i förskolan. Därutöver finns inget krav på att all undervisande personal i förskolan ska vara legitimerad.⁵¹ Vad gäller förskoleklass finns den bara i grundskolan och både lärar- och förskollärarlegitimation ger behörighet för den.

⁴⁶ Riksrevisionens bearbetning av data från Skolverket, registret för pedagogisk personal 2023.

⁴⁷ Uppgifter om lärares behörighet i de ämnen, för den nivå och för den skolform som de undervisar i började redovisas av Skolverket 2014 och därför har tidsjämförelsen bakåt i tiden gjorts med avseende på högskolepedagogisk utbildning.

⁴⁸ Skolverket, "Pedagogisk högskoleexamen i grundskolan, Tabell 4A, läsåren 2014/15–2023/24", "Pedagogisk högskoleexamen i gymnasieskolan, Tabell 4A, läsåren 2014/15–2023/24", "Pedagogisk högskoleexamen, grundskolan, Tabell 4A, 2003/04–2011/12", "Pedagogisk högskoleexamen, gymnasieskolan, Tabell 4A, 2003/04–2011/12", hämtad 2025-01-24.

⁴⁹ Det finns tre parametrar som avgör om en lärare ska anses vara behörig: hen ska ha den aktuella ämnesbehörigheten, vara utbildad för undervisning i rätt stadium (låg-, mellan-, eller högstadium) och vara utbildad för den aktuella skolformen – grundskola, gymnasieskola, anpassad grundskola, anpassad gymnasieskola eller kommunal vuxenutbildning.

⁵⁰ I tabell 3 bilaga 3 finns mer detaljerad information.

⁵¹ Enligt 2 kap. 14 § skollagen får det i undervisningen i fritidshemmet och förskolan utöver legitimerade lärare eller förskollärare finnas annan personal som har en utbildning eller erfarenhet som främjar elevernas eller barnens utveckling och lärande.

Hösten 2023 hade 41 procent av de anställda i förskolan, räknat i heltidstjänster, förskollärlärolegitimation, vilket är på samma nivå som 2016 då redovisning av förskollärlärolegitimation först infördes i statistiken.⁵²

Tabell 1 Andel legitimerade och behöriga lärare per skolform, läsåret 2023/24

Skolform	Andel legitimerade och behöriga lärare (%)	Andel legitimerade lärare utan rätt behörighet (%)	Ej legitimerade (%)
Förskoleklass	87		
Grundskola	71	17	12
Gymnasieskola	83	11	6
Grundvux	80	13	7
Komvux	74	22	4
Anpassad grundskola	15	70	15
Anpassat gymnasium	16	70	14

Anm.: De verksamheter och lärare som är undantagna från legitimationskravet för att få undervisa ingår ej.
Källa: Inkomna uppgifter från Skolverket, 2024-12-12. Heltidstjänster.

Andelen legitimerade och behöriga lärare är högst i förskoleklassen och lägst i anpassade skolformer. I grundskolan är andelen lärare med legitimation och behörighet 71 procent. Högst andel behöriga lärare i grundskolan finns i ämnena svenska, matematik, idrott och hälsa samt franska. Lägst andel finns i ämnena teknik och svenska som andraspråk. I gymnasieskolan är andelen lärare med legitimation och behörighet 83 procent. Högst andel behöriga lärare i gymnasieskolan finns det i ämnena svenska, historia och engelska. Lägst andel är det i ämnena svenska som andraspråk och teknik, med drygt 50 procent behöriga lärare.⁵³

Utöver skolformer och ämnen finns även skillnader i andelen legitimerade och behöriga lärare mellan olika kommungrupper. Det skiljer ofta drygt tio procentenheter mellan den kommungrupp som har högst respektive lägst behörighetsgrad, per skolform.⁵⁴ Mer detaljerade uppgifter finns i tabell 4 och 5 i bilaga 3.

Variationer finns också mellan skolor. Det finns 4 grundskolor som inte har några legitimerade och behöriga lärare, men på nästan 300 av landets grundskolor är samtliga lärare legitimerade och behöriga i minst ett ämne.⁵⁵

I Riksrevisionens enkät till rektorer har 59 procent av de svarande angett att de har rekryterat icke-legitimerade undervisande lärare. Främsta skälet är bristen på

⁵² Skolverket, *Barn och personal i förskola hösten 2023, 2024*. Andelar är beräknade av alla heltidstjänster i förskolan.

⁵³ Skolverket, *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning, läsåret 2023/24*, 2024.

⁵⁴ Sveriges Kommuner och Regioner, "Kommungruppsindelning", hämtad 2025-02-27. Inkomna uppgifter från Skolverket, 2025-01-24.

55 Skolverket, "Grundskola/skolnivå/personal/personalstatistik med lärarlegitimation och behörighet/läsår 23/24", hämtad 2025-02-06.

legitimerade lärare, följt av behovet av kortvariga vikariat.⁵⁶ Bland övriga anledningar har rektorerna angett att lärarna är under utbildning (till exempel Vidareutbildning av lärare, VAL, Kompletterande pedagogisk utbildning, KPU, eller sista terminerna av en lärarutbildning) eller är nyutexaminerade men inte hunnit få legitimationen utfärdad.

3.1.3 Antalet icke-legitimerade lärare med tillsvidareanställning har minskat

Granskningen visar att antalet icke-legitimerade lärare som har en tillsvidareanställning nästan har halverats sedan 2015. År 2023 fanns det drygt 8 000 icke-legitimerade lärare som hade tillsvidareanställning, vilket motsvarar knappt en fjärdedel av samtliga icke-legitimerade lärare, kontrollerat för de flesta undantag från legitimationskravet. Som jämförelse fanns det 2015 nästan 17 000 tillsvidareanställda lärare i skolan utan legitimation.⁵⁷ I beräkningarna ingår inte personal vid fritidshem.⁵⁸

Skolinspektionen gjorde i början av 2025 en tematisk tillsyn av om skolor tillsvidareanställer icke-legitimerade lärare, och om de använder sig av för långa tidsbegränsade anställningar. Sammanlagt tillsynades 60 skolor, och 17 av dem konstaterades ha brister. I knappt hälften av fallen hade skolorna anställt nyutexaminerade lärare som inte hade hunnit få sin legitimation utfärdad. Resterande fall handlade huvudsakligen om att skolorna hade tillsvidareanställt lärare som inte hade legitimation men som hade någon typ av högre utbildning, alternativt att de anställt icke-legitimerade lärare på för långa tidsbegränsade anställningar.⁵⁹

3.2 Verksamma lärare som är dömda för grova brott

Vår registeranalys visar att det finns lärare och förskollärare som, efter att ha blivit dömda för grova brott, arbetar kvar i skolan. Även om det handlar om relativt få personer i förhållande till hela lärarkåren möter dessa lärare ett stort antal barn och elever varje dag.

3.2.1 Fler brottsdömda inom skolverksamheten än inom förskolan

Vår registeranalys visar att varje år under perioden 2020–2023 återfanns mellan 50 och 57 anställda inom skolan⁶⁰ som har dömts för något av de brott som finns med på skolutdraget. Det handlar bland annat om domar avseende våldtäkt, våldtäkt mot barn, sexuellt utnyttjande av barn, samt människorov. Ungefär hälften av dessa anställda är

⁵⁶ 80 procent angav brist på legitimerade lärare, 38 procent angav bemanning av kortvariga vikariat. Flera svar var möjliga.

⁵⁷ Därutöver fanns det båda åren ungefär 4 000 tillsvidareanställda utan lärarlegitimation som var tjänstlediga från sina tjänster. Det går inte att utröna om de har tjänster som lärare eller annat inom skolan.

⁵⁸ Riksrevisionens bearbetning av data från Skolverket. Undantaget för icke-legitimerade lärare som var anställda redan före reformen är inte med.

⁵⁹ Skolinspektionen, *Tematisk tillsyn. Endast lärare med legitimation anställs tillsvidare om de inte omfattas av ett undantag*, 2024.

⁶⁰ Troligen är det till stor del samma personer över åren.

lärare, hälften arbetar som elev- eller lärarassistenter eller fritidsledare. Ungefär en femtedel av de brottsdömda anställda har lärarlegitimation.

I motsvarande granskning av personal inom förskolan och pedagogisk omsorg finns betydligt färre individer med domar för de aktuella brotten, som mest 9 personer, varav 2 som är dömda för våldtäkt. Enligt våra registerdata arbetar ungefär dubbelt så många inom skolväsendet jämfört med förskolan och pedagogisk omsorg, och en större andel är kvinnor inom förskola och pedagogisk omsorg.⁶¹ Bland de dömda individerna inom förskolan och pedagogisk omsorg 2023 är samtliga män, och inom skolan är 49 av 50 dömda män.

3.2.2 Skillnader mellan registerutdrag för skola och HVB

En lärares olämplighet i form av att ha blivit dömd för ett brott inte nödvändigtvis begränsas till de brott som skolutdraget inkluderar.⁶² Vi har jämfört skolutdraget med det utdrag som personal som erbjuds anställning på HVB behöver visa upp.⁶³ Vi kan konstatera att HVB-utdraget inkluderar betydligt fler brott än skolutdraget.⁶⁴ Till exempel är narkotikabrott, misshandel och hedersförtryck inkluderade i HVB-utdraget men inte i skolutdraget. I bilaga 3 tabell 7 finns en jämförelse av vilka brott som finns med i respektive utdrag.

Vår registeranalys för 2020–2023 visar att det varje år var omkring 1 300 anställda i skolan som blivit dömda för något av brotten som omfattas av HVB-utdraget, jämfört med runt 50 som har dömts för brott som listas på skolutdraget.

En ytterligare skillnad mellan skolutdraget och HVB-utdraget är att registerutdrag för skola är giltiga i ett år, medan de för HVB är giltiga i sex månader.⁶⁵ I praktiken innebär det att man kan begära ett registerutdrag innan domen faller och söka jobb inom skola eller förskola med ett rent belastningsregister i ett år framöver. Dessutom innehåller HVB-utdraget uppgifter från misstankeregistret, som innehåller personer som är skäligen misstänkta för brott men ännu inte dömda.⁶⁶

Regeringen har några veckor före Riksrevisionens publicering presenterat en promemoria om utökade registerkontroller inom utbildningsväsendet. Utredaren föreslår bland annat att fler brott ska omfattas av skolutdraget, att utdragets

⁶¹ År 2023 uppgick andelen kvinnor i förskolan till 96 procent, motsvarande andel för grundskolan var 73 procent och för gymnasieskolan 54 procent. Källa: Skolverket, "Samtliga skolformer, personal, pedagogisk högstskoleexamen, Tabell 1A", hämtad 2025-02-06.

⁶² Till exempel har LAN beslutat om varning eller återkallelse med anledning av andra brott än de som framgår av skolutdraget, exempelvis grov kvinnofridskränkning, köp av sexuell handling av barn, försök till mord, grov fridskränkning och barnfridsbrott, misshandel av normalgraden, narkotikabrott och grovt narkotikabrott. Källa: Mejl från företrädare för LAN, 2025-03-12.

⁶³ Lagen (2007:171) om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn.

⁶⁴ Se 22 § förordningen (1999:1134) om belastningsregister.

⁶⁵ Polismyndigheten, "Utdrag för arbete på HVB-hem", hämtad 2025-01-25; Polismyndigheten, "Utdrag för arbete inom skola eller förskola", hämtad 2025-01-25.

⁶⁶ Se 1 § lagen om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn, 8 a § lagen (1998:621) om misstankeregister och 8 a § förordningen (1999:1135) om misstankeregister.

giltighetstid ska ändras från 12 till 6 månader, och att utdraget även ska omfatta uppgifter i misstankeregistret avseende misstankar om brott för vilka åtal har väckts.⁶⁷

Även Skolinspektionen har framfört att det vore önskvärt med en översyn av förordningen om domstolarnas underrättelseskyldighet, i syfte att se om fler brott borde omfattas.⁶⁸

3.3 Alla skolor har inte riktlinjer för betygsättning

Granskningen syftade till att undersöka efterlevnaden av regelverket för betygsättning, och hur lärare och rektorer upplever att det fungerar. På grund av svårigheter att genomföra intervjuer med lärare och rektorer bedömer vi att den insamlade empirin inte är tillräcklig för att kunna ge ett fullständigt svar på frågan.

Skolinspektionen har tidigare konstaterat brister i betygsättningen, bland annat att betygskatalogerna signeras felaktigt och att icke-legitimerade lärare självständigt beslutar om betygen.⁶⁹ I en granskning från 2017 bedömde Skolinspektionen att drygt hälften av de granskade skolorna behövde utveckla stöd för obehöriga lärare i arbetet med bedömning och betygssättning.⁷⁰ Skolinspektionen konstaterade att kvaliteten i betygssättningen kan påverkas negativt när den legitimerade läraren kommer in för sent i betygssättningen. En granskning från 2018 visade att stödet i betygssättning som obehöriga lärare får ofta var ostrukturerat, och att det saknas riktlinjer för hur obehöriga lärare ska stödjas. Enligt Skolinspektionen är sådana riktlinjer särskilt viktiga mot bakgrund av en ökad brist på legitimerade lärare.⁷¹

I Riksrevisionens enkät till rektorer har 15 procent svarat att det inte finns riktlinjer på deras skola för hur betygsättningen sker när den undervisade läraren inte har legitimation.

3.4 Inga tydliga tecken på ökad attraktivitet och kvalitet

De flesta av de variablerna som kan tänkas beskriva yrkets attraktivitet, och som vi har undersökt, indikerar inga stora förändringar sedan legitimationen infördes. Under samma period har dessutom andra satsningar genomförts i syfte att höja attraktiviteten, vilket gör det svårt att dra slutsatser om legitimationsreformens effekt.

⁶⁷ Regeringsbeslut U2025/01126.

⁶⁸ Mejl från företrädare för Skolinspektionen, 2024-08-22.

⁶⁹ Skolinspektionen, *Tematiskt tillsynsdirektiv. Beslut om betyg och betygskataloger i årskurs 9, 2024*; Skolinspektionen, *Likvärdig bedömning och betygssättning. Regeringsuppdrag om huvudmäns och skolors arbete med likvärdiga bedömningar och betyg 2021–2024, 2024*.

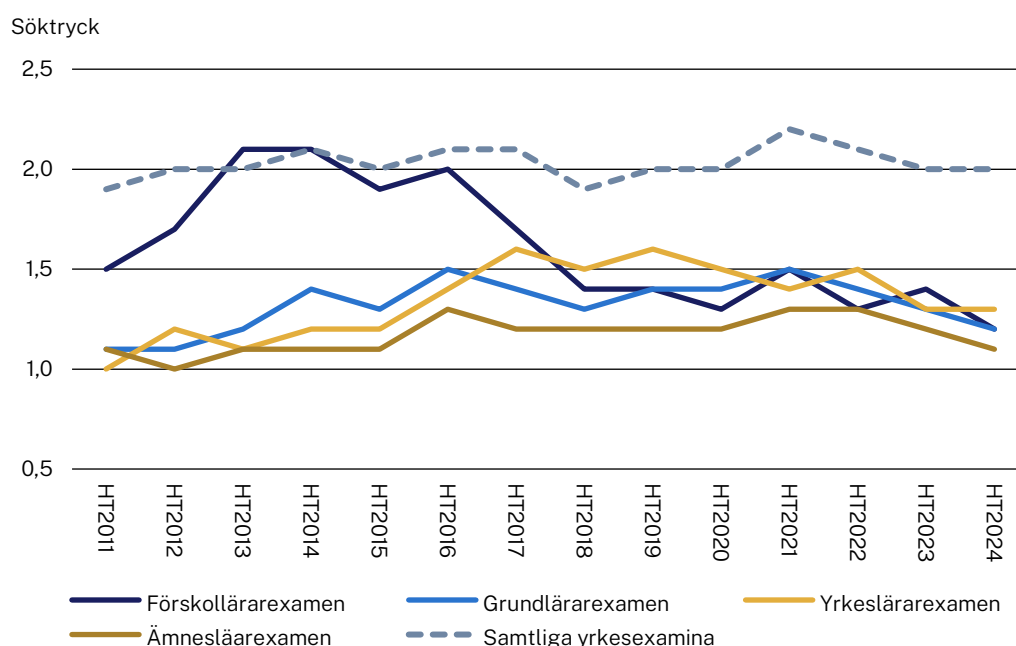
⁷⁰ Skolinspektionen, *Undervisning på skolor med många obehöriga lärare, Kvalitetsgranskning 2017, 2017*.

⁷¹ Skolinspektionen, *Rättvis och likvärdig betygssättning i grundskolan? Granskning av rektorers och huvudmäns arbete, 2018*.

3.4.1 Antalet antagna har ökat på vissa lärarutbildningar men söktrycket är fortsatt lågt

När ett yrke är attraktivt blir ofta också utbildningen som leder till yrket attraktiv. Enligt Universitetskanslersämbetet (UKÄ) har antalet sökande och antagna ökat till grundlära- och ämneslärarutbildningarna medan det har minskat till förskollärarutbildningar och varit relativt konstant till yrkeslärarutbildningen.⁷² Samtidigt ligger söktrycket för samtliga lärarutbildningar på betydligt lägre nivåer än genomsnittet för samtliga yrkesexamensprogram, se diagram 3.

Diagram 3 Söktryck till olika lärarutbildningar och för samtliga yrkesexamensprogram höstterminen 2011–höstterminen 2024. Söktryck beräknas som en kvot mellan antalet behöriga förstahandssökande och antalet antagna



Källa: UKÄ.

Under de första åren efter legitimationens införande ökade söktrycket för samtliga lärarutbildningar. Det är dock svårt att dra några slutsatser om uppgången i söktrycket var legitimationens förtjänst, eller om det berodde på de nya lärarutbildningarna, eller den demografiska eller konjunkturella utvecklingen. Söktrycket har sannolikt också påverkats av de utbyggnader av lärarutbildningar som riksdagen och regeringen beslutade om 2015–2019.

⁷² UKÄ, "Högskolan i siffror. Antagna till yrkesexamensprogram, Sökande utan tidigare högskolestudier", hämtad 2025-04-10.

Söktrycket till förskolläraryrket och yrkesläraryrket ökade mest i anslutning till reformen men fick en nedgång redan mot slutet av 2010-talet.⁷³ För de två övriga utbildningarna, ämnesläraryrket och grundläraryrket, började söktrycket minska något senare. Yrkesläraryrket är den enda utbildningen som fortfarande har ett något högre söktryck i dag än 2011.

3.4.2 Andelen lärare som byter yrkesbana har inte förändrats

Det finns inga tydliga indikationer på att andelen lärare som byter yrkesbana har minskat sedan legitimationen infördes. Cirka 15 procent av alla utbildade lärare arbetade utanför skolan 2021. Skillnaderna är dock stora mellan olika lärarkategorier: 27 procent av yrkeslärare och 7 procent av speciallärare har bytt yrkesbana. Andelen som lämnat yrket har minskat för vissa kategorier (till exempel yrkeslärare) och ökat för andra (till exempel lärare i praktiskt-estetiska ämnen), men för hela lärarkåren ligger denna andel på i stort sett samma nivå som 2007.⁷⁴ Enligt Sveriges Lärare finns en stor risk för att fler lämnar yrket under de närmaste åren.⁷⁵

SCB:s undersökning visar att drygt hälften av de som lämnat läraryrket kan tänka sig att återvända, vilket är en lägre andel än 2016 (cirka 60 procent).⁷⁶

3.4.3 Legitimerade lärare har högre löner än icke-legitimerade

Legitimerade lärare har haft bättre löneutveckling än icke-legitimerade lärare. Enligt vår registeranalys har legitimerade lärare i genomsnitt 17 procent högre årslön än icke-legitimerade lärare.⁷⁷ Skillnaden i lön mellan de två grupperna ökade framför allt under reformens första år, och sedan 2016 har den varit relativt oförändrad. Det är dock svårt att slå fast vilken effekt just legitimationen har på löneutvecklingen eftersom det under samma period har genomförts flera andra satsningar i syfte att höja lärarnas löner, exempelvis lärarlönelyftet och karriärstegsreformen.⁷⁸ En förutsättning för att ta del av dessa satsningar var att lärarna hade legitimation.

⁷³ De idag gällande lärarutbildningarna kom till stånd samma år som legitimationen infördes vilket gör det svårt att göra jämförelser med söktrycket före detta.

⁷⁴ På grund av en förändring i statistikinsamlingen till Yrkesregistret 2019 bör dock tidsjämförelsen göras med en viss försiktighet.

⁷⁵ Sveriges Lärare, *Sökes: fler lärarkollegor En studie av var lärare som lämnat skolan befinner sig på arbetsmarknaden*, 2023.

⁷⁶ SCB, *Lärare utanför yrket 2022/23*, 2023.

⁷⁷ Vi har i regressionsanalysen kontrollerat för skillnader i skolform, typ av huvudman, lärarens utbildningsnivå, antal aktiva år som lärare och kommun.

⁷⁸ Den första delen av Lärarlönelyftet infördes 2016, då regeringen beslutade om extra resurser för att förbättra lönenivåerna för erfarna och skickliga lärare. Den andra etappen av Lärarlönelyftet genomfördes 2018 och innebär medel för att höja lönerna, framför allt för lärare på skolor med särskilda utmaningar. Karriärstegsreformen som tillkom 2013 syftade till att göra läraryrket mer attraktivt genom att höja lönen för yrkesskickliga lärare.

3.4.4 Lärarnas egen uppfattning om yrkets status

Enligt Skolverkets lärarenkät från hösten 2014⁷⁹ var det bara 6 procent av lärarna som bedömde att lärarlegitimationen hade påverkat yrkets status till det bättre i allmänhetens ögon.⁸⁰ En liknande fråga ställdes 2018 inom ramen för den internationella undersökningen TALIS⁸¹ som visade att andelen svenska högstadielärare som ansåg att läraryrket hade hög status i samhället var 11 procent. Även om det är en fördubbling sedan 2014 är det en låg andel jämfört med OECD:s genomsnitt på 26 procent.⁸²

3.4.5 Kvalitet i undervisningen

Eftersom kvalitet i undervisningen påverkas av många fler faktorer än lärarens legitimation och behörighet och dessutom är svårt att mäta har vi inte genomfört några analyser av om legitimationssystemet bidragit till högre kvalitet i undervisningen.⁸³ Däremot ställdes kvalitetsfrågan till rektorer i både våra intervjuer och vår enkät till rektorerna. I enkätens fritextsvar angav nästan 15 procent av de svarande att de ansåg att legitimationen inte garanterar hög kvalitet på undervisningen. De flesta angav att legitimationen säkerställer att läraren har en utbildning och klarat av att ta en examen, men inte att hen är en skicklig och lämplig lärare.

Det fåtal rektorer som vi har intervjuat var positivt inställda till lärarlegitimationen och uppgav att den förenklar ansvarsutkrävande och anställningsförfaranden.

⁷⁹ Lärarenkäten 2014 besvarades av 1 544 lärare på grundskolans årskurs 7–9, med en svarsfrekvens på 60 procent.

⁸⁰ Skolverket, *Skolreformer i praktiken. Hur reformerna landade i grundskolans vardag 2011–2014*, 2015.

⁸¹ TALIS (Teaching and Learning International Survey) undersöker hur lärares och rektors yrkesvardag ser ut. I studien deltar personal, lärare och rektorer i förskolan, förskoleklass och grundskolans årskurs 7–9.

⁸² TALIS, *En studie om lärares och rektors arbete i grund- och gymnasieskolan. Delrapport 1*, 2018.

⁸³ Tidigare forskning på området har huvudsakligen pekat på en positiv effekt av lärarlegitimation på elevernas prestationer. För Sverige pekar exempelvis en studie på positiva effekter på elevers resultat av att undervisas av behöriga lärare. Effekten är också starkare för elever med högt utbildade föräldrar. Se Andersson m.fl., "Do you want your child to have a certified teacher?", 2011. Den internationella forskningen är något splittrad men det finns ett flertal studier som pekar på att elever som undervisas av legitimerade lärare presterar bättre i skolan, se exempelvis Darling-Hammond m.fl., "Does Teacher Certification Matter? Evaluating the Evidence", 2011. För en översikt av studier på området se Kamal m.fl., "Evaluating the Influence of Teacher Certification on Educational Outcomes: A Systematic Review", 2024.

4 Regeringens styrning av legitimationssystemet

Sammantaget visar våra iakttagelser i det här kapitlet på flera brister i regeringens utformning, styrning och uppföljning av legitimationssystemet, vilket har bidragit till att målen med legitimationssystemet inte uppnåtts. Nedan redogörs för våra huvudsakliga iakttagelser.

Regeringens beredning av reformen var omfattande, men det gjordes inte några riskanalyser av en eventuellt fortsatt eller ökad lärarbrist.

Aktörernas roller i legitimationssystemet är tydliga, men aktörerna saknar tillräckliga befogenheter för att effektivt bidra till systemets måluppfyllelse. Skolverket har inga förutsättningar för att pröva lärares lämplighet i samband med legitimationsansökan, Skolinspektionen har inget uppdrag att hantera anmälningar mot lärare utan legitimation, och domstolarna saknar tillgång till nödvändig information för att kunna efterleva den underrättelseskyldighet de har.

Regeringen har vidtagit vissa åtgärder för att lösa några av de problem som har uppstått sedan legitimationen infördes. Åtgärderna, som bland annat handlar om de undantag från legitimationskravet som införts och förlängts mot bakgrund av den fortsatta lärarbristen, samt borttagandet av lämplighetsbedömningen under introduktionsperioden, har kortsiktigt mildrat problemen men på sikt motverkat måluppfyllelsen. Men regeringen har också genomfört en del satsningar som bidragit till ökad måluppfyllelse, exempelvis satsningar för att få fler verksamma lärare att bli legitimerade och behöriga.

Regeringen har noggrant följt upp Skolverkets arbete med legitimationshandläggning, men uppföljningen av myndigheternas arbete med LAN-ärenden har varit relativt översiktlig. Även om vissa aspekter av reformen och systemet har följts upp genom regeringsuppdrag eller Skolinspektionens egeninitierade tillsyn, har systemet i sin helhet varken följts upp eller utvärderats.

Operationaliserade bedömningsgrunder för delfråga 2

- Regeringen har utgått från ett väl underbyggt underlag när reformen beslutades.
- Regeringen har tilldelat myndigheterna tydliga roller och ansvar så att syftena med legitimationssystemet uppnås.
- Regeringen har gett myndigheterna ändamålsenliga förutsättningar, i form av regelgivning och initiativ till lagstiftning, för att hantera legitimationsärenden på ett effektivt sätt.
- Regeringen har följt upp myndigheternas arbete och vid behov vidtagit relevanta åtgärder.
- Regeringen har följt upp hur legitimationssystemet fungerar och vid behov vidtagit relevanta åtgärder, samt utvärderat hur väl systemet uppnår avsedda mål och effekter.

4.1 Reformen byggde på orealistiska förväntningar

Granskningen visar att regeringens beredning av legitimationsreformen uppfyller majoriteten av de formella beredningskrav som finns men att det inte gjordes tillräckliga riskanalyser och konsekvensbedömningar av lärarbristen vilket kan ha bidragit till orealistiska förväntningar på reformen.

4.1.1 Lärarbristen beaktades inte i tillräcklig omfattning

En av anledningarna till reformen var en stor andel obehöriga lärare i skolan. Enligt en kartläggning av Statskontoret var det en hög andel lärare både i grund- och gymnasieskola som inte hade rätt behörighet för den skolform, den årskurs och det ämne de undervisade i 2006.⁸⁴

I den statliga utredning som låg till grund för propositionen bedömdes att det även i framtiden skulle uppstå bristsituationer när undervisningen måste bedrivas av obehöriga lärare, och att det därför behövs undantag från behörighetsreglerna.⁸⁵ Skolverket prognosticerade i sin lärarprognos för balans mellan nyutexaminerade och efterfrågan på nationell nivå men tydliggjorde att det fanns regionala och lokala skillnader. Det hade också konstaterats stora brister inom vissa specifika lärarkategorier. För att hantera lärarbristen inom dessa områden men också lärarbristen mer generellt, införde regeringen en rad undantag från legitimationskravet.

Samtidigt gjorde regeringen bedömningen att andelen obehöriga kommer att minska avsevärt, även om alla lärare inte skulle hinna bli legitimerade till dess att övergångsbestämmelserna slutade gälla.⁸⁶ Regeringens förväntning var att legitimationen på sikt skulle göra yrket så attraktivt att lärarbristen skulle minska. Det skulle bli fler som söker sig till lärarutbildningen och de befintliga obehöriga lärarna skulle vidareutbilda sig så att de blev legitimerade.⁸⁷

Vi kan inte se i dokumentationen av beredningsarbetet att regeringen resonerade kring riskerna med en fortsatt och eventuellt ökande lärarbrist, och inte heller hur den skulle påverkas av legitimationskravet. Det gjordes inte heller några konsekvensanalyser av hur de undantag som infördes skulle påverka måluppfyllelsen och lärarförsörjningen på sikt.

4.1.2 Omfattande beredning men flera synpunkter hanterades inte

Beredningen av legitimationsreformen var omfattande. Till exempel utarbetade regeringen, med anledning av de många synpunkterna från remissinstanserna, en promemoria med utökade förslag i förhållande till Lärarutredningen 2008, som sedan efter ytterligare en remissrunda låg till grund för propositionen.⁸⁸

⁸⁴ Statskontoret, *Lärares utbildning och undervisning i skolan. Kartläggning och analys*, 2007.

⁸⁵ SOU 2008:52.

⁸⁶ Prop. 2010/11:20, s. 79, bet. 2010/11:UbU5, rskr. 2010/11:171.

⁸⁷ Prop. 2010/11:20, s. 25–26 och 78–79, bet. 2010/11:UbU5, rskr. 2010/11:171.

⁸⁸ Regeringsbeslut U2010/2818/S.

Samtidigt kan vi konstatera att synpunkter från flera, för skolväsendet viktiga aktörer, inte bemöttes eller beaktades tillräckligt väl.⁸⁹ Granskningen visar att det var tämligen korta tidsramar mellan remisstiden och tidpunkten då propositionen lades fram, vilket kan förklara regeringens otillräckliga analys av remissinstansernas svar.

Exempelvis ifrågasatte flera instanser, till övervägande del lärosäten, kravet på en genomgången introduktionsperiod. Regeringen delade inte den bedömningen när propositionen lades fram 2010, men bara något år senare beslutade regeringen ändå att ta bort det kravet.

Flera remissinstanser ställde sig negativa till undantagen och efterfrågade andra, mer långsiktiga lösningar för att hantera lärarbristen.⁹⁰ I remissvaren lyftes det också som anmärkningsvärt att regeringen i utformningen av systemet inte hade dragit lärdomar från legitimationssystemet inom hälso- och sjukvård.⁹¹ Det framfördes också synpunkter om att en lärarlegitimation i sig inte löser problemet med brist på behöriga lärare och elevernas sjunkande måloppfyllelse, samt att det fanns en risk för att den föreslagna utformningen därför inte skulle få önskade effekter.⁹²

4.2 Tydliga roller men otillräckliga förutsättningar för myndigheternas arbete

Granskningen visar att myndigheterna i legitimationssystemet har tydliga roller men att deras förutsättningar att bidra till att syftena med reformen nås inte är tillräckliga.

För att närmare analysera roll- och ansvarsfördelningen i lärarlegitimationssystemet har vi jämfört med utformningen av motsvarande system för sjuksköterskor. Det finns flera likheter mellan de två yrkesgrupperna: exempelvis jobbar båda yrkesgrupper inom välfärden, face-to-face mot ”klienter” som inte sällan befinner sig i en utsatt och/eller beroende ställning. Men det finns också skillnader: exempelvis är lärarkåren större, och antalet examinerade lärare varje år är betydligt större än antalet examinerade sjuksköterskor.

4.2.1 Skolverket har inga förutsättningar för att kontrollera lärarens lämplighet

Trots att reformens intention var att legitimation enbart ska utfärdas till kvalificerade och lämpliga lärare, har regeringen inte gett Skolverket några förutsättningar för att bedöma den sökandes lämplighet. Skolverket har inget mandat att kontrollera mot belastningsregistret, samtidigt som myndigheten enligt skollagen inte ska utfärda

⁸⁹ Till exempel remissvaren från Skolinspektionen, Skolverket och Barnombudsmannen på Remissvar U2013/7686/S.

⁹⁰ Till exempel remissvaren från Lärarnas Riksförbund, Lärarförbundet, HSAN och Barnombudsmannen på Remissvar U2010/2818/S.

⁹¹ Remissvaren från HSAN, Statskontoret och Skolinspektionen på Remissvar U2010/2818/S.

⁹² Till exempel remissvaren från Sveriges Kommuner och Landsting, Högskoleverket, Malmö kommun och Statskontoret på Remissvar U2010/2818/S.

legitimation om förhållandena är sådana att legitimationen skulle återkallas om sökanden hade haft en sådan.

Frågan om Skolverket borde få tillgång till belastningsregistret vid legitimationsansökan berördes inte i förarbetena till reformen. Däremot togs frågan upp i samband med att kravet på en genomgången introduktionsperiod togs bort. Regeringen beslutade då att Skolverket inte skulle göra registerkontroll eftersom uppgifter i belastningsregistret ansågs vara särskilt integritetskänsliga och ett intrång i den personliga integriteten. De befintliga bestämmelserna om registerkontroll av personal inom skolväsendet innebar att en lärarstudent inte kunde genomgå den verksamhetsförlagda utbildningen (VFU) och att en lärare inte kunde få en anställning utan att visa upp ett registerutdrag, men att registerkontroll inte skedde i samband med legitimationsansökan. Regeringen konstaterade att denna ordning inte hade vållat några problem dittills.⁹³

Lärarlegitimationer har utfärdats till personer med belastningar för grova brott

Vår registeranalys visar att det sedan 2011 är 28 personer som fått sin lärarlegitimation utfärdad efter att de blivit dömda för brott som finns med på skolutdraget (och innan brottet gallrats från belastningsregistret), däribland mycket allvarliga brott såsom sex fall av våldtäkt (varav tre mot barn). Även om antalet kan bedömas som litet, träffar dessa lärare dagligen många barn och elever. Om Skolverket hade kunnat inhämta uppgifter från belastningsregistret hade detta uppdagats inför utfärdandet av legitimationen. Vår registeranalys visar att ytterligare 35 personer fått sin legitimation utfärdad efter att deras brott gallrats från belastningsregistret, varav 21 som dömts för sexualbrott (barnpornografi ej inkluderat)^{94, 95}

Inom hälso- och sjukvård sker registerkontroll vid både legitimationsansökan och nyanställning för arbete med barn

Till skillnad från Skolverket har Socialstyrelsen möjlighet att kontrollera legitimationsansökningar mot vissa brott i belastningsregistret.⁹⁶ Förekomst i belastningsregistret innebär dock inte automatiskt avslag, utan Socialstyrelsen bedömer varje fall individuellt, utifrån de bestämmelser som framgår av patientsäkerhetslagen.⁹⁷ I de fall den sökande förekommer i belastningsregistret gör Socialstyrelsen också alltid en kontroll mot Inspektionen för vård och omsorg (IVO) för

⁹³ Prop. 2013/14:220, s. 19–20, bet. 2013/14:UbU17, rskr. 2013/14:264.

⁹⁴ Barnpornografi återfinns i 16 kap. 10 a § brottsbalken, och inte i 6 kap. om sexualbrott.

⁹⁵ Uppgifterna gallras från belastningsregistret efter en viss tid beroende på vilken påföljd som utdömts. När en person döms för ett brott vid ung ålder kan hen på grund av sin ålder få en lägre påföljd än vad en äldre person skulle ha fått, och att domen också gallras förhållandevis tidigt.

⁹⁶ Vid prövningen av ansökan gör Socialstyrelsen en kontroll mot belastningsregistret enligt 16 c § förordningen om belastningsregister. Enligt 20 § samma förordning får Socialstyrelsen ha direktåtkomst till uppgifter ur belastningsregistret.

⁹⁷ Se 4 kap. 1 § andra stycket och 8 kap. 3 § punkt 2 samt andra stycket patientsäkerhetslagen (2010:659).

att kontrollera att personen inte haft något ärende hos dem. Enligt Socialstyrelsen kan de bevilja legitimation trots allvarliga brott, om särskilda skäl föreligger.⁹⁸

När det gäller sjuksköterskor har inte en arbetsgivare samma skyldighet som inom skolan att vid nyanställning kontrollera utdrag från belastningsregistret. För arbete som innebär direkt och regelbunden kontakt med barn, exempelvis på barnsjukhus, ska dock den som erbjuder anställning visa upp ett utdrag från belastningsregistret på begäran av den som erbjuder anställningen.⁹⁹

4.2.2 Skolinspektionens uttalade uppdrag är för smalt

Skolinspektionen har utöver uppdraget att göra anmälningar till LAN inget uttalat uppdrag att hantera klagomål mot lärare generellt.

IVO däremot hanterar klagomål mot både legitimerad och icke-legitimerad vårdpersonal. IVO har en instruktionsenlig uppgift att ”som en del av tillsynen pröva klagomål mot hälso- och sjukvården och dess personal enligt bestämmelserna i patientsäkerhetslagen (2010:659)”.¹⁰⁰ IVO kan agera mot legitimerad personal genom att föreslå återkallelse av legitimation eller annan behörighet, eller föreslå prövotid.

När det gäller icke-legitimerad personal kan vårdgivaren eller arbetsgivaren informeras om eventuella brister. Men IVO kan också rikta kritik mot både legitimerad och icke-legitimerad personal. Om hälso- och sjukvårdspersonal, såväl legitimerad som icke-legitimerad, är skäligen misstänkt för att i yrkesutövningen ha begått ett brott för vilket fängelse är föreskrivet, ska IVO göra anmälan till åtal.¹⁰¹ Skolinspektionen har inte motsvarande skyldighet. Vidare har IVO en instruktionsenlig uppgift att redovisa det ovannämnda uppdraget. Huvudansvaret för att utreda klagomål från enskilda eller närstående ligger dock på vårdgivaren, på liknande sätt som gäller för skolans huvudmän.

Risk för att olämpliga icke-legitimerade lärare hamnar mellan stolarna

Granskningen visar att nästan en tredjedel av alla *registrerade* anmälningar och brottmålsdomar mot lärare eller förskollärare 2012–2024 avser lärare som inte har legitimation. Men eftersom det sedan 2021 i regel inte öppnas något ärende om det framkommer att läraren inte har legitimation, har denna andel minskat sedan dess vilket dock inte behöver betyda att antalet inkomna anmälningar/signaler mot lärare som saknar legitimation har minskat.¹⁰²

Riksrevisionens genomgång av de 44 registrerade ärenden 2022–2024 som avskrevs på grund av att läraren inte har legitimation visar att 15 ärenden handlar om en

⁹⁸ Mejl från företrädare för Socialstyrelsen, 2025-01-30, 2025-02-17. Se även 8 kap. 3 § andra stycket patientsäkerhetslagen.

⁹⁹ 1 § lagen om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn.

¹⁰⁰ 1 § förordningen (2013:176) med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg.

¹⁰¹ Se 7 kap. 29–30 §§ patientsäkerhetslagen.

¹⁰² Mejl från företrädare för Skolinspektionen, 2025-04-04.

brottmålsdom, bland annat barnpornografibrott, sexuellt ofredande eller grov våldtäkt. I många fall är påföljden fängelse, men i vissa fall är påföljden dagsböter vilket innebär att läraren kan vara kvar i klassrummet. Ytterligare 9 av 44 avskrivna ärenden grundar sig på beslut från Barn- och elevombudet (BEO) som funnit att läraren utsatt en elev för kränkande behandling.¹⁰³ Ytterligare 10 ärenden handlar om lärare som enligt den inkomna signalen utsatt eleven för sexuella kränkningar. Med andra ord hade majoriteten av dessa avskrivna ärenden med stor sannolikhet varit föremål för utredning och eventuell anmälan till LAN om läraren hade haft legitimation.

Även om skolans huvudmän har skyldighet att hantera samtliga klagomål, oberoende av lärarens legitimationsstatus, ser vi en risk för att olämpliga och oskickliga icke-legitimerade lärare kan undgå upptäckt om Skolinspektionen inte hanterar dem. Enligt sin instruktion ska Skolinspektionen verka för att **alla** barn och elever får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö.¹⁰⁴ Det finns med andra ord inga avgränsningar om att myndighetens uppdrag generellt enbart ska omfatta legitimerade lärare.

Signaler som handlar om kränkande behandling eller sexuella trakasserier överlämnas dock till BEO respektive Diskrimineringsombudsmannen (DO) för vidare utredning, oavsett om läraren är legitimerad eller inte.¹⁰⁵ Om signalen innehåller information som handlar om oskicklighet har Skolinspektionen ingen möjlighet att starta någon tillsyn gällande den enskilda läraren, eftersom de då inte har några disciplinpåföljder att landa i. Om bedömningen är att lärarens agerande tyder på brister på övergripande skolenhetsnivå kan en tillsyn initieras.¹⁰⁶

Skolinspektionen har inga "egna" disciplinpåföljder gentemot lärare

Eftersom Skolinspektionens uppdrag är att göra anmälningar till LAN innebär det att myndigheten själv inte meddelar några disciplinpåföljder till läraren. Skolinspektionen kan dock initiera en tillsyn med anledning av de inkomna signalerna men tillsynen riktas i så fall mot en skola eller huvudman, och inte mot en enskild lärare. I vilken omfattning sådan tillsyn initieras utifrån inkomna signaler är dock svårt att slå fast eftersom det kan vara flera inkomna signaler som tillsammans gör att ett ärende initieras.¹⁰⁷

I utredningen som låg till grund för legitimationsreformen föreslogs att Skolinspektionen ska kunna framföra kritik mot den enskilde läraren.¹⁰⁸ Förslaget togs även upp av flera remissinstanser men behandlades inte i propositionen.¹⁰⁹

¹⁰³ BEO skickar en signal till Skolinspektionen.

¹⁰⁴ Se 1 § förordning (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.

¹⁰⁵ Intervju med företrädare för Skolinspektionen, 2025-02-20. BEO har tillsyn över kränkande behandling och DO har tillsyn över trakasserier och sexuella trakasserier.

¹⁰⁶ Mejl från företrädare för Skolinspektionen, 2025-04-04.

¹⁰⁷ Mejl från företrädare för Skolinspektionen, 2025-04-04.

¹⁰⁸ SOU 2008:52, s. 195.

¹⁰⁹ Remissvaren Lärarnas Riksförbund, Skolinspektionen och Skolverket.

IVO däremot har, utöver ansvaret för att göra anmälan till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN), även möjlighet att rikta kritik mot yrkesutövare, både icke-legitimerade och legitimerade, för konstaterade brister. I ungefär hälften av de 1 500 utredda klagomålen 2024 valde IVO att rikta kritik i sitt beslut, antingen till verksamheten eller till personalen.¹¹⁰

4.2.3 LAN:s uppdrag är tydligt men det är oklart hur effektiva disciplinpåföljderna är

LAN:s uppdrag handlar om att efter anmälan av Skolinspektionen pröva frågor om lärares och förskollärares fortsatta rätt att inneha legitimation och om varning ska meddelas. Varning ska tilldelas för mindre förseelser, det vill säga lindrigare fall av oskicklighet och olämplighet.¹¹¹ Granskningen visar att några remissinstanser var tveksamma till påföljden varning, i samband med Utbildningsdepartementets promemoria om legitimationssystemet.¹¹² HSAN konstaterade att varning visat sig vara en ineffektiv disciplinpåföljd inom hälso- och sjukvårdens område och att den ersatts med andra disciplinpåföljder. Enligt regeringen var det dock inte nödvändigt att införa ytterligare disciplinära påföljder inom lärarlegitimationssystemet eftersom det riskerade att medföra onödig gränsdragningsproblematik.

I remissvaren lyftes också att det är oklart hur den varning som ges av LAN skiljer sig från en varning som en arbetsgivare kan ge sina anställda. Det ansågs även vara oklart vad varningen var tänkt att medföra i praktiken för läraren, och hur länge en varning ska belasta läraren i legitimationsregistret. Det finns än idag inga regler kring hur länge en varning ska finnas kvar.¹¹³

4.2.4 Domstolar har underrättelseskyldighet men saknar förutsättningar för att fullgöra den

Enligt en förordning ska domstolar underrätta Skolinspektionen när legitimerade lärare eller förskollärare dömts för brott i eller i samband med sin yrkesutövning.¹¹⁴ Domstolar ska även informera om domar med annan påföljd än böter för följande brott: mord, dråp, grov misshandel, människorov, sexualbrott, grovt rån, barnpornografibrott, brott mot terroristbrottslagen och involverande av underårig i brottslighet.¹¹⁵

Både Domstolsverket och Skolinspektionen bekräftar att domar om brottsdömda legitimerade lärare inte alltid når Skolinspektionen. Problemet har funnits under en längre tid och gäller även andra legitimationssyrken som omfattas av domstolarnas underrättelseskyldighet. En anledning är att yrket sällan framgår i domen, särskilt om

¹¹⁰ IVO, "Klagomål enligt patientsäkerhetslagen (PSL)", hämtad 2025-02-05.

¹¹¹ Prop. 2010/11:20, s. 57, bet. 2010/11:UbU5, rskr. 2010/11:171.

¹¹² Remissvaren från Skolinspektionen, HSAN och Lärarförbundet.

¹¹³ Mejl från företrädare för LAN-kansliet, 2025-04-22.

¹¹⁴ Förordningen (2011:278) om underrättelse till Statens skolinspektion om domar i vissa brottmål.

¹¹⁵ Se 1 § punkt 2 förordningen om underrättelse till Statens skolinspektion om domar i vissa brottmål.

brottet inte begåtts i samband med yrkesutövningen. Det åligger därutöver den expedierande domstolshandläggaren att komma ihåg att vissa domar ska vidarebefordras till olika instanser. Till hjälp för detta finns stödmaterial på domstolarnas intranät.¹¹⁶

Vår registeranalys visar att det finns 92 legitimerade lärare som har dömts för brott som omfattas av uppräknningen i den ovannämnda förordningen. Av dessa har 35 lärare fått sina legitimationer återkallade, och en har varnats. Resterande 56 ärenden har inte behandlats av LAN och antas inte heller ha kommit till Skolinspektionens kännedom. Totalt 9 av dessa personer har dömts för våldtäkt, varav 4 våldtäkt mot barn, och 5 för sexuella övergrepp mot barn.

Domstolsverket har initierat ett projekt för att automatiskt kunna inhämta uppgifter från Skolverkets register över legitimerade lärare och förskollärare för att kontrollera om den åtalade i vissa specifika domar är legitimerad. Domstolsverket presenterade hösten 2024 den tekniska lösningen för ett sådant förfarande för Skolverket, och enligt Skolverket finns det inga rättsliga hinder för att domstolarna ska få tillgång till legitimationsregistret.¹¹⁷ I skrivande stund utreds de tekniska lösningar som måste vara på plats innan en automatiserad fråga och svar-lösning kan starta.¹¹⁸ Projektets slutdatum är dock för närvarande oklart.

4.2.5 Flera betydande skillnader i jämförelse med legitimationssystemet för sjuksköterskor

Vår jämförelse med legitimationssystemet för sjuksköterskor visar att även om systemen är lika på systemnivå, finns betydande skillnader i de berörda aktörernas ansvar och befogenheter, se tabell 2.

Tabell 2 Jämförelse mellan legitimationssystemen för lärare respektive sjuksköterskor

	Lärarlegitimation	Sjuksköterskelegitimation
Legitimationen handläggs av	Skolverket	Socialstyrelsen
Kontroll mot belastningsregistret	Nej	Ja
Har rätt till tillgång till belastningsregistret	Nej	Ja
Krav på legitimation	Behörig examen	Behörig examen
Ekonomiskt mål	Bidra till kostnaderna	Full kostnadstäckning
Anmälningar hanteras av	Skolinspektionen	IVO
Har uppdrag att utreda klagomål	Nej	Ja, i instruktion
Har uppdrag att göra anmälningar till ansvarsnämnden	Ja	Ja
Återrapporteringskrav i regleringsbrevet	Nej	Ja

¹¹⁶ Intervju med företrädare för Domstolsverket, 2024-10-09.
¹¹⁷ Skolverket, *PM Skolverkets bedömning avseende fråga-/svarslösning mellan Domstolsverket och Skolverket*, 2024-09-30.
¹¹⁸ Mejl från företrädare för Domstolsverket, 2025-04-07.

	Lärarlegitimation	Sjuksköterskelegitimation
Hanterar klagomål om icke-legitimerad personal	Nej	Ja
Möjliga egna disciplinpåföljder	Nej	Kritik
Domstolar har skyldighet att rapportera brott	Ja	Ja
Har tillgång till belastningsregistret	Nej	Ja, kan begära utdrag.
Arbetsgivare informeras av beslutet till ansvarsnämnden	Nej	Ja
Huvudmän/vårdgivare har lagstadgad skyldighet att anmäla missförhållanden till tillsynsmyndigheten	Nej	Ja
Disciplinpåföljder beslutas av	LAN	HSAN
Organisationsform	Inryms i Skolverket men fattar egna beslut	Egen myndighet
Uppdraget regleras	Skollagen och Skolverkets instruktion	Instruktion för HSAN
Sammansättning av nämnden	Domare, 8 ledamöter med särskild sakkunskap om och praktisk erfarenhet av skol- eller förskoleverksamhet.	Domare, 4 representanter för parterna och 4 representanter för allmänheten.
Frågor som provas av nämnden	– Varning – Återkallelse av legitimation – Föreläggande om läkarundersökning – Ny legitimation när legitimation är återkallad	– Prövotid – Återkallelse av legitimation – Återkallelse av annan behörighet – Indragning/begränsning av förskrivningsrätt – Föreläggande om läkarundersökning – Ny legitimation när legitimation är återkallad – Ny behörighet när yrkesutövarens behörighet är återkallad
Vilka som informeras av beslutet	Senast kända arbetsgivare, parter	Endast parter
Registerkontroll vid nyanställningar	Ja, lagstadgad kontroll alltid	Enbart vid direkt och regelbunden kontakt med barn och unga mm

Källa: Riksrevisionens sammanställning.

4.3 Regeringen har vidtagit vissa åtgärder

Granskningen visar att regeringar vid olika tillfällen har vidtagit åtgärder för att anpassa legitimationssystemet till rådande omständigheter. Flera av dessa justeringar har kortsiktigt mildrat de uppkomna problemen men på sikt motverkat måluppfyllelsen. Men regeringar har också vidtagit vissa åtgärder för att öka måluppfyllelsen: bland annat har de infört legitimationskravet för fritidspedagoger och genomfört fortbildningsinsatser för att fler lärare ska bli legitimerade och behöriga.

4.3.1 Regeringen har infört allt fler undantagsregler

I samband med reformen införde regeringen ett antal undantag från legitimationskravet, dels för att hantera bristen på lärare (exempelvis yrkeslärare och modersmålslärare), dels för att underlätta för verksamheter med särskilda inriktningar (exempelvis Internationella Engelska Skolan och Waldorfskolor).¹¹⁹ Granskningen visar att regeringar sedan dess vid olika tillfällen har infört fler undantag från legitimationskravet och även förlängt övergångsperioden.¹²⁰ Därutöver har regeringen infört så kallade försöksverksamheter som i praktiken innebär undantag från legitimationskravet.¹²¹ Alla dessa undantagsregler har lett till ett komplext och svåröverskådligt system med många icke-legitimerade lärare.¹²² En närmare beskrivning av dagens undantag och försöksverksamheter finns i bilaga 4.

I Lärarutredningen 2008 konstaterades att undantagsreglerna hade börjat användas i alltför stor omfattning, vilket urholkade behörighetsreglerna. Utredningen betonade därför vikten av att synliggöra och kontrollera undantagen i framtiden.¹²³ Även remissinstanserna lyfte behovet av uppföljning för att säkerställa att undantagsreglerna efterlevs och inte överutnyttjas.¹²⁴

Granskningen visar att regeringen inte har följt upp användningen av undantagsreglerna, förutom vid ett tillfälle när en särskild utredare fick i uppdrag att se över undantagen för yrkeslärare och modersmålslärare.¹²⁵ Enligt Skolinspektionen och Sveriges Lärare använder huvudmän ofta de undantagsmöjligheter som finns för att säkerställa tillgången till personal.¹²⁶ Detta innebär risk för att de tillfälliga anställningarna ständigt förnyas istället för att tjänsterna utlyses, att undantagen blir en permanent lösning och att skolhuvudmännen inte gör tillräckliga ansträngningar för att rekrytera legitimerade lärare.¹²⁷

4.3.2 Oklart hur lämpligheten ska bedömas

En central del i legitimationssystemet var att efter lärar- eller förskolläraryrket ytterligare pröva om en lärare eller förskollärare var lämplig att självständigt utöva yrket. Under våren 2014 beslutade riksdagen att ta bort kravet på en genomgången och

¹¹⁹ Prop. 2009/10:165, bet. 2009/10:UbU21, rskr. 2009/10:371.

¹²⁰ Prop. 2012/13:187, bet. 2013/14:UbU6, rskr. 2013/14:27; Prop. 2013/14:148, bet. 2013/14:UbU21, rskr. 2013/14:292; Prop. 2017/18:182, bet. 2017/18:UbU27, rskr. 2017/18:310; Prop. 2020/21:152, bet. 2020/21:UbU19, rskr. 2020/21:309.

¹²¹ Prop. 2015/16:23, bet. 2015/16:UbU8, rskr. 2015/16:127; Prop. 2020/21:152, bet. 2020/21:UbU19, rskr. 2020/21:309.

¹²² SOU 2022:53.

¹²³ SOU 2008:52, s. 238.

¹²⁴ Till exempel remissvar från Lärarnas Riksförbund och Skolinspektionen.

¹²⁵ Dir. 2016:76.

¹²⁶ Intervju med företrädare för Sveriges Lärare, 2024-10-14; Skolinspektionen, *Årsredovisning 2019, 2020*, s. 50; Skolinspektionen, *Huvudmäns och rektorers ansträngningar för att öka andelen behöriga lärare i grundskolan, Tematisk kvalitetsgranskning*, 2023.

¹²⁷ Skolinspektionen, *Huvudmäns och rektorers ansträngningar för att öka andelen behöriga lärare i grundskolan, Tematisk kvalitetsgranskning*, 2023, s. 12.

godkänd introduktionsperiod för att få legitimation.¹²⁸ Det kravet ersattes med en möjlighet för Skolverket att avslå en ansökan om legitimation om förhållandena är sådana att legitimationen skulle ha återkallats om den sökande hade varit legitimerad.¹²⁹

Den främsta anledningen till det slopade kravet var att det försvårade inträdet på arbetsmarknaden för nyutexaminerade eftersom Skolverket inte hann utfärda legitimationerna i anslutning till att introduktionsperioden fullföljts.¹³⁰ Regeringen bedömde att de negativa effekterna av kravet vägde tyngre, trots den extra kvalitetssäkringen av lärarens lämplighet som kravet på genomgången introduktionsperiod innebar.

I förarbetet till lagändringen om slopat krav på introduktionsperiod för lärarlegitimation ansåg regeringen att det var lärosätenas uppgift att bedöma yrkeslämpligheten under lärarutbildningen, framför allt genom VFU:n. Regeringen framförde att mycket hade gjorts för att skärpa kraven i lärar- och förskollärarutbildningen inklusive höjd kvalitet i VFU-delen.¹³¹ Därutöver bedömde regeringen att LAN gav möjligheter att ingripa mot olämpliga lärare efter att de har fått legitimation.¹³²

Under våra intervjuer med rektorer har det lyfts att det är varierande kvalitet på de studenter som kommer ut på VFU. Många studenter är duktiga men ibland kommer det studenter som är uppenbart olämpliga för att arbeta i skola, men som efter ett eller två försök ändå godkänns på VFU. Även UKÄ har konstaterat brister inom VFU:n och konstaterar att det kan vara svårt att säkerställa de examensmål som avser VFU:n.¹³³

Alla nyanställda får, trots lagkrav, inte introduktionsperiod

En huvudman som har anställt en nyutexaminerad lärare har dock fortsatt en lagreglerad skyldighet att se till att läraren, i omedelbar anslutning till anställningens början, genomför en introduktionsperiod.¹³⁴ Enligt en undersökning från Sveriges Lärare 2024 fick knappt hälften av de nya lärarna en introduktionsperiod och en lika stor andel hade en mentor.¹³⁵ I Skolinspektionens undersökning Skolenkäten 2021 uppgav 66 procent av grundskollärarna, och en lika stor andel av gymnasielärarna, att arbetsplatsen har rutiner för att introducera nyanställda lärare i arbetet.¹³⁶

¹²⁸ Prop. 2013/14:220, s. 11, bet. 2013/14:UbU17, rskr. 2013/14:264.

¹²⁹ Prop. 2013/14:220, s. 11, bet. 2013/14:UbU17, rskr. 2013/14:264. Se även 2 kap. 16 § skollagen.

¹³⁰ Prop. 2013/14:220, s. 14, bet. 2013/14:UbU17, rskr. 2013/14:264.

¹³¹ Prop. 2013/14:220, s. 16, bet. 2013/14:UbU17, rskr. 2013/14:264.

¹³² Utbildningsdepartementets svar på Riksrevisionens frågor, 2024-11-14.

¹³³ UKÄ, *Lärarutbildningarna: Kvalitet, utmaningar och strategier 2016–2022*, 2023, s. 50.

¹³⁴ Se 2 kap. 22 a § skollagen och 5 kap. förordningen om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare.

¹³⁵ Vi Lärare, "Varannan nyexad lärare saknar introduktion", 2024-08-26.

¹³⁶ Skolinspektionen, *Skolenkäten 2021, 2022*.

4.3.3 Flera statliga satsningar för att få fler legitimerade och behöriga lärare och förskollärare i skolan

Regeringen har även vidtagit åtgärder för att underlätta för icke-legitimerade lärare att få legitimation, genom utbildningssatsningar såsom VAL, ULV samt olika satsningar på KPU. Lärarlyftet, som är en tidsbegränsad satsning för att möjliggöra för legitimerade lärare att utöka sina behörigheter, infördes 2012 men har förlängts ett flertal gånger och ska nu pågå till 2028.

4.4 Det LAN-anknutna arbetet har endast följts upp på en övergripande nivå

Granskningen visar att regeringens uppföljning av myndigheternas arbete med anmälningar mot lärare har varit relativt översiktlig. Skolinspektionen har varken tilldelats återrappporteringskrav eller regeringsuppdrag som har bäring på myndighetens verksamhet med LAN-anmälningar. Skolinspektionens, men även Skolverkets, rapportering av LAN-verksamheten har varit på en övergripande nivå, vilket inte gett regeringen tillräckligt med information för att kunna vidta nödvändiga åtgärder för att justera systemet. Däremot visar granskningen på en regelbunden uppföljning av Skolverkets legitimationshandläggning, särskilt under reformens första år.

4.4.1 Intensiv uppföljning av legitimationshandläggningen under reformens första år

Redan innan legitimationen infördes fick Skolverket i uppdrag att förbereda och organisera arbetet med att legitimera lärare och förskollärare, samt återrapporera detta till regeringen.¹³⁷ Under 2012–2015 hade Skolverket ett årligen återkommande uppdrag att redovisa arbetet i årsredovisningen.¹³⁸ Skolverket fick även flera regeringsuppdrag i syfte att informera om arbetet.¹³⁹

I regleringsbrev för 2016 och 2017 fick Skolverket i uppdrag att öka produktiviteten i handläggningen av legitimationsansökningar, och redovisningskravet utökades med produktivitet, styckkostnader och åtgärder för att bibehålla kvaliteten i handläggningen. Sedan 2018 har Skolverket inte fått något årligt uppdrag avseende legitimationsverksamheten, men redovisar fortfarande såväl legitimationsverksamheten som LAN-verksamheten i sin årsredovisning.

¹³⁷ Regeringsbeslut U2010/6930/S.

¹³⁸ Myndigheten skulle redovisa antal ansökningar, antal utfärdade legitimationer, handläggningstid, antal ärenden i LAN, antal varningar, antal återkallade legitimationer, och antal lärare eller förskollärare som tidigare har haft legitimation och som på nytt meddelats legitimation samt kostnader fördelat på handläggning, it, information och övrigt, inklusive en kostnadsanalys.

¹³⁹ Regleringsbrev för Skolverket budgetåren 2012–2015.

4.4.2 Skolinspektionen har aldrig fått något återrapporteringskrav

Sedan systemet infördes 2011 har regeringen aldrig givit Skolinspektionen något återrapporteringskrav avseende anmälningar till LAN. Frågan om anmälningar mot lärare har funnits på dagordningen för myndighetsdialogen en gång under de 13 år som gått sedan systemet infördes.¹⁴⁰

Skolinspektionens årsredovisningar innehåller en sparsam redovisning av myndighetens arbete med LAN-anmälningar. Skolinspektionen redogör för antalet registrerade anmälningar mot lärare och förskolelärare samt antalet beslut som avser anmälningar till LAN, avslut utan åtgärd respektive avskrivning. Myndigheten har däremot aldrig redogjort för handläggningstider för anmälningsärenden, grunder för anmälningarna till LAN eller eventuella utmaningar i arbetet med LAN-anmälningar, vilket borde vara en relevant information om verksamheten.

4.5 Ingen utvärdering eller uppföljning på systemnivå

Granskningen visar att regeringen har följt upp några delar av legitimationssystemet men att det inte finns någon sammantagen bild av i vilken utsträckning regeringens ambitioner med reformen har realiserats, eller hur systemet fungerar i sin helhet.

4.5.1 Reformen har inte utvärderats

Sedan lärarlegitimationssystemet trädde i kraft har ingen övergripande utvärdering av reformen gjorts.¹⁴¹ Ändå angav regeringen inför reformen att den avsåg att ”i samarbete med bland annat Skolverket, Skolinspektionen och Sveriges Kommuner och Landsting följa och analysera utvecklingen av legitimationssystemet och de ekonomiska konsekvenserna av reformen”.¹⁴² Även i förarbeten till reformen lyftes att det är angeläget att följa upp och utvärdera vilka effekter reformen får på olika nivåer, och att det kan finnas anledning att göra både löpande uppföljningar som bör bedrivas inom ramen för systemen och mer djupgående utvärderingar av själva reformen.¹⁴³ På senare år har även den statliga utredningen om statens ansvar för skolan lyft behovet av att utvärdera lärarlegitimationen i relation till reformens syften.¹⁴⁴

4.5.2 Delar av systemet har följts upp

Regeringar har genom regeringsuppdrag till olika myndigheter skaffat sig kunskap om vissa delar av legitimationssystemet. Exempelvis fick Skolinspektionen 2014 i uppdrag att granska hur huvudmännen tillhandahåller den introduktionsperiod som de är skyldiga att ge lärare och förskollärare under det första året i yrket.¹⁴⁵ I rapporten konstaterade Skolinspektionen att introduktionsperioden i huvudsak fungerade väl,

¹⁴⁰ Utbildningsdepartementets svar på Riksrevisionens tillägsfrågor, 2025-01-17.

¹⁴¹ SOU 2022:53, s. 946.

¹⁴² Prop. 2010/11:20, s. 81, bet. 2010/11:UbU5, rskr. 2010/11:171.

¹⁴³ SOU 2008:52, s. 257.

¹⁴⁴ SOU 2022:53, s. 943.

¹⁴⁵ Regeringsbeslut U2014/5218/GV.

men att huvudmännen behöver ta ett större ansvar för innehållet i introduktionsperioden så att dess syfte kan uppfyllas.¹⁴⁶

Samma år gav regeringen också uppdrag åt UKÄ att genomföra en särskild uppföljning av VFU:n på lärarutbildningar.¹⁴⁷ Regeringen gav sedan 2016 en särskild utredare i uppdrag att bland annat se över behörighets- och legitimationsreglerna, och vid behov lämna förslag på justeringar.¹⁴⁸ Med utgångspunkt i det delbetänkandet som utredningen lämnade¹⁴⁹, har regeringen beslutat om flera propositioner.¹⁵⁰

Därutöver gav regeringen 2020 Statskontoret i uppdrag att utreda klagomålshanteringen inom skolväsendet.¹⁵¹ I det arbetet avgränsade dock Statskontoret bort Skolinspektionens och LAN:s arbete med anmälningar mot enskilda lärare.¹⁵²

Den nuvarande regeringen gav lärarutbildningsutredningen i uppdrag att bland annat föreslå hur regleringen av krav på lämplighet för lärarutbildningen kan skärpas.¹⁵³ Utredningen presenterades i november 2024 och bedömde att det inte finns tillräckligt underlag för att införa ett generellt krav på lämplighetsbedömning vid antagning till lärarutbildning. Utredningen bedömde dock att dagens möjlighet för lärosäten att använda lämplighet för utbildningen som ett särskilt behörighetskrav bör finnas kvar, och att möjligheten ska utvidgas så att även KPU omfattas av den.¹⁵⁴

Skolinspektionen har genomfört flera uppföljningar

Skolinspektionen har under det senaste året på eget initiativ genomfört flera tematiska tillsyner inom områden som direkt eller indirekt belyser olika aspekter av legitimationssystemet. I kapitel 3 har vi kort beskrivit myndighetens tillsyner om bland annat betygsättning och skolornas efterlevnad av lagkravet avseende tillsvidareanställningar för lärare och förskollärare. Under höstterminen 2024 genomförde Skolinspektionen en tematisk tillsyn av registerkontrollen på kommunala skolor.¹⁵⁵ Vi har också noterat att regeringen i regleringsbrevet för 2025 gett Skolinspektionen i uppdrag att granska registerkontrollen inom förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg samt inom pedagogisk omsorg under tid då förskola eller fritidshem inte erbjuds.¹⁵⁶

¹⁴⁶ Skolinspektionen, *Årsredovisning 2014, 2015*.

¹⁴⁷ Regeringsbeslut U2014/3010.

¹⁴⁸ Dir. 2016:76.

¹⁴⁹ SOU 2017:51.

¹⁵⁰ Utbildningsdepartementets svar på Riksrevisionens frågor, 2024-11-14.

¹⁵¹ Regeringsbeslut U2020/03117/GV.

¹⁵² Statskontoret, *Klagomålshanteringen i skolan Förslag till ett mer ändamålsenligt system*, 2020.

¹⁵³ Dir. 2023:111, s. 5

¹⁵⁴ SOU 2024:81, s. 230.

¹⁵⁵ Skolinspektionen, *Direktivunderlag Tematisk tillsyn av kommunala skolors kontroll av registerutdrag*, 2024.

¹⁵⁶ Regeringsbeslut U2023/00710, U2024/02239, U2024/02837 (delvis).

5 Myndigheternas arbete

Sammantaget visar våra iakttagelser i det här kapitlet att de granskade myndigheternas arbete i stor utsträckning uppfyller de lagstadgade kraven på handläggning och utredning. Trots detta bidrar myndigheternas arbete inte i tillräcklig omfattning till att alla barn och elever undervisas av kvalificerade och lämpliga lärare. Nedan redogörs för våra huvudsakliga iakttagelser.

Skolverkets legitimationshandläggning handlar enbart om en bedömning av lärares formella kvalifikationer, och det görs ingen kontroll eller bedömning av lärares lämplighet. Trots att den genomsnittliga handläggningstiden för legitimationsansökningar är under det förordningsstyrda kravet på fyra månader, tar behörighetsbedömningen ofta mycket tid i anspråk, huvudsakligen på grund av den svårtolkade behörighetsförordningen. För lärare med utländsk examen tar det i de flesta fall betydligt längre tid än fyra månader att få legitimation, och många av dem behöver betala dubbla ansökningsavgifter.

Skolinspektionen kan fånga upp signaler om olämpliga lärare från flera källor, men det sker underrapportering från skolor och huvudmän samt från domstolarna. Det finns skolor som inte ens känner till att de kan anmäla olämpliga lärare till Skolinspektionen. Vidare visar granskningen att Skolinspektionens handläggning och utredning av LAN-ärenden i flera avseenden fungerar väl men ofta tar lång tid. Myndigheten tillämpar en särskild process för ärenden som grundar sig på en brottmålsdom, men det är oklart om ens denna process är tillräckligt tidseffektiv.

LAN har välfungerande rutiner för såväl kommunikeringen med parterna som beredningen av besluten. Även om de genomsnittliga handläggningstiderna varit stabila och inte överdrivet långa visar granskningen att det finns ett visst utrymme för att förkorta handläggningstiderna.

Operationaliserade bedömningsgrunder för delfråga 3

- Skolverket ska ha effektiva rutiner för att säkerställa att legitimation utfärdas till kvalificerade och lämpliga lärare, vilket bland annat innebär att legitimationer ska utfärdas med rimliga handläggningstider.
- Skolinspektionen ska ha effektiva rutiner för att hantera inkomna signaler om oskickliga, brottsdömda och på annat sätt olämpliga lärare, och anmälningsmöjligheterna ska vara kända för skolhuvudmännen och allmänheten.
- Skolinspektionens handläggning och utredning av LAN-ärenden ska säkerställa att relevant underlag samlas in och att utredningen inte drar ut på tiden.
- Skolinspektionen ska ha ett system för att prioritera ärenden med överhängande risk för att barn och elever kan fara illa.
- LAN ska ha effektiva rutiner för kommunikering med parterna.
- LAN:s beredning av beslut ska inte dra ut på tiden: det ska alltså inte gå för lång tid mellan åtgärder som driver handläggningen framåt.

5.1 Skolverkets handläggning säkerställer inte lämpligheten

Granskningen visar att Skolverkets handläggning av legitimationsansökningar handlar om kontroll och bedömning av den sökandes utbildning och kvalifikationer. Någon bedömning av lämpligheten förekommer dock inte, trots att detta var tanken med legitimationen när den infördes. Inte heller sker någon kontroll mot belastningsregistret eftersom det inte finns något lagstöd för detta.

De flesta ärenden ligger under det förordningsstyrda kravet på fyra månaders handläggningstid, men handläggningsprocessen för sökande med utbildning från tredje land innebär ofta långa väntetider och i många fall dubbla ansökningsavgifter.

5.1.1 Bedömning av lärarens behörighet är i många fall ett komplext uppdrag

För att få legitimation måste den sökande ha en lärarexamen, förskollärarexamen eller fritidspedagogexamen, eller motsvarande genom en utländsk utbildning. En legitimation visar inte bara vilken examen läraren har utan också vilka skolformer, årskurser och ämnen som läraren är behörig att undervisa i.

Det vanligaste är att den sökande får de behörigheter som finns i den sökandes examen. Men det är också möjligt att få fler behörigheter utöver lärar- eller förskollärarexamen om den sökande har ytterligare högskolestudier eller relevanta yrkeskunskaper.

Behörighetsförordningen, som är grunden för Skolverkets bedömning av den sökandes behörighet, upplevs som överreglerad och svårtolkad, vilket medför att handläggare ofta behöver göra egna subjektiva tolkningar.¹⁵⁷ Särskilt komplicerad och resurskrävande är bedömningen av behörighet i yrkesämnena. Då krävs det i många fall en validering av lärarens kunskaper och kompetenser som har skaffats på annat sätt än genom utbildning. Även lärarna har svårt att tolka förordningen när de ansöker om utökade behörigheter på sin befintliga legitimation. Då behöver de själva ange vilka ämnen, årskurser och skolformer de ansöker om behörigheter i.¹⁵⁸

Den svårtolkade behörighetsförordningen ökar också risken för att den sökande får fel behörigheter. Riksrevisionens enkät och intervjuer visar att rektorer och lärare anser att Skolverket ibland tilldelat behörigheter i ämnen och årskurser som lärarna inte är kvalificerade för. I synnerhet under de första åren kunde behörighetsgivningen likna ”ett lotteri”.¹⁵⁹

5.1.2 Skolverket gör ingen bedömning av den sökandes lämplighet

Enligt skollagen får legitimation inte ”meddelas om förhållandena är sådana att legitimationen skulle ha återkallats enligt 23 § om den sökande hade varit

¹⁵⁷ Intervjuer med företrädare för Skolverket, 2024-08-20, 2024-11-26, 2025-01-16; SOU 2017:51.

¹⁵⁸ Intervjuer med företrädare för Skolverket, 2024-08-20, 2024-11-26, 2025-01-16.

¹⁵⁹ Intervju med rektor 3, 2024-11-12; Intervju med rektor 5, 2024-12-10; Intervju med lärare 1, 2024-12-17.

legitimerad”.¹⁶⁰ Det innebär att legitimationen inte ska utfärdas om den sökande har varit grovt oskicklig eller olämplig i sin yrkesutövning eller begått ett allvarligt brott som gör att hens lämplighet att verka som lärare eller förskollärare kan ifrågasättas. Andra skäl kan vara att läraren, på grund av sjukdom eller någon liknande omständighet, inte kan utöva yrket tillfredsställande.

Av våra intervjuer med Skolverkets handläggare framgår att det i praktiken är svårt, om inte omöjligt, att tillämpa denna lagbestämmelse.¹⁶¹ Skolverket har inte rätt att få ut uppgifter ur belastningsregistret.¹⁶² Som vi redogjort för tidigare i rapporten har legitimationen utfärdats till personer som blivit dömda för grova brott (se avsnitt 4.2.1).

Ett ytterligare sätt att kontrollera eventuell olämplighet vore att handläggaren kontrollerar om den sökande har förekommit i Skolinspektionens signalhantering. Vad gäller vårdyrken har Socialstyrelsen ibland kontakt med IVO för att säkerställa att sökanden inte har några ärenden som kan påverka deras lämplighet att utöva yrket.¹⁶³ En svårighet vad gäller läraryrken är dock att Skolinspektionen inte utreder icke-legitimerade lärare, så de enda tillgängliga uppgifterna om dessa är i så fall inkomna signaler. Samtidigt kan vi konstatera att många lärare som ansöker om legitimation i dag är nyutexaminerade, vilket innebär att de oftast inte heller har någon historik i yrkeslivet som enligt bestämmelsen skulle kunna vägas in i bedömningen.

5.1.3 Majoriteten av legitimationer utfärdas inom det förordningsstyrda handläggningskravet

Sedan 1 december 2013 finns ett förordningsstyrt krav på att Skolverket ska meddela ett beslut om legitimation inom fyra månader efter det att den sökandes alla handlingar har kommit in till myndigheten.¹⁶⁴

De genomsnittliga handläggningstiderna har stabiliserats

När lärarlegitimationen infördes hade Skolverket stora problem med att utfärda legitimationer i den takt som ansökningarna kom in. Handläggningstiden uppgick ofta till mer än ett år. Detta berodde framför allt på varierande innehåll i äldre lärarutbildningar och kurser med otydligt innehåll som var komplicerade och tidskrävande att utreda.¹⁶⁵ Handläggningstiderna har förkortats avsevärt sedan mitten av 2010-talet, se diagram 4.

I januari 2025 uppgick den beräknade handläggningstiden till cirka 12–16 veckor, det vill säga strax under det förordningsstyrda kravet på 16 veckor.¹⁶⁶ Som jämförelse ligger handläggningstiden för legitimation för sjuksköterska hos Socialstyrelsen på ungefär

¹⁶⁰ Se 2 kap. 16 § andra stycket skollagen.

¹⁶¹ Intervjuer med företrädare för Skolverket, 2024-08-20, 2024-11-26.

¹⁶² Lag om belastningsregister (1998:620).

¹⁶³ Mejl från företrädare för Socialstyrelsen, 2025-02-17.

¹⁶⁴ Se 4 kap. 3 § förordningen om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare.

¹⁶⁵ Skolverket, *Redovisning av regeringsuppdrag*, 2013.

¹⁶⁶ Skolverket, ”Vad händer efter att jag ansökt?”, hämtad 2025-01-13.

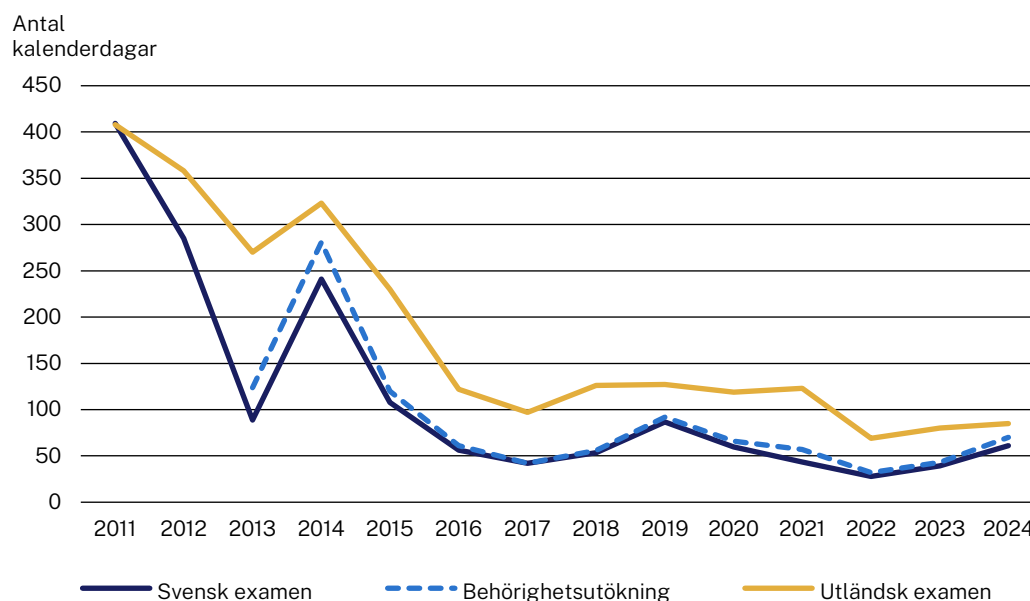
3 veckor.¹⁶⁷ Sjuksköterskelegitimationen baseras dock enbart på examen, och innehåller inte flera olika behörigheter, vilket gör processen enklare och snabbare. Det examineras varje år betydligt färre sjuksköterskor än lärare.

Handläggningstiden för legitimation hos Skolverket varierar beroende på hur många ansökningar som ligger i kö och vilken typ av examen och behörigheter ansökan avser. Att komplettera en befintlig legitimation med ytterligare behörigheter tar ofta längre tid att handlägga än en ny legitimation efter lärarexamen, och mest tidskrävande är ärenden med yrkesämnen. I de allra flesta fall går dock prövningen av ansökningar med svensk examen tämligen snabbt – bara på någon timme. Sett till olika ärendekategorier tar ansökningar som rör utländsk examen mest tid i anspråk (se avsnitt 5.1.4).

I vår enkät till rektorerna har det framkommit att handläggningen av legitimationen ibland kan utgöra ett hinder för rekrytering, så att läraren får en visstidsanställning i väntan på sin legitimation.

Skolverket behandlar alla ansökningar i den ordning de kommer in till myndigheten, oavsett kategori eller beräknad handläggningstid. Enligt myndigheten själv kan de inte ge någon förtur i ansökningsprocessen.¹⁶⁸

Diagram 4 Genomsnittlig handläggningstid (antalet kalenderdagar) för olika typer av legitimationsärenden, 2011–2024



Anm.: Uppgifter om behörighetsutökning finns fr.o.m. 2013. För ärenden som rör utländsk examen krävs oftast två ansökningar. Figuren redovisar genomsnittlig handläggningstid per ansökan, inte den sammanlagda väntetiden för den sökande.

Källa: Skolverket.

¹⁶⁷ Socialstyrelsen, "Ansökan om legitimation", hämtad 2025-01-14.

¹⁶⁸ Intervju med företrädare för Skolverket, 2024-11-26.

5.1.4 För lärare med utländsk examen tar det lång tid att få sin legitimation

Ungefär 10 procent av alla inkomna ansökningar baseras på en utländsk examen. Cirka tre fjärdedelar av dessa ärenden kommer från sökande som har utbildning från länder utanför EU/EES/Schweiz, så kallat tredje land.¹⁶⁹ Det har handlat om cirka 700–800 ansökningar årligen under de senaste åren.

Vart femte ärende som rör utländsk examen uppfyller inte det förordningsstyrda handläggningskravet

Enligt Skolverket var den genomsnittliga handläggningstiden för ansökningar som rör utländsk examen 85 dagar 2024. Trots drastiskt minskade handläggningstider sedan mitten av 2010-talet har nästan 20 procent av dessa ärenden fortfarande en handläggningstid som är längre än 4 månader, jämfört med 2 procent för svenska examina.

Eftersom handläggningen av ansökningar som rör utländsk examen innehåller fler steg förefaller det rimligt att det tar längre tid. De största skillnaderna jämfört med svensk examen är att Skolverket hämtar ett yttrande avseende den utländska utbildningen från Universitets- och högskolrådet (UHR), och också behöver bedöma om den sökande uppfyller de nationella kraven.¹⁷⁰

De flesta sökande med utländsk examen gör i praktiken två ansökningar

Skolverkets handläggningsprocess för ärenden som rör utländsk examen skiljer sig i flera avseenden från den för svensk lärarexamen. Många lärare med utländsk examen måste idag ansöka två gånger. Den första ansökan avser en bedömning av den sökandes utbildning. Eftersom det är vanligt att den första ansökan avslås helt eller delvis på grund av att den sökande inte uppfyller krav i behörighetsförordningen och/eller Skolverkets nationella krav får den sökande genomföra kompletterande åtgärder och därefter ansöka på nytt.¹⁷¹ En närmare beskrivning av processen finns i bilaga 2.

Eftersom sökande med utländsk examen ofta behöver komplettera sin kompetens, blir den faktiska tiden från första ansökan till beslut om beviljad legitimation betydligt längre än den genomsnittliga handläggningstid som Skolverket redovisar för alla ärenden som rör utländsk examen. Den sammanlagda tiden från första ansökan, inklusive tiden som kompletteringar tar i anspråk, till utfärdad legitimation, är inte sällan längre än två år. Det finns dock många individuella variationer, och enbart

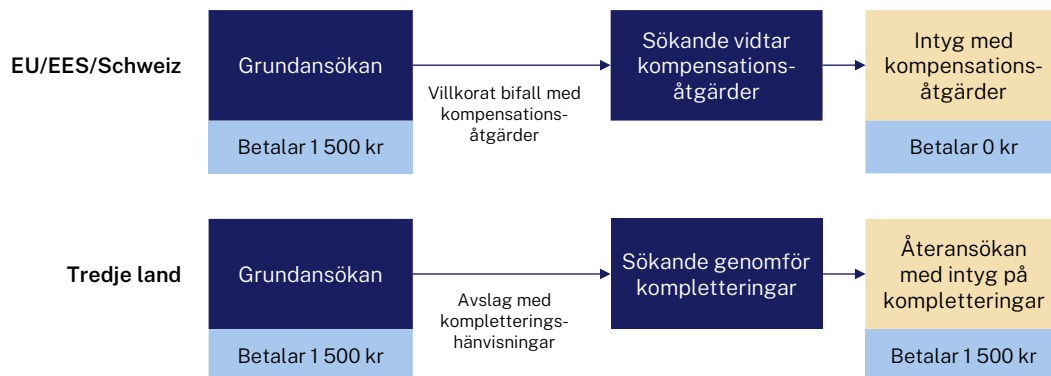
¹⁶⁹ Mejl från företrädare för Skolverket, 2025-01-20.

¹⁷⁰ Intervju med företrädare för Skolverket, 2025-01-16.

¹⁷¹ Vid ansökningar som är baserade på utländska utbildningar tillämpas bestämmelserna i behörighetsförordningen och i relevanta styrande och stödjande dokument. Utbildningarna ska därutöver även uppfylla Skolverkets nationella krav, vilka framgår av SKOLFS 2016:12. För utbildningar från EU/EES/Schweiz tillämpas även regler som grundar sig på EU:s yrkeskvalifikationsdirektiv.

tidsåtgången för bedömning av utländsk lärarexamen hos UHR varierar mellan några dagar och flera veckor.¹⁷²

Figur 2 Legitimationsansökningsprocessen för lärare med examen från EU/EES/Schweiz respektive tredje land



Källa: Riksrevisionen.

Sökande med examen från tredje land betalar dubbla avgifter

Eftersom de sökande skickar in ansökan två gånger innebär det också att de i vissa fall, om de har examen från tredje land, behöver betala avgift två gånger, se figur 2. Först för att få utbildningen bedömd och kompletteringsbehoven fastställda (grundansökan) och sedan för prövningen efter genomförda kompletteringar (återansökan). Skolverket har hemställt regeringen att ändra reglerna i behörighetsförordningen så att avgiften endast ska betalas en gång.¹⁷³ Regeringen har inte återkommit i frågan, och i skrivande stund har Skolverket börjat undersöka möjligheterna att ändra processen utan förordningsändringar.¹⁷⁴ Jämförelsevis har Socialstyrelsen utformat sin legitimationsprocess inom vårddyrken så att sökande med utbildning från tredje land enbart betalar en avgift.

5.2 Skolinspektionens hantering av LAN-ärenden kan effektiviseras

Granskningen visar att Skolinspektionen fångar in signaler om olämpliga och oskickliga lärare via olika källor men det finns indikationer på underrapportering från bland annat huvudmän och skolor samt från domstolarna.

Sedan 2011 har cirka vart tionde LAN-ärende resulterat i en anmälan till LAN. Att många ärenden i stället avslutas utan åtgärd beror ofta på bristande dokumentation hos huvudmännen. Men det finns också ärenden som har avslutats av andra skäl som dock inte alltid framgår tillräckligt tydligt av myndighetens motiveringar till sina avslut.

¹⁷² Mejl från företrädare för Skolverket, 2025-01-31.

¹⁷³ Skolverket, *Hemställan om ändrade regler för ansökningsavgift för lärar- och förskollärlärligitation med utländsk examen*, 2023.

¹⁷⁴ Mejl från företrädare för Skolverket, 2025-03-18.

Granskningen visar också att många ärenden har ställtider som enligt Riksrevisionen är svåra att motivera.

5.2.1 Trots att signaler fångas upp från olika källor finns det risk för underrapportering

Skolinspektionen kan få information om olämpliga och oskickliga lärare genom inkomna signaler från vårdnadshavare, elever och skolor, samt i samband med myndighetens egen tillsyn eller via brottmålsdomar från de allmänna domstolarna. Myndigheten kan också starta ärenden om enskilda lärare om de via mediebevakning får kännedom om missförhållanden, eller om BEO eller DO skickat en signal om ett ärende om kränkande behandling som involverat en lärare.

På Skolinspektionens hemsida finns information om möjligheten att lämna uppgifter om en olämplig **legitimerad** lärare eller förskollärare. Granskningen visar att en tredjedel av de inkomna signalerna om en enskild lärare, som registrerades av Skolinspektionen 2012–2024, avser lärare som inte har legitimation.¹⁷⁵ Att uppgifterna avser även icke-legitimerade lärare kan bero på att uppgiftslämnaren inte har kännedom om lärarens legitimationsstatus, eller att informationen om att Skolinspektionen enbart hanterar anmälningar om legitimerade lärare inte är känd.

Alla inkomna signaler blir inte föremål för utredning

Alla inkomna signaler till Skolinspektionen om olämpliga lärare blir inte ett LAN-ärende. Det är Skolinspektionens uppdrag som styr om ett ärende ska startas och utredas.¹⁷⁶ Därför blir signaler som avser icke-legitimerade lärare inte LAN-ärenden eftersom de inte kan leda till en anmälan till LAN. Signaler som involverar en icke-legitimerad lärare men handlar om kränkande behandling eller sexuella trakasserier överlämnas till BEO respektive DO för vidare utredning.¹⁷⁷

Särskild hantering av inkomna domar avseende brottsdömda lärare

De signaler om lärare som kommer till Skolinspektionen från domstolar hanteras dock på ett annat sätt. Information om brottsdömda lärare kommer direkt till myndighetens rättsenhet som också bevakar att domarna vinner laga kraft innan ärendet kan börja utredas av de regionala utredarna.

Som nämnts ovan startar Skolinspektionen som regel inte ärenden som avser icke-legitimerade lärare, inte heller när domstolarna underrättat om brottsdömda lärare utan legitimation. Även om Skolinspektionen inte kan starta ett LAN-ärende om en icke-legitimerad lärare har Skolinspektionen enligt skollagens bestämmelser möjlighet att överlämna uppgifter som inkommit från en elev eller annan myndighet men som

¹⁷⁵ Med inkomna signaler avses här inkomna anmälningar fram till augusti 2021 och inkomna signaler efter augusti 2021.

¹⁷⁶ Skolinspektionen, *Vägledning för gemensamma arbetssätt avseende myndighetens samlade signalhantering, riktad tillsyn på generell nivå och individnivå*, 2023.

¹⁷⁷ Intervju med företrädare för Skolinspektionen, 2025-02-20. BEO har tillsyn över kränkande behandling och DO har tillsyn över trakasserier och sexuella trakasserier.

inte resulterat i ett ärende eller tillsyn, till huvudmannen för hantering.¹⁷⁸ Det görs dock inte när det gäller inkommen information från domstolar, vilket beror på att domar sällan innehåller uppgifter om lärarens arbetsgivare.¹⁷⁹ Samtidigt framgår av myndighetens interna riktlinjer att de som huvudregel inte informerar huvudmannen om inkomna uppgifter, men att det ska göras när det handlar om uppgifter som är av mycket allvarlig art och som skyndsamt måste komma till huvudmannens kännedom.¹⁸⁰

Olämpliga lärare hanteras ofta av arbetsgivaren men anmäls inte alltid till Skolinspektionen

Eftersom huvudmän har en lagstadgad skyldighet att hantera klagomål och vidta åtgärder, är det vanligt att olämpliga och oskickliga lärare på ett eller annat sätt hanteras på lärarens arbetsplats. När det handlar om mer allvarliga fall kan det till exempel handla om omplacering eller utköp av lärare. Dessa åtgärder förhindrar dock inte att läraren söker en ny tjänst hos andra huvudmän. Det är därför ett problem att alla huvudmän inte informerar Skolinspektionen om olämpliga lärare.¹⁸¹ I våra intervjuer har det framkommit att referenser inte alltid tas i rekryteringsprocesser, eller att referenser är gamla eller felaktiga, exempelvis som en följd av en överenskommelse om att arbetsgivaren ska lämna en neutral referens.¹⁸²

Enbart en dryg femtedel av rektorerna i Riksrevisionens enkät har angett att det på deras skola finns dokumenterade riktlinjer för när en lärare ska anmälas till Skolinspektionen. Cirka 7 procent har angett att de inte känner till att lärare kan anmälas till Skolinspektionen. Att rektorer och huvudmän ofta nöjer sig med lokalt vidtagna åtgärder bekräftas också av vår aktgranskning och våra intervjuer med rektorer och huvudmän.¹⁸³ Enligt Skolinspektionen har dock både rektorer och huvudmän blivit mer benägna att anmäla lärare under de senaste åren.¹⁸⁴

5.2.2 Processen för LAN-ärenden är tids- och resurskrävande

Skolinspektionen har i uppdrag att göra anmälningar till LAN men några närmare bestämmelser om hur inspektionen ska hantera och handlägga sådana anmälningar finns inte. Det är myndigheten själv som har utformat processen för LAN-ärenden.

¹⁷⁸ Se 26 kap. 3 b § skollagen. I promemorian som föregick lagändringen föreslogs att Skolinspektionen **ska** överlämna klagomål till huvudmannen i de fall de själva inte utreder det inkomna klagomålet.

¹⁷⁹ Mejl från företrädare för Skolinspektionen, 2025-01-24.

¹⁸⁰ Skolinspektionen, *Vägledning för gemensamma arbetssätt avseende myndighetens samlade signalhantering, riktad tillsyn på generell nivå och individnivå*, 2023.

¹⁸¹ Intervju med företrädare för Skolinspektionen, 2025-02-20.

¹⁸² Intervju med företrädare för kommun 1, 2024-08-16; Intervju med rektor 3, 2024-11-12.

¹⁸³ Intervju med företrädare för Skolinspektionen, 2025-02-20; Intervju med företrädare för kommun 1, 2024-10-23, 2024-08-16.

¹⁸⁴ Mejl från företrädare för Skolinspektionen, 2024-08-22.

Processen involverar flera nivåer på myndigheten

Granskningen visar att handläggningen av LAN-ärenden är omfattande och involverar flera funktioner och nivåer på myndigheten.

Om Skolinspektionen vid hantering av signaler gällande lärare bedömer att det finns skäl att starta ett LAN-ärende kommer handläggningen och utredningen därefter att genomföras av utredarna på någon av Skolinspektionens regionala enheter.¹⁸⁵ För att utredningarna ska kunna genomföras på ett rättssäkert, effektivt och likvärdigt sätt finns ett stödmaterial som ger vägledning i arbetet med ett LAN-ärende (de olika aktiviteterna och rollerna samt ansvarsfördelningen) och i vad som ska utredas.¹⁸⁶ Därutöver har utredarna på de regionala enheterna möjligheter att stämna av med rättsenheten.¹⁸⁷

I utredarnas huvudsakliga ansvar ligger att samla in relevant underlag, kommunicera med läraren, huvudmannen och eventuellt andra aktörer för att sedan utifrån det insamlade underlaget bedöma om ärendet ska avslutas eller anmälas till LAN.¹⁸⁸ I det senare fallet skriver utredaren ett utkast till anmälan som sedan ska kvalitetssäkras av rättsenheten. Rättsenheten begär in eventuella kompletteringar och förbereder underlaget inför beslutsmötet med chefsjuristen. Innan ett beslut om att göra anmälan till LAN fattas ska chefsjuristen också ha samrått med generaldirektören (gäller dock inte för de anmälningar som grundar sig på en brottmålsdom).¹⁸⁹ En mer detaljerad beskrivning av Skolinspektionens handläggnings- och utredningsprocess för LAN-ärenden finns i bilaga 2.

När det gäller myndighetens övriga tillsynsärenden tillämpas processen med flera nivåer enbart vid mer ingripande beslut såsom återkallelser av tillstånd. I LAN-anmälningar görs detta alltid, även vid ”enklare” ärenden. Ett exempel är ärenden med lagakraftvunnen dom som rör allvarlig brottslighet, som enligt praxis kommer att leda till återkallelse. Dessa ärenden skickas ändå från rättsenheten till de regionala utredarna för vidare handläggning. Det finns en risk för att ärenden som skulle kunna gå snabbt drar ut på tiden när de ska gå via så många instanser.¹⁹⁰

Ibland tar det över två år innan en inkommen signal blir anmälan till LAN

Att utreda omständigheter, samla in och kommunicera underlag tar tid. Nya uppgifter kan framkomma under utredningen och måste också utredas.

¹⁸⁵ Under de första åren var processen mer uppstyrd och i stort sett allt skulle beslutas av rättsenheten. Såväl frågor om ifall ärendet skulle utredas, utredas vidare eller anses färdigutrett, som frågor om vilka handläggnings- eller utredningsåtgärder som skulle vidtas under utredningens gång beslutades av rättsenheten.

¹⁸⁶ Skolinspektionen, *Utredningsstöd och vägledning för gemensamma arbetssätt i LAN-ärenden*, 2022.

¹⁸⁷ Mejl från företrädare för Skolinspektionen, 2025-04-04.

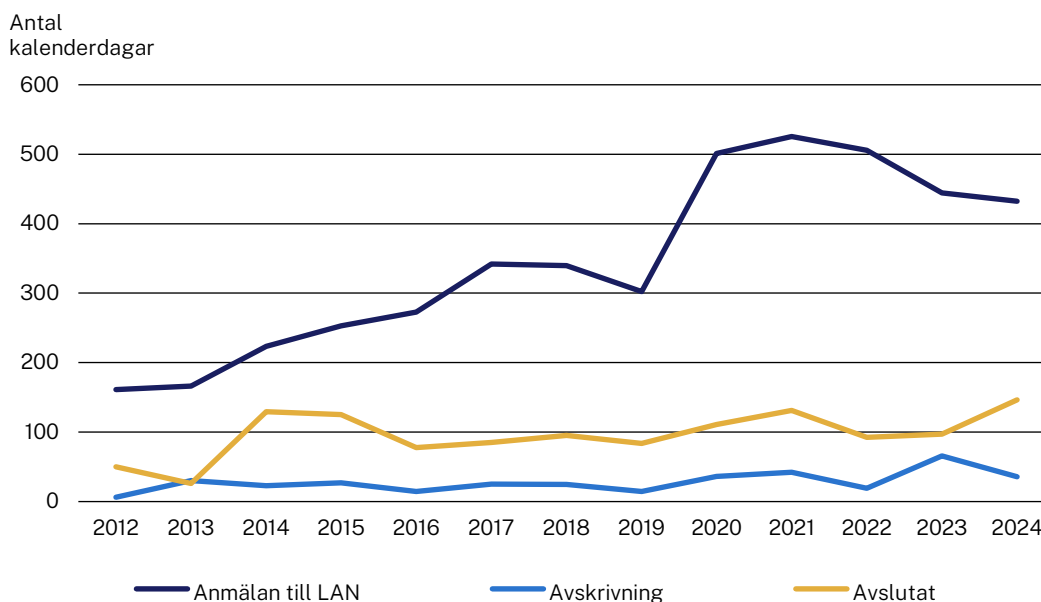
¹⁸⁸ När det handlar om brottsdömda lärare är det rättsenheten som fattar beslut om såväl avskrivningar (icke-legitimerade) och avslut som anmälningar till LAN.

¹⁸⁹ Intervju med företrädare för Skolinspektionen, 2025-01-24.

¹⁹⁰ Intervju med företrädare för Skolinspektionen, 2024-11-15.

Den genomsnittliga handläggningstiden för en LAN-anmälan uppgick 2024 till nästan 15 månader. Handläggningstiden för ärenden som leder till anmälningar till LAN har dock minskat något under de tre senaste åren, se diagram 5.

Diagram 5 Genomsnittlig handläggningstid (antal kalenderdagar) för LAN-ärenden, 2012–2024



Källa: Skolinspektionen.

I många ärenden tar handläggningen dock fortfarande lång tid. För 14 procent av samtliga anmälningar till LAN översteg handläggningstiden två år. För en lärare slutar dock inte processen med Skolinspektionens beslut utan den fortsätter hos LAN vilket tar ännu längre tid (se närmare beskrivning i avsnitt 5.3.2). Skolinspektionen är medveten om att handläggningen tenderar att ta lång tid, särskilt i komplexa oskicklighetsärenden där underlag måste hämtas in från flera arbetsgivare. Lång väntan på domar och prövning hos flera instanser bidrar också.¹⁹¹

Eftersom ärendena varierar i karaktär och komplexitet är det svårt för oss att se ett tydligt mönster i vilka steg av processen som tar mest tid. Långa handläggningstider förefaller bero på både externa och interna faktorer. Ibland tar det lång tid innan domen vinner laga kraft, ibland begär huvudmannen eller läraren anstånd med svaret, och ibland byter läraren arbetsgivare så att nya kontakter krävs. Aktgranskningen visar att ärenden ibland ligger i flera månader utan någon dokumenterad åtgärd, och att kvalitetssäkringen på rättsenheten i vissa fall kan ta flera månader i anspråk. Det sistnämnda kan bero på behovet av kompletteringar men i intervjuer har det framkommit att onödiga ställtider också kan uppstå på grund av ärendets och beslutets förankring hos flera funktioner på myndigheten.¹⁹²

¹⁹¹ Mejl från företrädare för Skolinspektionen, 2024-08-22.

¹⁹² Intervjuer med företrädare för Skolinspektionen, 2024-11-15, 2025-01-24.

5.2.3 Anmälningar till LAN håller bra kvalitet men det är få ärenden som går vidare till LAN

Sedan legitimationssystemet infördes har cirka 10 procent av samtliga registrerade ärenden om legitimerade lärare hos Skolinspektionen resulterat i en anmälan till LAN. Men denna andel har ökat ganska markant under de senaste åren och uppgick till 37 procent 2024.

LAN-anmälningar håller god kvalitet

Skolinspektionen har ansvar för den utredning som ligger till grund för LAN:s bedömning, vilket kräver juridisk, metodologisk och pedagogisk kunnsighet. Utredningens omfattning varierar beroende på om anmälan rör oskicklighet, olämplighet eller brottmål.¹⁹³ Därutöver förekommer många individuella omständigheter som en LAN-utredare måste ta ställning till.¹⁹⁴

Det är sedan LAN som prövar om den anmälda händelsen är bevisad. I våra intervjuer framkommer att LAN över lag är nöjda med det underlag som de får från Skolinspektionen, och att utredningarna med tiden har blivit bättre.¹⁹⁵ Det hände framför allt under de första åren efter reformen att nämnden inte ansåg att underlaget var tillräckligt. I sådana fall kan nämnden besluta om ingen åtgärd.

De flesta LAN-anmälningar grundar sig på brottmålsdom eller olämplighet

Även om andelen oskicklighetsärenden har ökat under de senaste åren är det fortfarande olämplighet som står bakom majoriteten av Skolinspektionens anmälningar till LAN. Majoriteten av dessa anmälningar grundar sig på brottmålsdomar eller den praxis som myndigheten allteftersom har upparbetat.

Vår bedömning utifrån aktgranskningen är att Skolinspektionen sällan går vidare till LAN med de ärenden där utfallen är lite mer osäkra. Det innebär att LAN nästan alltid beslutar i linje med Skolinspektionens yrkande. Sedan 2018 har LAN enbart vid två tillfällen fattat beslut utan åtgärd. Under senare tid har dock Skolinspektionen gjort ett flertal LAN-anmälningar som grundat sig på omständigheter där det inte funnits någon uttalad praxis från LAN sedan tidigare, exempelvis ärenden som rört olämplighet utanför yrkesutövningen och brott som inte omfattas av uppräknningen i förordningen som rör domstolarnas underrättelseskyldighet.¹⁹⁶

Huvudmannens bristande dokumentation kan förhindra anmälningar till LAN

Samtidigt är det många utredningar som avslutas utan anmälan till LAN och som därmed aldrig blir föremål för bedömning och beslut hos LAN. Ibland kan det framstå som närmast uppenbart att en lärare inte kan anses lämplig samtidigt som det inte

¹⁹³ Skolinspektionen, *Utredningsstöd och vägledning för gemensamma arbetssätt i LAN-ärenden*, 2022.

¹⁹⁴ Intervju med företrädare för Skolinspektionen, 2024-11-15.

¹⁹⁵ Intervju med företrädare för LAN, 2024-10-23, 2024-11-08.

¹⁹⁶ Mejl från företrädare för Skolinspektionen, 2025-04-04.

finns något konkret underlag att stödja den bedömningen på.¹⁹⁷ Huvudmannens och skolans dokumentation utgör ett viktigt underlag, särskilt i oskicklighetsärenden eftersom det även ska utredas om läraren getts möjlighet att bättra sig.

Dokumentationen är avgörande också i ärenden som grundar sig på ett beslut från BEO eftersom Skolinspektionen då ska utreda om kränkande behandling bara förekommit vid den händelsen som BEO utrett eller vid upprepade tillfällen.

Avslutade LAN-ärenden saknar ofta en tydlig motivering

Vår aktgranskning visar att många ärenden också avslutas av andra skäl än bristfällig dokumentation hos huvudmannen. Det finns avslutade ärenden där det varit oklart, utifrån det underlaget som varit tillgängligt i myndighetens ärendesystem, varför Skolinspektionen har valt att inte utreda vidare genom att ta in ytterligare underlag. Enligt myndigheten kan de utöver huvudman och rektor också ta kontakt med lärarens kollegor eller elever, vilket vi dock bara sett någon enstaka gång i det hundratal akter som vi gått igenom.¹⁹⁸ Till exempel om rektorn på den anmälde lärarens skola inte har samma uppfattning om läraren och/eller händelsen som den inkomna signalen handlar om, tar Skolinspektionen sällan in ytterligare underlag från andra potentiella uppgiftslämnare om vad som kan ha hänt.¹⁹⁹ Även i våra intervjuer framkommer att rektorns yttrande har tyngd och är ett viktigt underlag i utredningen.²⁰⁰

Det finns också ärenden där det för oss är oklart hur Skolinspektionen utifrån det inhämtade underlaget har hamnat i ett visst beslut. I sina beslut om avslut skriver Skolinspektionen ofta "att det saknas skäl att utreda vidare" utan någon närmare motivering. Besluten specificerar ibland vilka aktörer som har kontaktats men inte vad som har framkommit, vilket gör att blir det oklart hur myndigheten har kommit fram till att det inte finns skäl att utreda vidare.

5.3 LAN:s processer fungerar väl

Granskningen visar att LAN:s process på övergripande nivå fungerar väl. Men med tanke på att antalet ärenden ökar kan det finnas behov av att se över ansvarsnämndens handläggningsrutiner för att göra processen mer tidseffektiv.

5.3.1 Verksamheten har tredubblats de senaste fyra åren

Verksamheten vid LAN styrs helt av antalet inkomna anmälningar och ansökningar, och budgeten för verksamheten beslutas av Skolverkets myndighetsledning. Som vi redovisat tidigare i kapitlet har antalet anmälningar till LAN ökat sedan 2020 med en topp 2024 då det inkom 34 anmälningar. Det innebär också att verksamhetens kostnader har ökat, mer specifikt tredubblats sedan 2021.

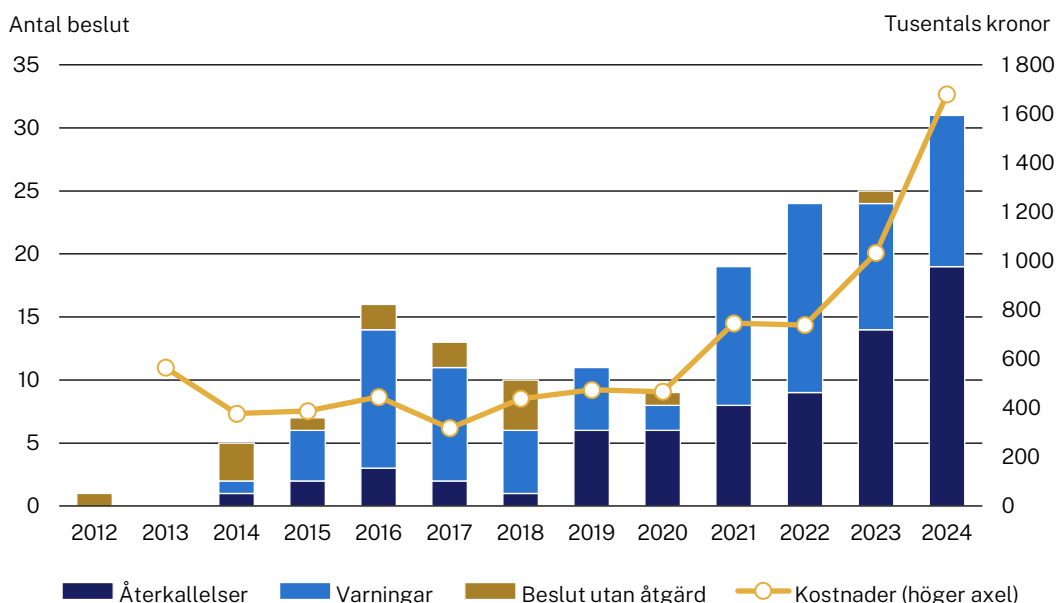
¹⁹⁷ Mejl från företrädare för Skolinspektionen, 2024-08-22.

¹⁹⁸ Intervju med företrädare för Skolinspektionen, 2024-11-15.

¹⁹⁹ Mejl från företrädare för Skolinspektionen, 2024-08-22; Riksrevisionens aktgranskning.

²⁰⁰ Intervju med företrädare för Skolinspektionen, 2024-10-17.

Diagram 6 Kostnader (tusental kronor) och antalet beslutade ärenden hos LAN, 2012–2024



Källa: Skolverket.

Skolverkets enhet för verksjuridik ansvarar för LAN:s kanslifunktion och beslutar om kanslipersonal och föredragande vid LAN-sammanträden.²⁰¹ Kansliuppgifterna utgörs huvudsakligen av kommunikering med olika parter, beredning av underlag, föredragning på nämndsammanträden och hantering av överklaganden, men också begäran om utlämnanden av handlingar från media, forskare med flera.

Antalet personer som arbetar med LAN-ärenden på kansliet har ökat de senaste åren men LAN-ärenden utgör bara en del av dessa personers arbetsuppgifter. I våra intervjuer har det framkommit att de föredragande upplever att LAN-ärenden inte ges någon särskild prioritering jämfört med andra arbetsuppgifter.²⁰² Med tanke på att det bara finns fyra nämndsammanträden per år och att LAN:s beslut är av ingripande karaktär för läraren, är det enligt Riksrevisionen viktigt att kansliets LAN-ärenden tydligt planeras och prioriteras i förhållande till de beslutade nämndsammanträdena.

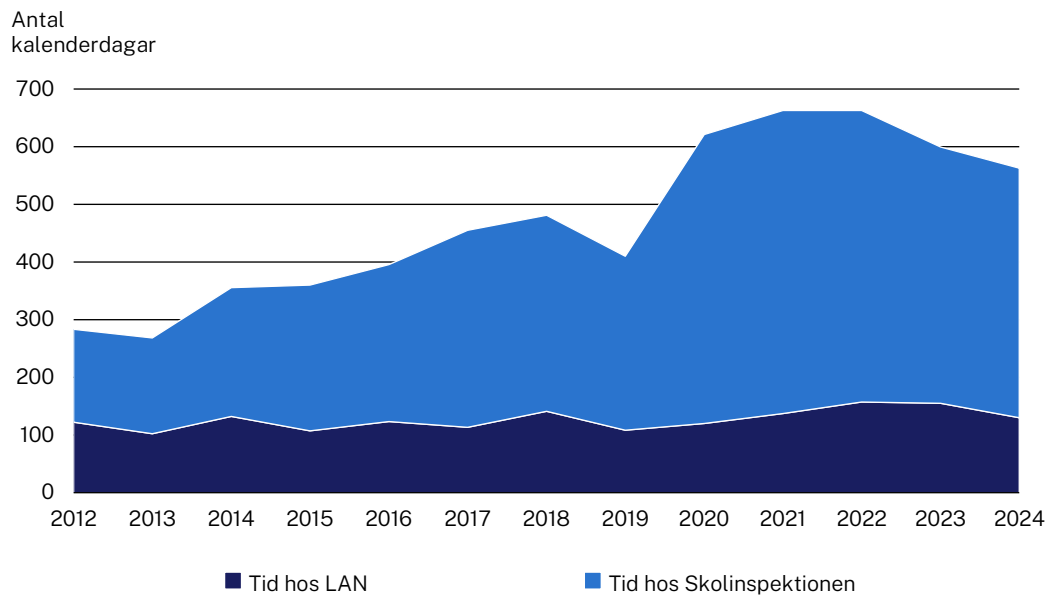
5.3.2 Det finns potential att förkorta handläggningstiderna

Den genomsnittliga handläggningstiden från anmälan till LAN tills beslutet expedieras var 130 dagar 2024. Handläggningstiderna har legat på relativt stabil nivå ända sedan LAN inrättades. Ur ett lärarperspektiv tar dock handläggningen betydligt längre tid – den genomsnittliga handläggningstiden från en signal hos Skolinspektionen till LAN:s beslut var nästan 20 månader 2024 (se diagram 7). Andelen LAN-anmälningar vars sammanlagda handläggningstid överstiger 2 år uppgår till 20 procent, och eventuella överklaganden förlänger tiden ytterligare.

²⁰¹ Roll- och ansvarsfördelningen mellan kansliet och nämnden framgår av myndighetens arbetsordning för Lärarnas ansvarsnämnd och framtagna rutiner för Lärarnas ansvarsnämnd.

²⁰² Intervju med företrädare för LAN-kansliet, 2024-12-09.

Diagram 7 Genomsnittlig handläggningstid (antal kalenderdagar) för LAN-anmälningar, uppdelad på handläggningstid hos Skolinspektionen respektive hos LAN, 2012–2024



Källa: Skolinspektionen; Skolverket.

Kommuniceringen med parterna sker skyndsamt men beredningen tar ibland väl lång tid

Granskningen visar att de första kontakterna med läraren och Skolinspektionen tas mycket snabbt.²⁰³ LAN:s kommunikering med parterna är författningsreglerad, men det finns en risk för dubbelarbete i förhållande till Skolinspektionens kontakter med lärare. Efter all kommunikering, ibland flera vändor, sammanställer kansliet handlingarna och skriver ett beslutsunderlag inför nämndsammanträdet.²⁰⁴ Vår genomgång av ett 10-tal ärenden hos LAN 2023–2024 visar att ärendena ibland tagit relativt mycket tid i anspråk efter att allt underlag har samlats in och innan ärendet tagits upp på nämndsammanträdet. Med tanke på att kansliet själv inte gör någon egen utredning eller bedömning utan sammanställer vad parterna har angett förefaller en beredningstid på 2–3 månader väl lång.

Granskningen visar också att kvalitetssäkringen av beslutet sker i två steg: först hos ordförande och sedan av ledamöterna vilket gör att det oftast tar en månad från att beslutet har fattats till expediering av beslutet. Kvalitetssäkringen är en viktig del av processen men ur en effektivitetsaspekt kan det finnas skäl att se över om de olika stegen alltid behöver göras sekventiellt eller om det i vissa delar i processen finns utrymme för parallell handläggning.

Vissa effektivitetsåtgärder har vidtagits

Det har nyligen genomförts vissa ändringar i handläggningsprocessen i syfte att effektivisera arbetet på nämndsammanträdena. När det gäller anmälningar som

²⁰³ Bestämmelser om kommunikering för inkomna anmälningar finns i 27 kap. 10–11 §§ skollagen.

²⁰⁴ En detaljerad beskrivning av processen på LAN finns i bilaga 2.

grundar sig på brottmålsdom, där utgången för beslut bedöms som mycket förutsägbart, skriver de föredragande numera redan innan nämndsammanträdet fram ett förslag till beslut. Det medför snabbare hantering på nämndsammanträden vilket frigör mer tid för ärenden som behöver mer tid att diskuteras.²⁰⁵ Tidigare skrev föredragande alla förslag till beslut, oavsett förväntad utgång, efter nämndsammanträden.

5.3.3 LAN går nästan alltid på Skolinspektionens linje

Som vi beskrivit tidigare i kapitlet har LAN under de senaste åren bifallit nästan alla yrkanden från Skolinspektionen. Men under de första åren efter att systemet hade inrättats kritiserades LAN för att fatta mildare beslut än Skolinspektionen.²⁰⁶ Under 2012–2018 lämnade LAN 13 ärenden utan åtgärd, motsvarande en fjärdedel av alla beslut, vilket huvudsakligen berodde på outvecklad praxis och bristfälliga utredningar från Skolinspektionen.²⁰⁷

Att LAN nästan alltid går på Skolinspektionens linje kan bero på att anmälningar till LAN grundar sig på mer eller mindre givna utgångar, samtidigt som de mer osäkra fallen aldrig når nämnden utan avskrivs och avslutas på Skolinspektionen (se avsnitt 5.2.3). När Skolinspektionen är osäker på disciplinpåföljden yrkar de på både återkallelse och varning. Då landar LAN ibland i det ena, och ibland i det andra, men de kan inte besluta om en strängare åtgärd än vad Skolinspektionen har yrkat på. Det har i princip inte heller förekommit att LAN har velat ha en mer ingripande åtgärd än vad Skolinspektionen yrkat på.²⁰⁸

De dubbla disciplinpåföljderna minskar också risken för LAN:s avslag på grund av meningsskiljaktigheter om disciplinpåföljd men de kan ibland upplevas som försiktiga, särskilt när alla kriterier för återkallelse är uppfyllda.²⁰⁹

²⁰⁵ Intervju med företrädare för LAN, 2024-11-08.

²⁰⁶ Se till exempel Sveriges Radio, "Trots brott – lärare kan behålla legitimationen", 2018-11-13; Motion till riksdagen 2019/20:1896, *Översyn och granskning av Lärarnas ansvarsnämnd*.

²⁰⁷ Intervju med företrädare för LAN, 2024-10-23.

²⁰⁸ Intervju med företrädare för LAN, 2024-11-08.

²⁰⁹ Intervju med företrädare för LAN-kansliet, 2024-12-09.

6 Slutsatser och rekommendationer

Syftet med lärarlegitimationssystemet, som infördes 2011, var att genom ökad rättssäkerhet för barn och elever samt höjd kvalitet på lärarkåren bidra till att alla barn och elever undervisas av väl kvalificerade och lämpliga lärare och förskollärare. Därutöver förväntades legitimationen öka läraryrkets attraktivitet och status.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att legitimationssystemet inte har fått det genomslag som förväntades. En viktig anledning till det är att lärarbristen har blivit större och mer långvarig än vad regeringen förutsåg när systemet infördes. Men granskningen har också identifierat betydande brister i systemet som, oberoende av lärarbristen, påverkat måluppfyllelsen negativt. Det handlar huvudsakligen om att regeringen inte har utformat systemet tillräckligt väl för att förhindra att olämpliga lärare arbetar i skolan. Bristerna finns både i lagstiftningen och i myndigheternas ansvar och befogenheter. Den sammantagna bedömningen är därmed att lärarlegitimationssystemet inte fungerar effektivt.

Trots bristerna bör systemet finnas kvar. Legitimationen fyller bland annat en funktion som ett bevis på lärarens formella kompetenser, och systemet med disciplinpåföljder ökar skyddet för barn och elever när läraren eller förskolläraren visat sig vara olämplig. Granskningen visar också att myndigheternas handläggning inom legitimationssystemet fungerar relativt väl. Men för att i större utsträckning uppnå målen med legitimationssystemet, behöver regeringen vidta åtgärder för att komma åt de brister som granskningen har identifierat.

6.1 Lärarbrist har påverkat förutsättningarna för ett välfungerande system

Systemet i sin nuvarande form har inte förutsättningar för att fungera effektivt eftersom det utformades utifrån bedömningen att lärarbristen skulle minska avsevärt, delvis tack vare reformen. Det faktum att det fortsatt finns stor lärarbrist har i hög grad påverkat måluppfyllelsen för reformen.

6.1.1 Undantagen medför negativa effekter

Regeringen har hanterat bristen på legitimerade lärare med hjälp av olika undantag från legitimationskravet, som var tänkta att vara tillfälliga men som har blivit permanenta. Undantagen har resulterat i att andelen legitimerade lärare är låg inom vissa verksamheter, men de medför även andra negativa effekter, något som regeringen enligt Riksrevisionens bedömning inte beaktat i tillräcklig utsträckning. Undantagen möjliggör att huvudmännen kan kringgå legitimationskravet, exempelvis genom att systematiskt anställa obehöriga lärare på kortare anställningar. Därutöver minskar möjligheten till undantag från legitimationskravet lärares incitament att slutföra en lärarutbildning. De medför också att det fortfarande finns många lärare som inte omfattas av de disciplinpåföljder som inrättades 2011 eftersom de endast

gäller legitimerade lärare. Det finns även en risk för att systemet förlorar sin legitimitet och yrket sin status om en yrkesgrupp med legitimationskrav kan ersättas med obehöriga personer, vilket varit fallet med lärare. Exempelvis möjliggör undantagen att en lärare som förlorat sin legitimation kan arbeta kvar som lärare i skolan.

Undantag kan vara en relevant åtgärd för att hantera lärarbrist på kort sikt men på längre sikt krävs andra lösningar. Eftersom färre barn kommer att minska efterfrågan på lärare framöver, bör det vara relevant att nu se över behovet av undantagen.²¹⁰

6.1.2 Fler lärare behöver bli legitimerade och behöriga

För att målet med behöriga och legitimerade lärare i klassrummet ska nås är ytterligare insatser nödvändiga. Regeringen har genomfört flera fortbildningsinsatser för verksamma obehöriga lärare i syfte att fler ska uppnå de behörighetskrav som krävs för legitimation. Det har även gjorts insatser som syftar till att utöka legitimerade lärares behörigheter, till exempel Lärarlyftet. Trots olika satsningar finns det fortfarande nästan 30 000 lärare, omräknat till heltidstjänster, som inte är behöriga för den undervisning som de bedriver. Detta indikerar att ytterligare insatser behövs, vilket är ett ansvar som inte bara ligger på staten utan även på huvudmännen.

6.2 Många legitimerade lärare är obehöriga för den undervisning som de bedriver

Andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen är ungefär densamma som innan legitimationen infördes. Därutöver visar granskningen att en pedagogisk högskoleexamen, och därmed i många fall även legitimation, långtifrån alltid innebär att läraren har behörighet för den undervisning som hen bedriver.

På många skolor är andelen legitimerade lärare relativt hög, medan andelen legitimerade **och** behöriga lärare är betydligt lägre. Det innebär en risk för att eleverna får stora delar av sin undervisning av lärare som saknar behörighet för det ämne eller den skolform de undervisar i. Exempelvis är bara 16 procent av lärare i de anpassade skolformerna behöriga för just dessa skolformer samtidigt som andelen legitimerade lärare i dessa skolformer uppgår till cirka 85 procent.

6.3 Legitimationshandläggning får inte bli ett hinder för anställning

Den genomsnittliga handläggningstiden för legitimationsansökningar håller sig inom det förordningsstyrda kravet på fyra månader, men varierar mycket mellan ärendena. För lärare med utbildning från tredje land tar det ibland uppemot två år att få legitimation. En ytterligare utmaning för dessa lärare är att de ofta behöver betala dubbla avgifter när de ansöker om legitimation.

²¹⁰ Under perioden 2024–2038 beräknas det utbildas ett överskott av lärare i fritidshem, grundskollärare F-3, ämneslärare på gymnasiet och specialpedagoger. Skolverket, *Lärarprognos 2024, 2025*.

Långa handläggningstider för vissa ärenden påverkar dock även ärenden som bara tar några timmar att handlägga. Exempelvis är ansökningar från nyutexaminerade enkla att handlägga men det kan ändå ta flera månader innan Skolverket fattar beslut. Nyexaminerade lärare behöver sin legitimation för att kunna få en fast anställning. Därför vore det önskvärt om Skolverket organiserade sitt arbete så att sådana legitimationer kan handläggas förhållandevis omgående.

6.4 Det saknas effektiva mekanismer för att förhindra och hantera olämpliga lärare i skolan

Riksrevisionens bedömning är att legitimationssystemet inte fångar upp olämpliga och oskickliga lärare tillräckligt väl. Det beror huvudsakligen på att de berörda myndigheterna inte har tillräckliga befogenheter, och att lagstiftningen inte är tillräckligt omfattande. Regeringen har inte heller följt upp och anpassat systemet med disciplinpåföljder när andra justeringar i legitimationssystemet har gjorts.

6.4.1 Skolverket gör ingen kontroll av lärares lämplighet

Skolverket gör varken en registerkontroll eller någon annan typ av bedömning av lärarens lämplighet i anslutning till legitimationsansökan. Enligt Riksrevisionens bedömning beror det på att regeringen inte gett myndigheten befogenheter att göra det.

I förarbetena till reformen betonade regeringen att det efter lärar- eller förskollärarexamen måste finnas en ytterligare möjlighet att avgöra om en lärare är lämplig för att självständigt utöva yrket. Regeringen ansåg att legitimationen skulle fylla den funktionen då kravet för att få legitimation bland annat var en genomförd och godkänd introduktionsperiod. Blivande lärares lämplighet skulle alltså bedömas både genom VFU:n inom ramen för lärar- eller förskolläraryrket och genom introduktionsperioden. Kravet på det sistnämnda togs dock bort bara något år efter införandet och ersattes med en bestämmelse om att Skolverket inte skulle utfärda en legitimation om det fanns skäl som skulle kunna leda till att legitimationen återkallas, om den sökande redan hade en sådan. Den bestämmelsen är inte tillämplig i praktiken eftersom Skolverket inte har tillgång till information om ifall den sökande gjort sig skyldig till allvarliga brott, varit grovt oskicklig i sin yrkesutövning eller på annat sätt är särskilt olämplig för att bedriva undervisning.

Granskningen visar också att legitimation har utfärdats till personer med belastningar för grova brott, som troligen skulle ha lett till återkallelse om personen redan hade haft en legitimation. Om Skolverket kunde kontrollera sökanden mot belastningsregistret, skulle dessa personer förhindras att få lärarlegitimation.

Idag sker lämplighetsbedömningen enbart inom ramen för lärar- och förskolläraryrket. Samtidigt har det inom ramen för granskningen framkommit signaler om att studenter blir godkända på VFU:n även när mottagande skolor inte anser att de är lämpliga för läraryrket.

6.4.2 Få huvudmän anmäler olämpliga och oskickliga lärare till Skolinspektionen

De flesta signaler om olämpliga eller oskickliga lärare till Skolinspektionen kommer från vårdnadshavare och elever, och inte från skolor och huvudmän. Det kan bero på att huvudmän inte vet att de kan anmäla till Skolinspektionen eller inte prioriterar att göra det. Enligt dagens bestämmelser har huvudmännen inte någon lagstadgad skyldighet att göra det.

När ett LAN-ärende startas på Skolinspektionen har oftast lärarens arbetsgivare redan vidtagit åtgärder för att komma till rätta med lärarens brister. Hanteringen har i regel endast skett på den aktuella skolan, och ibland på huvudmannanivå, men utan några åtgärder som förhindrar att läraren får en ny anställning hos en annan huvudman. Det finns lärare som bedömts som olämpliga eller oskickliga av en arbetsgivare och därför sagts upp eller köps ut, för att kort därefter få nytt jobb på en annan skola. Om huvudmannen hade haft skyldighet att anmäla olämpliga legitimerade lärare till Skolinspektionen för eventuell anmälan till LAN, skulle det bli svårare för dessa lärare att få ny anställning som lärare. Det skulle även göra det svårare för huvudmän att ge neutrala referenser om lärare som de sagt upp eller köpt ut.

6.4.3 Systemet säkerställer inte att brottsdömda lärare hanteras

Granskningen visar att det finns verksamma legitimerade lärare i skolan och förskolan som i relativ närtid blivit dömda för grova brott. Det kan bero på att domstolarna inte har underrättat Skolinspektionen om brottsdömda legitimerade lärare, att arbetsgivarens kontroll av registerutdraget inte genomförts eller att läraren trots brottmålsdomen ansetts vara lämplig att anställas i skolan.

Domstolsverket har initierat ett projekt för att förbättra rapporteringen av vissa domar till Skolinspektionen. Den föreslagna lösningen gäller för fällande domar som avser något av brotten på skolutdraget, och innebär att en automatiserad kontroll görs i Skolverkets legitimationsregister för att kontrollera om den åtalade i dessa domar är legitimerad lärare eller inte. Eftersom arbetet är egeninitierat och involverar såväl Domstolsverket som Skolverket, är det viktigt att regeringen följer upp arbetet för att säkerställa att projektet slutförs.

Samtidigt finns det många lärare som inte har legitimation. Domstolarna har inget uppdrag att informera Skolinspektionen om icke-legitimerade lärares brottmålsdomar. Dessa lärare kan arbeta kvar i skolan om det inte framkommer några andra signaler om olämplighet. Enligt dagens bestämmelser ska skolutdraget endast visas upp vid nyanställningar. Det innebär att det finns en risk för att domar om allvarliga brott som icke-legitimerade lärare har blivit dömda för efter att de blivit anställda, inte når arbetsgivaren. Och eftersom skolutdraget är giltigt i ett år, är det inte heller säkert att domar som meddelats inom det närmaste året före nyanställningen kommer till arbetsgivarens kännedom.

Riksrevisionen konstaterar att innehållet i skolutdraget skiljer sig avsevärt från utdraget för arbete på HVB. Exempelvis inkluderas narkotikabrott, grovt olaga hot och hedersförtryck i HVB-utdraget men inte i skolutdraget. Även om barn och elever i förskolan och skolan inte möter lärare dygnet runt, så som barn och unga på HVB gör, har lärare daglig kontakt med många barn och elever, och med tanke på betygsättning är eleverna också i beroendeställning till sina lärare.

Uppgifter om domar i belastningsregistret är känslig information, och ska därför inte samlas in i överdriven utsträckning. Eftersom barn och elever har mindre möjlighet att försvara sig mot övergrepp och befinner sig i en beroendeställning gentemot de vuxna i sin omgivning har barnens och elevernas behov av en trygg och säker miljö i förskola, skola och fritidshem bedömts väga tyngre än integriteten hos dem som söker arbete alternativt redan är anställda inom skolväsendet.²¹¹ Därför bedömer Riksrevisionen att regelbundna registerkontroller och en utökad lista över brott på skolutdraget kan utgöra rimliga åtgärder för att öka säkerheten och tryggheten för barn och elever. Inom till exempel HVB-verksamhet anses det vara rimligt med en betydligt mer omfattande lista på brott när det gäller registerutdraget, och med kortare giltighetstid för utdraget.

Regeringen har några veckor före Riksrevisionens publicering presenterat en promemoria om utökade registerkontroller inom utbildningsväsendet. Promemorians förslag handlar bland annat om att fler brott, däribland majoriteten av de brott som är inkluderade i HVB-utdraget, ska omfattas av skolutdraget. Utredaren föreslår även att utdragets giltighetstid ska ändras från 12 till 6 månader, och att utdraget även ska omfatta uppgifter i misstankeregistret avseende misstankar om brott för vilka åtal har väckts.²¹² Promemorian har skickats på remiss med sista svarsdatum den 17 augusti 2025.

6.4.4 De befintliga disciplinpåföljderna är inte tillräckliga

Skolinspektionens uttalade uppdrag handlar om att utreda och anmäla ärenden som enbart avser legitimerade lärare. Då intentionen med reformen var att enbart legitimerade lärare skulle undervisa i skolan ingick inga åtgärder för att omhänderta oskickliga och olämpliga icke-legitimerade lärare i reformen. Om den inkomna signalen avser icke-legitimerad lärare initierar Skolinspektionen i regel inte ett ärende. Granskningen visar att det ibland har handlat om signaler som med stor sannolikhet hade lett till anmälan till LAN om läraren hade haft legitimation.

Eftersom det fortfarande finns en betydande andel icke-legitimerade lärare i skolan behöver systemet anpassas så att det försäkrar att alla lärare, oavsett legitimationsstatus, är skickliga och lämpliga. Exempelvis skulle Skolinspektionen kunna utdela en disciplinpåföljd, såsom kritik, till lärare. Detta skulle kunna utgöra en åtgärd som dels är tillämplig på lärare som inte har legitimation, dels som ett komplement i ärenden som inte uppfyller alla villkor för anmälningar till LAN. Ett

²¹¹ Se exempelvis Prop. 1999/2000:123, s. 14–15; Prop. 2006/07:37, s. 13; Prop. 2009/10:176, s. 38 och Prop. 2012/13:194, s. 23.

²¹² Regeringsbeslut U2025/01126.

sådant uppdrag kan möjliggöra för Skolinspektionen att arbeta bredare när det gäller signaler om oskickliga och olämpliga lärare.

6.4.5 Processerna med LAN-anmälningar fungerar överlag väl men har effektiviseringspotential

Riksrevisionen bedömer att handläggningen av LAN-ärenden på såväl Skolinspektionen som LAN-kansliet fungerar förhållandevis bra, men att processen i sin helhet ibland tar lång tid vilket kan få konsekvenser för läraren, eleverna och huvudmannen. Med tanke på att antalet LAN-anmälningar har ökat kraftigt under de senaste åren bedömer Riksrevisionen att det kan finnas anledning för både Skolinspektionen och LAN att se över sina processer i syfte att säkerställa en tidseffektiv handläggning.

Vidare bedömer Riksrevisionen att det kan vara önskvärt att fler ärenden vars utgång inte är helt uppenbara anmäls till LAN. Systemet är utformat så att LAN ska pröva ärenden, och därför bör nämnden ges möjlighet att ta ställning i de ärenden där utfallet inte är helt självklart. LAN består av ledamöter som besitter både djup och bred kunskap om skolan och läraryrket. Den kompetensen skulle kunna nyttjas bättre för att diskutera fallen med mer osäkra utfall, och därigenom ytterligare utvidga praxisen för avgöranden.

6.5 Inga tydliga indikationer på att läraryrket blivit mer attraktivt

Granskningen visar inga tydliga indikationer på att läraryrket, sedan legitimationen infördes, fått märkbart högre status eller attraktivitet. Även om söktrycket till lärarutbildningar hade en tillfällig uppgång efter att legitimationen infördes är det lågt jämfört med många andra yrkesexamensprogram. Samtidigt påverkar många andra variabler söktrycket. Även om granskningen visar att legitimerade lärare har haft bättre löneutveckling än icke-legitimerade, är det svårt att särskilja legitimationens roll i detta då staten under samma tidsperiod gjort åtskilliga satsningar för att höja lärarlönerna. Många av dessa satsningar är riktade till legitimerade lärare, vilket i och för sig ökar incitamenten för obehöriga lärare att skaffa sig en lärarexamen och legitimation. Men en sådan effekt har varit svår att påvisa i granskningen.

För att lärarlegitimationen ska bidra till ökad status behövs också bättre strukturer och mekanismer för att sälla bort lärare som inte uppfyller kraven på lämplighet och skicklighet.

6.6 Systemet har flera fördelar som är viktiga att värna om

Trots bristerna bedömer Riksrevisionen att legitimationssystemet bör finnas kvar. Legitimationen fyller en funktion som ett bevis på lärarens formella kompetenser, där varje enskild behörighet finns redovisad. Det är samhällsekonomiskt mer fördelaktigt att en expertmyndighet med erfarenhet och kunskap bedömer behörigheter, i stället för att varje rektor eller huvudman gör det. För varje potentiell arbetsgivare skulle det

innebära ett extra arbete att bedöma och kvalitetssäkra sökandes behörigheter, särskilt för gymnasiekurser och delvis för högstadiet där det finns många sätt att bli behörig i vissa kurser. Därutöver har såväl Skolverket som Skolinspektionen och LAN upparbetat processer och rutiner för att handlägga legitimationsärenden, som enligt Riksrevisionen fungerar relativt väl.

Även möjligheten att återkalla en legitimation fyller en funktion genom att öka skyddet för barn och elever när läraren visat sig vara olämplig. En lärare som blivit av med sin legitimation får sannolikt svårare att få jobb inom skolan, även om inget yrkesförbud finns.

6.7 Rekommendationer

Till regeringen

- Utvärdera regelbundet vilka undantag från legitimationskravet som fortsatt är motiverade.
- Ge Skolverket möjlighet att kontrollera belastningsregistret i samband med ansökan om legitimation för lärare och förskollärare.
- Utöka registerkontrollen av personal inom skolväsendet. Det bör till exempel övervägas om registerkontrollen av skolans och förskolans personal ska göras regelbundet, i stället för enbart vid nyanställning. Det bör också övervägas om skolutdraget ska inkludera brott som finns med på HVB-utdraget.
- Inför krav på huvudmän att anmäla allvarliga fall med olämpliga och oskickliga lärare till Skolinspektionen.
- Gör en översyn av disciplinpåföljderna för lärare och förskollärare i syfte att säkerställa att de är effektiva och även omfattar icke-legitimerade lärare och förskollärare.
- Följ upp att Domstolsverkets arbete med att ge Sveriges domstolar automatiserad åtkomst till Skolverkets legitimationsregister slutförs.

Till Skolinspektionen

- Fördjupa den årliga återsrapporteringen av LAN-ärenden, genom att bland annat redogöra för handläggningstider och grunder för anmälningar till LAN.

Till Skolverket

- Se över ansökningsprocessen för sökande med utbildning från tredje land så att de inte behöver betala ansökningsavgiften två gånger.

Referenslista

Författningar

Brottsbalk (1962:700).

Förordning (2013:176) med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg.

Förordning (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.

Förordning (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

Förordning (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare.

Förordning (1999:1134) om belastningsregister.

Förordning (2011:268) om lärar- och förskollärrregister.

Förordning (1999:1135) om misstankeregister.

Förordning (2011:278) om underrättelse till Statens skolinspektion om domar i vissa brottmål.

Förvaltningslag (2017:900).

Lag (1998:620) om belastningsregister.

Lag (1998:621) om misstankeregister.

Lag (2007:171) om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn.

Lag (2013:852) om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn.

Patientsäkerhetslag (2010:659).

Skolförordning (2011:185).

Skollag (2010:800).

Riksdagstryck

Bet. 2010/11:UbU5, *Legitimation för lärare och förskollärare*, rskr. 2010/11:171.

Bet. 2013/14:UbU17, *Ändrade regler om introduktionsperiod och legitimation för lärare och förskollärare*, rskr. 2013/14:264.

Motion till riksdagen 2019/20:1896, *Översyn och granskning av Lärarnas ansvarsnämnd*.

Prop. 1999/2000:123, *Lämplighetsprövning av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg*, bet. 2000/01:UbU4, rskr. 2000/01:6.

Prop. 2006/07:37, *Registerkontroll av personal vid sådana hem för vård eller boende som tar emot barn*, bet. 2006/07:SoU9, rskr. 2006/07:129.

Prop. 2009/10:165, *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, bet. 2009/10:UbU21, rskr. 2009/10:371.

Prop. 2009/10:176, *Personlig assistans och andra insatser - åtgärder för ökad kvalitet och trygghet*, bet. 2009/10:SoU21, rskr. 2009/10:300.

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

Prop. 2011/12:144, *Senare tillämpning av vissa bestämmelser om legitimation för lärare och förskollärare och om särskild utbildning för vuxna*, bet. 2011/12:UbU20, rskr. 2011/12:277.

Prop. 2012/13:187, *Vissa skolfrågor*, bet. 2013/14:UbU6, rskr. 2013/14:27.

Prop. 2012/13:194, *Stärkt skydd för barn mot sexuella övergrepp*, bet. 2013/14:JuU8, rskr. 2013/14:36.

Prop. 2013/14:148, *Vissa skollagsfrågor*, bet. 2013/14:UbU21, rskr. 2013/14:292.

Prop. 2013/14:220, *Ändrade regler om introduktionsperiod och legitimation för lärare och förskollärare*, bet. 2013/14:UbU17, rskr. 2013/14:264.

Prop. 2015/16:23, *Anställning under viss kompletterande utbildning*, bet. 2015/16:UbU8, rskr. 2015/16:127.

Prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, bet. 2017/18:KU2, rskr. 2017/18:2.

Prop. 2017/18:182, *Samling för skolan*, bet. 2017/18:UbU27, rskr. 2017/18:310.

Prop. 2017/18:194, *Fler nyanlända ska uppnå behörighet till gymnasieskolan och kvaliteten i förskola och fritidshem ska stärkas*, bet. 2017/18:UbU31, rskr. 2017/18:430.

Prop. 2020/21:152, *Vissa insatser för ökad lärarkompetens*, bet. 2020/21:UbU19, rskr. 2020/21:309.

Utredningar

SOU 2008:52, *Legitimation och skärpta behörighetsregler*.

SOU 2017:51, *Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för en bättre skola*.

SOU 2022:53, *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag*.

SOU 2024:81, *Ämneskunskaper och lärarskicklighet – en reformerad lärarutbildning*.

Rapporter m.m.

Skolinspektionen, *Direktivunderlag. Tematisk tillsyn av kommunala skolors kontroll av registerutdrag*, dnr 2024:4177, 2024.

Skolinspektionen, *Huvudmäns och rektorers ansträngningar för att öka andelen behöriga lärare i grundskolan, Tematisk kvalitetsgranskning*, dnr 2022:578, 2023.

Skolinspektionen, *Likvärdig bedömning och betygssättning. Regeringsuppdrag om huvudmäns och skolors arbete med likvärdiga bedömningar och betyg 2021–2024*, dnr 2023:7451, 2024.

Skolinspektionen, *Rättvis och likvärdig betygssättning i grundskolan? Granskning av rektorers och huvudmäns arbete*, 2018.

Skolinspektionen, *Skolenkäten 2021*, 2022.

Skolinspektionen, *Tematisk tillsyn. Endast lärare med legitimation anställs tillsvidare om de inte omfattas av ett undantag*, dnr 2024:5893, 2024.

Skolinspektionen, *Tematiskt tillsynsdirektiv. Beslut om betyg och betygskataloger i årskurs 9*, 2024.

Skolinspektionen, *Undervisning på skolor med många obehöriga lärare, Kvalitetsgranskning 2017*, dnr 40–2016:6993, 2017.

Skolinspektionen, *Utredningsstöd och vägledning för gemensamma arbetssätt i LAN-ärenden*, dnr 2022:6510, 2022.

Skolinspektionen, *Vägledning för gemensamma arbetssätt avseende myndighetens samlade signalhantering, riktad tillsyn på generell nivå och individnivå*, dnr 2023:832, 2024.

Skolinspektionen, *Årsredovisning 2014*, 2015.

Skolinspektionen, *Årsredovisning 2019*, 2020.

Skolverket, *Arbetsordning för Lärarnas ansvarsnämnd*, dnr 2013:00166, reviderad 2023-02-01.

Skolverket, *Barn och personal i förskola hösten 2023*, dnr 2024:867, 2024.

Skolverket, *Hemställan om ändrade regler för ansökningsavgift för lärar- och förskollärlärligitation med utländsk examen*, dnr 2023:320, 2023.

Skolverket, *Lärarprognos 2024, Rapport 2025:2*, 2025.

Skolverket, *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning*, dnr 2024:970, 2024.

Skolverket, *PM Skolverkets bedömning avseende fråga-/svarslösning mellan Domstolsverket och Skolverket*, 2024-09-30, 2024.

Skolverket, *Processbeskrivning 9.1.2. Handlägga ansökningar om legitimationer och utökad behörighet*, beslutad 2023-02-15, dnr 2023:372, 2023.

Skolverket, *Redovisning av regeringsuppdrag*, dnr 2010:1549, 2013.

Skolverket, *Rutiner för Lärarnas ansvarsnämnd*, uppdaterad 2022-04-13.

Skolverket, *Skolreformer i praktiken. Hur reformerna landade i grundskolans vardag 2011–2014*, Rapport 418, 2015.

Statistiska centralbyrån, *Lärare utanför yrket 2022/23*, Temarapporter 2023:6, 2023.

Statskontoret, *Klagomålshanteringen i skolan. Förslag till ett mer ändamålsenligt system*, Rapport 2020:21, 2020.

Statskontoret, *Lärares utbildning och undervisning i skolan Kartläggning och analys*, Rapport 2007:8, 2007.

Sveriges Lärare, *Sökes: fler lärarkollegor. En studie av var lärare som lämnat skolan befinner sig på arbetsmarknaden*, SVLU007 2023–09, 2023.

TALIS, *En studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan. Delrapport 1*, Rapport 481, 2018.

Universitetskanslersämbetet, *Lärarytbildningarna: Kvalitet, utmaningar och strategier 2016–2022*, Rapport 2023:9, 2023.

Regeringsbeslut

Dir. 2006:140, *Direktiv till Lärarytredningen – om behörighet och auktorisation (U2006:07)*.

Dir. 2016:76, *Bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner*.

Dir. 2023:111, *Utveckla lärar- och förskollärarytbildningarna*.

Regeringsbeslut U2010/6930/S, *Uppdrag till Statens skolverk att förbereda och organisera arbetet med att legitimera lärare och förskollärare*.

Regeringsbeslut U2010/2818/S, *Promemoria Legitimation för lärare och förskollärare*.

Regeringsbeslut U2013/7686, *Ändrade regler om introduktionsperiod och legitimation för lärare och förskollärare*.

Regeringsbeslut U2014/5218/GV, *Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Statens skolinspektion*.

Regeringsbeslut U2014/3010, *Uppdrag att genomföra en särskild uppföljning av den verksamhetsförlagda utbildningen inom lärar- och förskollärarytbildningarna*.

Regeringsbeslut U2020/03117/GV, *Uppdrag att utreda klagomålshanteringen i skolväsendet*.

Regeringsbeslut U2023/00710, U2024/02239, U2024/02837 (delvis), *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Statens skolinspektion*.

Regeringsbeslut U2025/01126, *Utökade registerkontroller inom utbildningsväsendet och en ny grund för avskiljande av studenter*.

Artiklar

Andersson, C., Johansson, P. och Waldenström, N., "Do you want your child to have a certified teacher?", *Economics of Education Review*, vol. 30, nr 1, 2011.

Darling-Hammond, L., Berry, B. och Thoreson, A., "Does Teacher Certification Matter? Evaluating the Evidence", *Educational Evaluation and Policy Analysis*, vol. 23, nr 1, 2011.

Kamal, B., Kayani, S. och Bajwa, M., "Evaluating the Influence of Teacher Certification on Educational Outcomes: A Systematic Review", *Journal of Development and Social Sciences*, vol. 5, nr 2, 2024.

Sveriges Radio, "Trots brott – lärare kan behålla legitimationen", 2018-11-13, <https://sverigesradio.se/artikel/7088814>, hämtad 2024-08-20.

Sveriges Radio, "Jobbar kvar utan lärarlegitimation", 2018-11-14, <https://sverigesradio.se/artikel/7089229>, hämtad 2024-08-20.

SVT Nyheter, "Idrottsläraren smygfotoade över 100 flickor – har tidigare blivit utköpt för en halv miljon", 2024-04-18, <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/idrottslararen-smygfotoade-over-100-flickor-har-tidigare-blivit-utkopt-for-en-halv-miljon>, hämtad 2024-08-14.

SVT Nyheter, "Radikal islamist fick lärarjobb på HVB-hem – våldtog 17-årig flicka", 2025-02-19, <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/radikal-islamist-fick-lararjobb-pa-hvb-hem-valdtog-17-arig-flicka>, hämtad 2025-02-19.

Vi Lärare, "Varannan nyexad lärare saknar introduktion", 2024-08-26, <https://www.vilarare.se/nyheter/lararintroduktion/startchocken-halften-far-ingen-introduktion/>, hämtad 2024-10-12.

Webbsidor

Inspektionen för vård och omsorg, "Klagomål enligt patientsäkerhetslagen (PSL)", <https://www.ivo.se/statistik/klagomal-enligt-patientsakerhetslagen-psl/>, hämtad 2025-02-05.

Polismyndigheten, "Utdrag för arbete på HVB-hem", <https://polisen.se/tjanster-tillstand/belastningsregistret/hvb-hem/>, hämtad 2025-01-25.

Polismyndigheten, "Utdrag för arbete inom skola eller förskola", <https://polisen.se/tjanster-tillstand/belastningsregistret/skola-eller-forskola/>, hämtad 2025-01-25.

Skolverket, "Vad händer efter att jag ansökt?", <https://www.skolverket.se/regler-och-ansvar/lararlegitimation-och-forskollararlegitimation/lararlegitimation-och-forskollararlegitimation-med-svensk-examen/efter-ansokan-larar--och-forskollararlegitimation-svensk-examen>, hämtad 2025-01-13.

Skolverket, "Krav för att få undervisa", <https://www.skolverket.se/regler-och-ansvar/lararlegitimation-och-forskollararlegitimation/regler-och-krav-for-lararlegitimation/larar--och-forskollararlegitimation-och-krav-for-att-fa-undervisa>, hämtad 2025-01-29.

Skolverket, "Grundskola/skolnivå/personal/personalstatistik med lärarlegitimation och behörighet/ läsår 2023/24", <https://www.skolverket.se/skolutveckling/statistik/sok-statistik-om-forskola-skola-och-vuxenutbildning?sok=SokD&niva=S&omr=personal&exp=101&uttag=1&lasar=2023>, hämtad 2025-02-06.

Skolverket, "Pedagogisk högskoleexamen i grundskolan, Tabell 4A, läsåren 2014/15–2023/24", <https://www.skolverket.se/skolutveckling/statistik/sok-statistik-om-forskola-skola-och-vuxenutbildning?sok=SokC&omrade=Personal&lasar=2023/24&verkform=Grundskola&run=1>, hämtad 2025-01-24.

Skolverket, "Pedagogisk högskoleexamen i gymnasieskolan, Tabell 4A, läsåren 2014/15–2023/24", <https://www.skolverket.se/skolutveckling/statistik/sok-statistik-om-forskola-skola-och-vuxenutbildning?sok=SokC&omrade=Personal&lasar=2023%2F24&verkform=Gymnasieskola&run=1>, hämtad 2025-01-24.

Skolverket, "Pedagogisk högskoleexamen, grundskolan, Tabell 4A, 2003/04–2011/12", <https://www.skolverket.se/skolutveckling/statistik/sok-statistik-om-forskola-skola-och-vuxenutbildning?sok=SokC&omrade=Personal&lasar=2011/12&verkform=Grundskola&run=1>, hämtad 2025-01-24.

Skolverket, "Pedagogisk högskoleexamen, gymnasieskolan, Tabell 4A, 2003/04–2011/12", <https://www.skolverket.se/skolutveckling/statistik/sok-statistik-om-forskola-skola-och-vuxenutbildning?sok=SokC&omrade=Personal&lasar=2011/12&verkform=Gymnasieskola&run=1>, hämtad 2025-01-24.

Skolverket, "Samtliga skolformer, personal, pedagogisk högskoleexamen, Tabell 1A", <https://www.skolverket.se/skolutveckling/statistik/sok-statistik-om-forskola-skola-och-vuxenutbildning?sok=SokC&verkform=Grundskola&omrade=Personal&lasar=2023%2F24&run=1>, hämtad 2025-02-06.

Socialstyrelsen, "Ansökan om legitimation", <https://legitimation.socialstyrelsen.se/legitimation/?yrkesId=100019>, hämtad 2025-01-14.

Sveriges Kommuner och Regioner, "Kommungruppsindelning", <https://skr.se/skr/tjanster/kommunerochregioner/faktakommunerochregioner/kommungruppsindelning.2051.html>, hämtad 2025-02-27.

Universitetskanslersämbetet, "Högskolan i siffror. Antagna till yrkesexamensprogram, Sökande utan tidigare högskolestudier", https://www.uka.se/vara-resultat/statistik/hogskolan-i-siffror?tab=tab-46b13e85918450b4a2c62ce8&plusbox=12_6b13e85918450b4a2c62d9e, hämtad 2025-04-10.

Övrigt/remissvar

Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet), *Remiss av SOU 2008:52, Legitimation och skärpta behörighetsregler*, Remissvar U2008/3915/S.

Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet), *Remiss av promemorian, Legitimation för lärare och förskollärare*, Remissvar U2010/2818/S.

Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet), *Remiss av promemorian, Ändrade regler om introduktionsperiod och legitimation för lärare och förskollärare*, Remissvar U2013/7686/S.

Bilaga 1. Metod

Flertalet metoder har använts för att besvara granskningens frågor. Då ingen metod använts enkom för en fråga presenterar vi metoderna var för sig, i stället för per fråga.

Dokumentstudier

Vi har gått igenom offentligt tryck avseende lärarlegitimationsreformen (och efterföljande handlingar som har relevans för legitimationssystemet). Därutöver har vi gått igenom berörda myndigheters instruktioner, regleringsbrev och årsredovisningar.

Vi har läst och analyserat lagstiftningen om lärarlegitimationsreformen och efterföljande justeringar, samt motsvarande lagstiftning inom hälso- och sjukvårdsområdet. Vi har även läst förarbeten och betänkanden som är kopplade till lagstiftningen med bäring på lärarlegitimationsreformen, samt de utredningar och promemorior som legat till grund för lagstiftning och regelverk. Även lagstiftning avseende registerkontroller inom skola respektive hälso- och sjukvård har studerats.

Vi har också gått genom samtliga remissvar på de två promemorior som Utbildningsdepartementet remissbehandlade i samband med legitimationsreformen och efterföljande ändringar (regeringsbeslut U2010/2818/S, *Legitimation för lärare och förskollärare*, och regeringsbeslut U2013/7686 *Ändrade regler om introduktionsperiod och legitimation för lärare och förskollärare*). Vi har också genomarbetat ett urval remissvar till SOU 2008:52 *Legitimation och skärpta behörighetsregler*.

Beträffande reformens uppföljning har vi beaktat de återrapporteringskrav som regeringen har formulerat och infört i myndigheternas regleringsbrev.

Därutöver har vi tagit del av de hemställningar som Skolverket under perioden 2011–2024 skickade till Utbildningsdepartementet.

Verksamhetsstatistik från granskningsobjekten

Vi har även sammanställt och analyserat viss verksamhetsstatistik från de tre verksamheterna, till exempel antal ärenden, antal olika typer av beslut och handläggningstider. Vi har också tagit del av ett urval LAN-beslut och domar.

Intervjuer

Vi har genomfört cirka 35 intervjuer, dels med företrädare för granskningsobjekten, dels med andra aktörer som på något sätt har insyn i eller kunskap om lärarlegitimationssystemet. På Skolverket och Skolinspektionen har vi genomfört semistrukturerade intervjuer dels med personer i ledande ställning, dels med ett urval handläggare som handlägger ansökningar om legitimation och anmälningar mot lärare, inklusive båda myndigheternas rättsenheter. Vi har även intervjuat Sveriges Lärare och Almega Utbildning för att ställa frågor om hur läraryrkets status och attraktivitet har påverkats av legitimationen.

Vi har intervjuat fem rektorer och genomfört tre intervjuer med lärare (två lärare per intervju). Vår ambition var att intervjua fler rektorer och lärare, men trots flera förfrågningar och utskick var det svårt att få till fler intervjuer.

Vi har även intervjuat en företrädare för Domstolsverket för ett samtal om deras rapporteringsskyldighet gällande legitimerade lärare.

Insamling av svar genom e-post

Vid två tillfällen har Utbildningsdepartementet besvarat Riksrevisionens skriftliga frågor om lärarlegitimationssystemet, i november 2024 och januari 2025. Därutöver har vi via e-post ställt frågor till Skolinspektionen, Skolverket, Socialstyrelsen och IVO.

Enkät

Vi har skickat en anonymiserad webbenkät till rektorer (totalundersökning) för att undersöka i vilken utsträckning kunskap om anmälningssystemet med Skolinspektionen och LAN finns, och om skolorna har rutiner för hantering av anmälningar mot lärare, men även för att få en bredare bild av hur rektorer ser på legitimationssystemet och om det finns riktlinjer och rutiner för betygssättningen när den undervisande läraren inte är legitimerad.

Under utformningen av enkäten genomfördes en pilotenkät med två rektorer. Dessutom testades enkäten på ett antal medarbetare internt på Riksrevisionen.

Enkäten genomfördes i oktober–november 2024. Datainsamlingen gjordes i form av en webbenkät, med hjälp av Webropol, som skickades ut via e-post till 5 079 rektorer i oktober 2024. Två påminnelser skickades ut via e-post, den 14 och 25 november (3 283 respondenter). Datainsamlingen avslutades den 29 november 2024.

Vi fick 2 572 svar, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 47 procent när vi exkluderat de svar som studsade – oftast på grund av felaktiga adresser i registret. Totalt 27 procent av svaren kom från gymnasieskolor, och resterande från grundskolor, varav 61 procent var från betygsättande skolor. Enkäten bestod av nio frågor angående lärarlegitimation och betygssättning, samt en möjlighet till frisvar.

Aktstudie av Skolinspektionens LAN-ärenden

Vi har genomfört en aktstudie hos Skolinspektionen där vi i myndighetens ärendehanteringssystem har läst ärenden gällande signaler, anmälningar och inkomna uppgifter som rör enskilda lärare. Vi har läst cirka 100 akter. Syftet med aktstudien har varit att få en insyn i hur de inkomna uppgifterna hanteras och hur processen fram till en anmälan till LAN ser ut. Vi har velat få en djupare förståelse för de olika grunderna till anmälan, och se om de beslutade rutinerna faktiskt tillämpas och var processens eventuella flaskhalsar eller brister uppkommer.

Ärendegranskning på LAN

På LAN (kansliet) har vi gjort ett mindre stickprov av de ärenden som kansliet bereder (totalt hanterade LAN cirka 150 ärenden under 2012–2023), framför allt för att studera vilka kontakter som tas i samband med beredning och expediering av beslut och vad i processen som tar mest tid i anspråk. Vi har även gjort en deltagande observation vid LAN:s sammanträde i september 2024.

Kvantitativ analys

Den kvantitativa analysen har gjorts genom samkörning av register från Skolverket, SCB och Brottsförebyggande rådet, i olika versioner. Samtliga sekretessbelagda individuppgifter har löpnummerersatts av SCB.

För att se i vilken utsträckning verksamma lärare är dömda för brott, från skolutdraget eller HVB-utdraget, har vi använt registret över pedagogisk personal och lagföringsregistret från Brottsförebyggande rådet. Registret över pedagogisk personal innehåller all pedagogisk personal som är anställd inom skolväsendet (exklusive förskola) den 15 oktober det aktuella året. Pedagogisk personal inkluderar, utöver lärare, bland annat skolledning, studie- och yrkesvägledare, specialpedagoger och speciallärare, lärar- och elevassistenter, modersmålslärare, studiehandledare, och övrig pedagogisk personal. Vi har exkluderat personal som uppgetts vara tjänstledig.

Vi har gjort på liknande sätt när det gäller personal inom förskolan men då använt registret över personal inom förskola och pedagogisk omsorg.

Lagföringsregistret innehåller upp till trettio domar per person och tillfälle, och vi har haft uppgifter för tidsperioden januari 2001-december 2023. Lagföringsregistret gallras inte så vi har även haft uppgifter om brott som inte längre finns i belastningsregistret. För varje dom finns aktuell lag, kapitel och paragraf som brottet gäller, och utifrån den informationen har vi konstruerat två variabler: skolbelastning och HVB-belastning. Den förra anger om personen har dömts för ett brott som ska finnas med på skolutdraget, och den senare om personen har dömts för ett brott som ska finnas med på HVB-utdraget.

För att se i vilken utsträckning legitimerade lärare är dömda för brott har vi använt lärarlegitimationsregistret och lagföringsregistret. Vi har exkluderat de lärare som blivit av med sin legitimation. För de individer som dömts för brott som ska finnas med på skolutdraget har vi gjort en uppdelning utifrån om de dömdes:

- innan de fick sin legitimation, men inte så lång tid före att domen gallrats från belastningsregistret,
- efter att de fått sin legitimation,
- innan de fick sin legitimation, och så lång tid före att domen gallrats från belastningsregistret.

När vi tittar på i vilken utsträckning icke-legitimerade lärare har tillsvidareanställning har vi använt registret för pedagogisk personal och lärarlegitimationsregistret. Vi har exkluderat personal på sådana skolor som inte har legitimationskrav, till exempel Waldorfskolor och tvåspråkiga skolor; för detta finns en variabel i registret för pedagogisk personal. Vi har även exkluderat övriga personalgrupper för vilka det gäller undantag, till exempel modersmållärare, yrkeslärare, speciallärare och specialpedagoger inom anpassad skola. För vissa grupper finns inget legitimationskrav, till exempel fritidsledare.

För att jämföra löneutvecklingen för legitimerade lärare med den för icke-legitimerade lärare har vi använt lärarlegitimationsregistret, registret över pedagogisk personal och inkomstdata från LISA.

Statistik från Skolverket

Vi har gjort en specialbeställning om behöriga och legitimerade lärare från Skolverkets register över personal som är anställd i skolan. Statistiken redovisas dels på nationell nivå, dels uppdelat enligt Sveriges Kommuner och Regioners kommungruppsindelning: storstäder, pendlingskommun nära storstad, större stad, pendlingskommun nära större stad, lågpendlingskommun nära större stad, mindre stad/tätort, pendlingskommun nära mindre stad/tätort, landsbygdskommun, och landsbygdskommun med besöksnäring.²¹³

²¹³ Sveriges Kommuner och Regioner, "Kommungruppsindelning", hämtad 2025-02-27.

Bilaga 2. Handläggningsprocesser på myndigheter

Handläggningen av legitimationsansökningar på Skolverket

På övergripande nivå kan processen beskrivas på följande sätt:²¹⁴

1. Den sökande skickar in ansökan till Skolverket, antingen Ansökan om legitimation eller Ansökan om att komplettera befintlig legitimation med ytterligare behörigheter.
2. Skolverket registrerar ansökan, skickar bekräftelse, och kontrollerar att avgiften är betald och att alla nödvändiga handlingar är med. Om något saknas kontaktar Skolverket den sökande för komplettering.
3. Skolverket gör en djupare kontroll och bedömning av inskickade handlingar.
 - a. Om den sökande har svensk examen
 - görs en kontroll av examensbeviset mot Ladok, och ibland kontaktas lärosätet som utfärdat examensbeviset.
 - bedöms eventuella yrkeskunskaper, ibland med hjälp av externa bedömare.
 - b. Om den sökande har utländsk examen
 - skickar Skolverket underlaget vidare till UHR för bedömning av utbildningen.
 - skickar UHR ett yttrande till Skolverket.
 - bedömer Skolverket samlade meriterna för den sökande: UHR:s yttrande och om de nationella kraven (bland annat tillräckliga kunskaper i svenska) är uppfyllda. Om den sökande har en utbildning från EU/EES/Schweiz tillämpas även regler som grundar sig på yrkeskvalifikationer enligt EU-direktivet.
4. Skolverket fattar beslut.
 - a. Om den sökande har svensk examen beslutar Skolverket att antingen bevilja eller avslå ansökan.
 - b. Om den sökande har examen eller yrkeskvalifikationer från länder inom EU/EES/Schweiz kan Skolverket antingen bevilja eller avslå ansökan, eller besluta om ett så kallat villkorat beslut, det vill säga att den sökande måste vidta kompensationsåtgärder.
 - c. För sökande med examen från tredje land kan Skolverket bevilja ansökan, eller avslå den om utbildningen inte uppfyller alla krav, men lämnar i beslutet så kallade kompletteringshänvisningar.

²¹⁴ Skolverket, *Processbeskrivning 9.1.2. Handlägga ansökningar om legitimationer och utökad behörighet*, 2023.

5. De sökande som inte fått sin ansökan beviljad gör sina kompletteringar respektive kompensationsåtgärder som Skolverket hänvisat till.
6. Efter att kompletteringarna och kompensationsåtgärderna har genomförts
 - a. Skickar en sökande med examen från tredje land in en ny ansökan om legitimation, så kallad återansökan.
 - b. Skickar en sökande med examen från EU/EES/Schweiz ett meddelande till Skolverket om att kompensationsåtgärderna har vidtagits.
7. Skolverket fattar beslut grundat på de inskickade kompletteringarna.
8. Om beslutet innebär att den sökande meddelas legitimation och/eller ytterligare behörigheter, registreras dessa i Skolverkets legitimations- och behörighetsregister.

Handläggningen av LAN-ärenden på Skolinspektionen

Handläggningen och utredningen av LAN-ärenden på Skolinspektionen kan övergripande beskrivas utifrån följande steg:²¹⁵

1. En signal om en enskild lärare kommer in till myndigheten.
2. Bedömning görs om signalen ska bli ett LAN-ärende eller hanteras på ett annat sätt.
3. De signaler som bedöms bli ett LAN-ärende fördelas till en regional utredare som får ansvaret för att handlägga ärendet.
4. Utredaren tar vid behov kontakt med lärarens arbetsgivare för att få lärarens personuppgifter.
5. Skolinspektionen kontrollerar med Skolverket om läraren har legitimation eller inte.
6. Om läraren är legitimerad öppnar Skolinspektionen ett ärende och utreder signalen inom ramen för ett LAN-ärende. Om läraren inte har legitimation öppnas inget LAN-ärende.
7. Inom ramen för utredningen bedöms vilka utredningsåtgärder som är lämpliga. Utredaren samlar exempelvis in underlag från huvudman och rektor. Ibland tas en kontakt med tidigare arbetsgivare eller Polisen, sällan med kollegor och elever. Den anmälda läraren ges i regel möjlighet att yttra sig över utredningen.
8. När utredningen är klar görs en bedömning av om en anmälan bör ges in till LAN eller inte. Om ärendet avslutas utan anmälan är det den regionala enhetschefen (eller en beslutsfattare som fått delegation) som fattar beslut. Beslut om avslut skickas i regel till läraren. Om bedömningen är att en anmälan bör ges in till LAN skriver utredaren ett förslag till anmälan och lämnar över ärendet till rättsenheten.

²¹⁵ Se Skolinspektionen, *Utredningsstöd och vägledning för gemensamma arbetssätt i LAN-ärenden*, 2022. Handläggningen av inkomna brottmålsdomar skiljer sig dock åt i vissa avseenden och beskrivs kortfattat i kapitel 5.

9. Förslag till anmälan till LAN kvalitetssäkras av rättsenheten. Ärendet föredras för chefsjuristen. Innan chefsjuristen fattar beslut om anmälan till LAN, sker i aktuella fall samråd med myndighetens generaldirektör.
10. Anmälan överlämnas till LAN. En kopia av anmälan skickas till läraren.

Handläggningen av LAN-anmälningar på LAN

Handläggningen av LAN-ärenden kan på övergripande sätt beskrivas i följande steg:²¹⁶

1. LAN-kansliet tar emot en anmälan från Skolinspektionen, eller från läraren själv.
2. LAN-kansliet skickar anmälan, inklusive alla bilagor, till den anmälda läraren som ges möjlighet att yttra sig. Även ordföranden informeras.
3. Lärarens eventuella yttrande skickas till Skolinspektionen som anmodas att yttra sig.
4. Skolinspektionens yttrande skickas till läraren antingen för kännedom (om Skolinspektionen inte tillför något väsentligt i sitt yttrande) eller med föreläggande om svar.
5. När Skolinspektionen och läraren har yttrat sig klart (ibland flera gånger) skriver föredragande på LAN-kansliet stommen till ett kommande beslut som skickas till nämnden. I underlaget skrivs vad Skolinspektionen yrkar på, vilka bestämmelser det grundar sig på, bakgrund, vad som framkommit i yttrandena.
6. Kallelse till nämndmötet och handlingarna skickas cirka 4 veckor före mötet, och reciten cirka 2 veckor före.
7. Föredragande jurist föredrar ärenden på nämndsammanträdet och därefter leder ordföranden överläggningen. Minnesanteckningar skrivs av den föredragande.
8. Efter sammanträdet skriver föredragande beslutet, och det färdiga förslaget skickas till ordföranden för eventuella ändringar.
9. Efter ordförandens återkoppling skickas beslutet till samtliga ledamöter som deltagit på mötet.
10. Kansliet färdigställer beslutet och skickar det till Skolinspektionen, läraren och lärarens senast kända arbetsgivare. Om nämnden beslutat om varning eller återkallelse förs detta in i Skolverkets legitimationsregister. Även en varning genom informationssystemet för den inre marknaden (IMI) ska meddelas för att underrätta behöriga myndigheter i andra stater inom EES och i Schweiz.

²¹⁶ Skolverket, *Rutiner för Lärarnas ansvarsnämnd*.

Bilaga 3. Tabeller

Tabell 3 Lärare efter behörighet, i olika skolformer, läsåret 2023/24, heltidstjänster, på skolenheter som omfattas av kravet på legitimation, procent

Skolform	Andel med legitimation och behörighet (%)	Legitimerade och behöriga i skolformen och ämnet men inte i stadiet (%)	Legitimerade och behöriga i ämnet men inte i skolformen (%)	Legitimerade och behöriga i skolformen men inte i ämnet (%)	Legitimerade och behöriga i annat ämne och skolform (%)	Ej legitimerade (%)
Grundskola och sameskola	71,5	3,6	0,04	11,8	1,1	12,1
Gymnasieskola	82,8	Ej relevant	4,3	6,5	0,3	6,2
Anpassad grundskola	14,9	0,7	23,8	7,3	38,8	14,6
Anpassad gymnasieskola	16,1	Ej relevant	35,1	9,4	25,4	14,0
Komvux, grundläggande nivå	80,4	Ej relevant	2,6	9,0	1,0	7,1
Komvux, gymnasienivå	74,3	Ej relevant	13,5	7,9	0,4	4,0

Anm.: Grundskolan och sameskolan: lärare som undervisar i grundskolans ämnen (exkl. modersmål, teckenspråk och moderna språk övriga). Gymnasieskolan: lärare i 21 stycken undervisningsämnen. Anpassad grundskola: lärare i ämnen och ämnesområden (exkl. modersmål, teckenspråk och moderna språk övriga). Komvux, grundläggande nivå: lärare i 11 stycken undervisningsämnen. Komvux, gymnasienivå: lärare i 13 stycken undervisningsämnen.

Källa: Skolverket.

Tabell 4 Lärare efter behörighet i grundskolan och sameskolan, läsåret 2023/24, heltidstjänster, på skolenheter som omfattas av kravet på legitimation, procent

Kommungrupp	Andel med legitimation och behörighet (%)	Andel legitimerade utan rätt behörighet (%)	Ej legitimerade (%)
Storstad	73,7	16,4	10,0
Pendlingskommun nära storstad	73,2	16,1	10,7
Större stad	73,4	15,8	10,8
Pendlingskommun nära större stad	72,1	16,1	11,9
Lågpendlingskommun nära större stad	67,0	18,3	14,8
Mindre stad/tätort	69,8	16,6	13,7
Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	67,5	17,3	15,3
Landsbygdskommun	63,0	18,1	18,9
Landsbygdskommun med besöksnäring	64,2	17,5	18,3

Anm.: Lärare som undervisar i grundskolans ämnen (exkl. modersmål, teckenspråk och moderna språk övriga).

Källa: Skolverket.

Tabell 5 Lärare efter behörighet i gymnasieskolan, läsåret 2023/24, heltidstjänster, på skolenheter som omfattas av kravet på legitimation, procent

Kommungrupp	Andel med legitimation och behörighet (%)	Andel legitimerade utan rätt behörighet (%)	Ej legitimerade (%)
Storstad	84,9	9,4	5,7
Pendlingskommun nära storstad	86,0	8,9	5,1
Större stad	83,8	10,5	5,8
Pendlingskommun nära större stad	81,1	13,4	5,4
Lågpendlingskommun nära större stad	80,6	12,8	6,5
Mindre stad/tätort	81,1	12,4	6,6
Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	73,6	15,5	10,8
Landsbygdskommun	74,9	16,3	8,9
Landsbygdskommun med besöksnäring	75,6	13,0	11,4

Anm.: Lärare i 21 stycken undervisningsämnen.

Källa: Skolverket.

Tabell 6 Skillnad i logaritmerad lön mellan legitimerade och icke-legitimerade lärare, 2013–2022

År	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Procentuell differens i lön mellan legitimerade och icke-legitimerade lärare	0,071*** (0,002)	0,110*** (0,002)	0,154*** (0,003)	0,215*** (0,003)	0,178*** (0,003)	0,173*** (0,003)	0,178*** (0,003)	0,152*** (0,003)	0,169*** (0,003)	0,163*** (0,003)
Antal observationer	55 757	58 737	60 928	64 829	88 355	89 330	90 509	92 035	93 487	96 302

Anm.: *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$.

Källa: Riksrevisionens beräkningar.

Tabell 7 Jämförelse av vilka brott som inkluderas i utdrag från belastningsregistret inför anställning på skola respektive HVB

Brottets lagrum (lag, kapitel, paragraf och brott)	Skolutdraget	HVB -utdraget
Brottsbalken 3 kap.		
1 § Mord	X	X
2 § Dråp	X	X
5 § Misshandel		X
6 § Grov misshandel	X	X
Brottsbalken 4 kap.		
1 § Människorov	X	X
1a § Människohandel		X
1b § Människoexploatering		X
2 § Olaga frihetsberövande		X
4 § Olaga tvång/ grovt olaga tvång		X
4a § Grov fridskränkning/ grov kvinnofridskränkning		X
4b § Olaga förföljelse		X
4c § Äktenskapstvång/ barnäktenskapsbrott		X
4d § Vilseledande till äktenskapsresa		X
4e § Hedersförtryck		X
5 § Olaga hot/grovt olaga hot		X
Brottsbalken 6 kap.		
Sexualbrott, samtliga paragrafer	X	X
Brottsbalken 8 kap.		
5 § Rån		X
6 § Grovt rån	X	X
Brottsbalken 16 kap.		
8 § Hets mot folkgrupp		X
9 § Olaga diskriminering		X
10a § Barn pornografibrott/ grovt barn pornografibrott	X	X
Narkotikastrafflag (1968:64)		X
Lag (1991:1969) och (1999:42) om förbud mot vissa dopingmedel		X
Alkohollag (1994:1738) 10 kap.		
3 § Tillverkning, beredning, förvärvning med mera av sprit eller spritdrycker, samt försäljning eller servering av desamma		X
Alkohollag (2010:1622) 11 kap.		
4 § Tillverkning med mera samt försäljning servering till ungdomar		X
Lag (2000:1225) om straff för smuggling		
6 § Narkotikasmuggling		X
Terroristbrottslagen (2022:666) eller motsvarande äldre lag	X	

Bilaga 4. Undantag och försöksverksamheter

Undantag från legitimationskravet för att få undervisa

Lärare i:

- modersmål,
 - yrkesämnena i gymnasieskolan,
 - anpassade gymnasieskolan, kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå eller kommunal vuxenutbildning som anpassad utbildning på gymnasial nivå, och
 - individuella kurser eller orienteringskurser inom kommunal vuxenutbildning.
-

Lärare vid skolor som bedriver undervisning på ett visst främmande språk, dock inte för språkundervisning, till exempel lärare på Internationella Engelska Skolan.

Lärare vid fristående skolor med viss särskild pedagogisk inriktning (waldorfpedagogisk inriktning).

Lärare som bedriver viss undervisning inom riksrekryterande utbildning på nationella program i gymnasieskolan.

Om det på skolan inte finns någon legitimerad och behörig lärare att tillgå eller om det finns något annat särskilt skäl med hänsyn till eleverna får obehöriga undervisa i ett ämne under högst ett år i taget. Dessa lärare ska vara lämpliga att bedriva undervisningen och i så stor utsträckning som möjligt ha en utbildning som motsvarar den utbildning som är behörighetsgivande.

Lärare och förskollärare som fick anställning som lärare före den 1 juli 2011 och undervisar i följande skolformer:

- anpassade grundskolan
 - specialskolan
 - anpassade gymnasieskolan
 - komvux som anpassad utbildning.
-

Undantaget gäller fram till den 30 juni 2028.

Lärare som var anställda inom anpassade grundskolan eller anpassade gymnasieskolan före den 1 december 2013 och inte har en lärarexamen, men har en speciallärarexamen eller i vissa fall en specialpedagogexamen med specialisering mot intellektuell funktionsnedsättning. De får undervisa i:

- anpassade grundskolans ämnesområden
 - specialskolan motsvarande anpassade grundskolans ämnesområden
 - anpassade gymnasieskolans individuella program
 - komvux som anpassad utbildning på grundläggande nivå.
-

Förskollärare i fristående förskolor med viss särskild pedagogisk inriktning.

Annan personal i förskolan och i fritidshemmet som har en sådan utbildning eller erfarenhet att elevernas eller barnens utveckling och lärande främjas.

Försöksverksamheter

En försöksverksamhet med tidsbegränsade anställningar för lärare som undervisar i ämnen med brist på legitimerade och behöriga lärare. Det gäller ämnena biologi, fysik, kemi, teknik, engelska, geografi, hem- och konsumentkunskap, matematik, slöjd, spanska, svenska, svenska som andraspråk, företagsekonomi och juridik.

För att omfattas av försöksverksamheten ska följande uppfyllas:

- Det finns inte någon att tillgå inom huvudmannens organisation som uppfyller kraven på legitimation och behörighet.
- Läraren bedriver undervisning i ett eller flera ämnen där det råder brist på legitimerade och behöriga lärare.
- Läraren har de ämneskunskaper som krävs för en behörighetsgivande lärarexamen i det eller de ämnen som hen ska bedriva undervisning i.
- Läraren går en kompletterande pedagogisk utbildning som syftar till att personen ska uppnå en behörighetsgivande lärarexamen i de ämnen som hen undervisar i.

Dessa lärare får anställas för en tid av 2 år, vilket kan förlängas till 3 år om det finns särskilda skäl. Försöksverksamheten gäller anställningar som påbörjas senast hösten 2025.

Försöksverksamhet med tidsbegränsade anställningar för lärare som ska undervisa i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare.

För att omfattas av försöksverksamheten ska följande uppfyllas:

- Det finns inte någon att tillgå inom huvudmannens organisation som uppfyller kraven på legitimation och behörighet.
- Läraren bedriver undervisning som lärare i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare.
- Läraren går en högskoleutbildning på grundnivå eller avancerad nivå i svenska som andraspråk eller motsvarande.

Anställningen ska inte vara längre än 3 år, men kan förlängas till 4 år om det finns särskilda skäl.

Försöksverksamheten gäller anställningar som påbörjas senast den 1 juli 2027.

Undantag från legitimationskravet för att få anställning utan tidsbegränsning

Lärare i:

- modersmål,
- yrkesämnena i gymnasieskolan, anpassade gymnasieskolan, kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå eller kommunal vuxenutbildning som anpassad utbildning på gymnasial nivå, och
- individuella kurser eller orienteringskurser inom kommunal vuxenutbildning.

Men enbart om:

1. det saknas sökande som har legitimation,
 2. den sökande har tillräcklig kompetens för att undervisa i det aktuella ämnet eller på den aktuella kursen, och
 3. det finns skäl att anta att den sökande är lämplig att bedriva undervisningen.
-

Lärare som bedriver:

1. annan undervisning på ett visst främmande språk än språkundervisning om de har
 - a. en utländsk lärarutbildning som motsvarar en svensk lärarexamen, och
 - b. kompetens att undervisa på det främmande språket,
 2. undervisning i fristående skolor och fristående fritidshem med viss särskild pedagogisk inriktning, och
 3. viss undervisning inom riksrekryterande utbildning på nationella program i gymnasieskolan.
-

Förskollärare som bedriver undervisning i fristående förskolor med viss särskild pedagogisk inriktning.

Annan personal i förskolan och i fritidshemmet som har en sådan utbildning eller erfarenhet att elevernas eller barnens utveckling och lärande främjas.

Lärare som var anställda inom anpassade grundskolan eller anpassade gymnasieskolan före den 1 december 2013 och inte har en lärarexamen, men har en speciallärarexamen eller i vissa fall en specialpedagogexamen med specialisering mot intellektuell funktionsnedsättning, och om de undervisar i:

- anpassade grundskolans ämnesområden
 - specialskolan motsvarande anpassade grundskolans ämnesområden
 - anpassade gymnasieskolans individuella program
 - anpassad utbildning för vuxna på grundläggande nivå som motsvarar anpassade grundskolans ämnesområden.
-

Undantag från legitimationskravet för att få sätta betyg

Lärare i:

- modersmål,
- yrkesämnena i gymnasieskolan,
- individuella kurser eller orienteringskurser inom kommunal vuxenutbildning.

Kravet är också att dessa lärare är anställda utan tidsbegränsning.

Lärare vid skolor som bedriver undervisning på ett visst främmande språk, dock inte för språkundervisning, t. ex. lärare på Internationella Engelska Skolan.

Kravet är också att dessa lärare är anställda utan tidsbegränsning.

Lärare vid fristående skolor med viss särskild pedagogisk inriktning (waldorfpedagogisk inriktning).

Kravet är också att dessa lärare är anställda utan tidsbegränsning.

Lärare och förskollärare som fick anställning som lärare före den 1 juli 2011 och undervisar i följande skolformer:

- anpassade grundskolan
- specialskolan
- anpassade gymnasieskolan
- komvux som anpassad utbildning.

Undantaget gäller fram till den 30 juni 2028.

Systemet för lärarlegitimation – utformning, styrning och uppföljning (RiR 2025:12)

Riksrevisionen har granskat om legitimationssystemet för lärare och förskollärare fungerar effektivt. Systemet infördes 2011. Syftet var att det genom ökad rättssäkerhet för barn och elever samt höjd kvalitet på lärarkåren skulle bidra till att alla barn och elever undervisas av väl kvalificerade och lämpliga lärare och förskollärare. Därutöver förväntades legitimationen öka läraryrkets attraktivitet och status.

Riksrevisionen finner inga indikationer på att dessa ambitioner är nådda. Fjorton år efter att legitimationen infördes undervisas fortfarande många barn och elever av lärare som saknar antingen legitimation eller rätt behörighet för det som de undervisar i. Att målen inte har nåtts beror delvis på lärarbristen, men granskningen visar också på brister i systemet som, oberoende av lärarbristen, påverkat måluppfyllelsen negativt. Det handlar huvudsakligen om att regeringen inte har utformat systemet tillräckligt väl för att stoppa olämpliga lärare från att undervisa.

För att komma åt de brister som granskningen har identifierat rekommenderar Riksrevisionen att regeringen

- utökar registerkontrollen av personal inom skolväsendet
- ger Skolverket möjlighet att i samband med legitimationsansökan kontrollera i belastningsregistret
- inför krav på huvudmän att anmäla allvarliga fall med olämpliga och oskickliga lärare till Skolinspektionen
- ser över disciplinpåföljderna för oskickliga och olämpliga lärare
- regelbundet utvärderar undantag från legitimationskravet.