



# Riksrevisionens styrelses redogörelse angående statens insatser för lärarkompetens

---

## Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat de insatser som staten genomför för att undervisningen i skolan ska bedrivas av lärare med rätt utbildning. Resultatet har redovisats i rapporten *Rätt utbildning för undervisningen* (RiR 2005:19).

Granskningen visar att de statliga insatserna varit otillräckliga för att huvudmän och skolor ska använda lärare med rätt utbildning. Många lärare saknar således rätt utbildning, något som enligt rapporten innebär betydande risker för att kvaliteten på undervisningen och elevernas resultat blir sämre än den annars skulle vara. Andra viktiga slutsatser är att statens krav på lärarnas utbildning är otydliga och att den statliga kontrollen är bristfällig. Ett huvudresultat av granskningen är att det finns betydande risker för att skolans nationella likvärdighet inte kan säkerställas.

Styrelsen anser att granskningsresultaten bör övervägas och prövas av riksdagen mot bakgrund av att den svenska skolan ska vara likvärdig. Styrelsen förordar att riksdagen överväger en översyn av skollagens krav på utbildning av lärare. Enligt styrelsen är det också angeläget att regeringen redovisar pågående arbete med att förändra nuvarande resursfördelningssystem i syfte att skapa bättre balans mellan arbetsmarknadens behov och studenternas efterfrågan. Härmed överlämnas denna redogörelse till riksdagen.

# Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Styrelsens redogörelse.....	3
Riksrevisionens granskning.....	4
Bakgrund och inriktning.....	4
Riksrevisionens iakttagelser och bedömningar.....	5
Riksrevisionens rekommendationer.....	8
Styrelsens överväganden.....	10

# Styrelsens redogörelse

Riksrevisionens styrelse överlämnar härmed denna redogörelse till riksdagen.

Stockholm den 15 februari 2006

På Riksrevisionens styrelses vägnar

*Sören Lekberg*

*Jörgen Nilsson*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Sören Lekberg (s), Gunnar Axén (m), Eva Flyborg (fp), Rose-Marie Frebran (kd), Per Rosengren (v), Rolf Kenneryd (c), Per Lager (mp), Laila Bjurling (s), Per Erik Granström (s), Anne-Marie Pålsson (m), Gunnar Andréén (fp) och Carl Erik Hedlund (m).

# Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat de insatser som staten genomför för att undervisningen i skolan ska bedrivas av lärare med rätt utbildning. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten *Rätt utbildning för undervisningen* (RiR 2005:19). Rapporten beslutades den 28 november 2005.

## Bakgrund och inriktning

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

I rapporten understryks att riksdagen vid flera tillfällen har uttalat att lärarutbildningen är en avgörande faktor för skolans kvalitet och likvärdighet. Enligt riksdagens uttalanden är utbildade lärare i skolan viktigt framför allt för att säkerställa

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

Granskningen omfattar de insatser staten gör för att (1) fastställa utbildningskrav för lärare, (2) utforma och dimensionera lärarutbildningen samt (3) följa upp, utvärdera och kontrollera lärarnas utbildning och kompetens. Granskningen avser regeringen, Skolverket, Högskoleverket samt de universitet och högskolor som anordnar lärarutbildning.

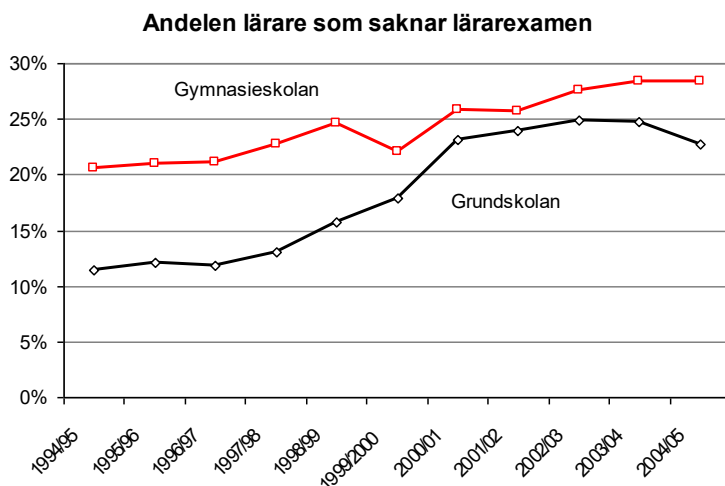
Granskningen har utgått från följande övergripande fråga:

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

## Riksrevisionens iakttagelser och bedömningar

### Många lärare saknar rätt utbildning

Trots att det enligt riksdagen är viktigt att lärare i skolan har en lärarutbildning som är inriktad mot den undervisning de bedriver, saknar var tredje lärare i svenska, engelska och matematik i grundskolans senare år en sådan lärarexamen. Var fjärde lärare på grund- och gymnasieskolan har ingen lärarexamen alls. Dessa förhållanden framgår av nedanstående figur ur Riksrevisionens rapport (s. 69). Mer än hälften av dessa är anställda utan tidsbegränsning.



Detta överensstämmer inte med de intentioner som riksdagen gav uttryck för när skolan kommunaliserades. Situationen kan enligt Riksrevisionens bedömning innebära problem. Med en hög andel lärare utan utbildning finns en klar risk att undervisningens kvalitet, elevernas resultat och skolans likvärdighet försämras. Det finns också en stor risk för att riksdagens och regeringens intentioner inte får genomslag i skolan. Det hänger inte minst samman med att statens styrning av skolan numera i stor utsträckning riktar sig direkt till lärarkåren.

### Statens krav på lärarnas utbildning är otydliga

Skollagens utformning när det gäller kravet på lärarnas utbildning medger enligt Riksrevisionen ett stort tolkningsutrymme för skolhuvudmän och rektorer. Av skollagen framgår att lärare i skolan ska ha en lärarexamen. Däremot är det inte tydligt vilken sorts lärarutbildning som krävs för en viss undervisning eller hur lagens undantagsbestämmelser ska tillämpas. Trots detta har

varken regeringen eller Skolverket sett till att utveckla något stöd för hur reglerna ska tolkas. Riksrevisionen bedömer att detta i sin tur har bidragit till icke likvärdiga tillämpningar av hur lärare används.

### **Statens uppföljning och kontroll är otillräcklig**

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

Den uppföljning och kontroll som Skolverket bedriver har till exempel inte tydliggjort kraven på vilka lärare som får användas och anställas. Skolverket har valt att använda begreppet pedagogisk högskoleutbildning i sin uppföljning av lärarnas utbildning. Detta innebär att uppföljningen inte tar hänsyn till om lärarnas utbildning är adekvat i förhållande till den undervisning de bedriver. Vidare har Skolverkets utbildningsinspektion – som ska kontrollera samtliga skolor i landet – inte prioriterat frågan om lärarnas utbildning.

Enligt Riksrevisionens bedömning har Skolverkets uppföljning och kontroll varit alltför allmänt hållen i förhållande till intentionerna bakom de krav som riksdagen angett i skollagen. Bristerna i uppföljningsstatistiken medför att riksdag, regering och allmänhet får en bild av utbildningsläget för lärarna i skolan som inte är helt rättvisande.

### **Dålig kunskap om lärarnas kompetens och utbildning**

Skolverket har genom sin utvärdering inte behandlat frågor om varför skolor anställer och använder lärare utan lärarexamen. Riksrevisionen konstaterar för sin del att kunskaperna om problemets omfattning och orsaker därför är bristfälliga. Sådana kunskaper är avgörande för att kunna vidta åtgärder för att förbättra kompetensläget i skolan.

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

Riksrevisionens bedömning är mot denna bakgrund att det saknas väsentlig kunskap om kompetensläget i skolan samt om hur huvudmän anställer och använder lärare. Varken Skolverkets eller Högskoleverkets utvärdering har behandlat lärarkårens *kompetens* eller skolors och huvudmäns *anställning* och *användning* av lärare.

## Brister i lärarutbildningen

Av granskningen framgår att regeringen har ett övergripande och nationellt ansvar för lärarutbildningen. Det innebär att regeringen ska se till att huvudmännen har tillgång till tillräckligt många utbildade lärare med olika inriktningar och att dessa lärare har den kompetens som behövs för yrket.

Eftersom staten ställer krav på att lärare i skolan ska ha en lärarutbildning är det rimligt att denna svarar mot de krav och förväntningar som ställs på lärare av såväl staten som andra intressenter. Höskoleverket har riktat kritik mot lärarutbildningen. I sin utvärdering konstaterar verket bland annat att lärosätena inte alltid kan garantera att studenternas utbildning stämmer överens med examensordningen eller att lärarstudenterna får de kunskaper de behöver för sitt yrke.

I sin granskningsrapport understryker Riksrevisionen att brister i lärarutbildningens kvalitet i sig är allvarliga. Dessutom kan bristerna leda till att statens formella kompetenskrav för skolan förlorar i legitimitet och undergrävs. Huvudmän och rektorer måste ha förtroende för lärarutbildningen och se nytta av att anställa personer med lärarutbildning. För att åstadkomma ett sådant förtroende anser Riksrevisionen bland annat att det är nödvändigt att få till stånd ett väl fungerande samarbete mellan lärosäten, huvudmän och skolor. Höskoleverket har i sin utvärdering dock konstaterat att samarbetet mellan kommuner och lärosäten ofta fungerar dåligt. Ansvaret för detta ligger enligt Riksrevisionens mening framför allt på lärosätena som anordnare och ansvariga för lärarutbildningen.

Riksrevisionen framhåller också att otydligheter i regeringens styrning har visat sig leda till olika lösningar på olika lärosäten. Visserligen är variation i utformningen av högre utbildning en medveten del i nuvarande system. De exempel på skillnader som framkommer i Höskoleverkets utvärdering rör emellertid den grundläggande struktur som riksdagen beslutat om, det vill säga den del av utbildningen som *ska* vara gemensam för *all* lärarutbildning samt utformningen av den påbyggnad som karakteriserar olika läroinriktningar.

I rapporten betonas att likvärdigheten är viktigare för lärarutbildningen än för andra höskoleutbildningar eftersom styrningen av skolan förutsätter att lärare har en gemensam syn på läraruppdraget. Regeringen, Höskoleverket och de olika lärosätena har också inlett ett arbete för att förbättra kvaliteten i lärarutbildningen. Riksrevisionen anser att regeringen i detta sammanhang även bör överväga att förtydliga vissa centrala begrepp i lärarutbildningen, det vill säga att klargöra vad man till exempel menar med begrepp som "tvärvetenskapliga studier", "fördjupning" och "specialisering".

## Brister i lärarutbildningens dimensionering

Beslut om lärarutbildningens dimensionering fattas av enskilda lärosäten. Lärosätena ska i detta sammanhang ta hänsyn till såväl skolans behov av lärare som studenternas efterfrågan på utbildning. Av granskningen framgår

dock att lärosätena bara delvis beaktar arbetsmarknadens behov när de fattar sina dimensioneringsbeslut. Detta är en av orsakerna till att det i dag råder brist på lärare med vissa inriktningar.

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

Riksrevisionen konstaterar dessutom att lärarutbildning bedrivs på många ställen, vilket ställer krav på att lärosätena samverkar med varandra och i viss utsträckning specialiserar sig. Alla lärosäten kan enligt Riksrevisionen inte tillgodose alla önskemål med bibehållen kvalitet. Regeringen och Högskoleverket har inte varit tillräckligt aktiva när det gäller att skapa en sådan samverkan.

## Riksrevisionens rekommendationer

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

### Rekommendationer till regeringen

Regeringen bör överväga

- att förtydliga skollagens kompetenskrav,
- att förtydliga centrala begrepp i lärarutbildningen för att förbättra lärarutbildningens likvärdighet mellan olika lärosäten,
- att tydliggöra lärosätenas ansvar för samverkan med skolhuvudmännen,
- att vidta åtgärder för att underlätta och premiera samverkan mellan lärosäten med lärarutbildning genom att förändra nuvarande resurstilldelningssystem så att bättre balans skapas mellan arbetsmarknadens behov och studenternas efterfrågan,
- att ge Högskoleverket en mer aktiv roll som övervakare och samordnare av lärarutbildningens dimensionering.



## Rekommendationer till Skolverket

Skolverket bör överväga

- att utveckla uppföljningen så att lärarkompetensen i skolan kan följas upp utifrån de krav som ställs i skollagen,
- att utveckla sin inspektion så att huvudmännens och skolornas efterlevnad av skollagens utbildningskrav för lärare kontrolleras,
- att utvärdera kompetenssituationen i skolan och analysera orsakerna till aktuella problem.

En mer detaljerad beskrivning av Riksrevisionens rekommendationer till regeringen och Skolverket finns i Riksrevisionens rapport.

## Styrelsens överväganden

Riksrevisionens styrelse har funnit att slutsatserna av den granskning som Riksrevisionen redovisat i rapporten *Rätt utbildning för undervisningen* (RiR 2005:19) bör överlämnas till riksdagen i form av en redogörelse. I anslutning härtill vill styrelsen anföra följande.

En viktig bakgrund till granskningen är de omfattande förändringar som genomfördes inom skolområdet i början av 1990-talet i anslutning till att skolan kommunaliserades. Enligt gällande uppgiftsfördelning är statens roll bland annat att sätta upp nationella mål och följa upp resultaten. Samtidigt är det huvudmännens ansvar att genomföra verksamheten. Det är främst lärarna som svarar för verksamheten. Tillgången till välutbildade lärare har därför en avgörande betydelse för måluppfyllelsen i skolan och elevernas resultat.

Centrala inslag i Riksrevisionens granskning har varit statens ansvar för att sätta upp krav för lärarnas kompetens samt statens ansvar för lärarnas utbildning. Viktiga utgångspunkter för granskningen har varit de ställningstaganden och uttalanden som riksdagen gjort i samband med sin behandling av skollagsfrågor och anslagsfrågor.

Granskningen visar enligt Riksrevisionen att de statliga insatserna har varit otillräckliga för att huvudmän och skolor ska använda lärare med rätt utbildning. Många lärare saknar således rätt utbildning, något som enligt rapporten innebär betydande risker för att kvaliteten på undervisningen och elevernas resultat försämras. Andra viktiga slutsatser är att statens krav på lärarnas utbildning är otydliga och att den statliga kontrollen är bristfällig. Ett av huvudresultaten av granskningen är att det finns risker för att skolans nationella likvärdighet inte kan säkerställas.

Styrelsen konstaterar för egen del att skolan är en stor och viktig verksamhet som berör många och att slutsatserna i granskningen måste bedömas ha ett betydande intresse för riksdagen. Styrelsen vill särskilt peka på att riksdagens intentioner för de statliga insatserna på lärområdet i väsentliga delar inte har fått genomslag i verksamheten. De statliga organen tillvaratar inte berättigade nationella intressen.

Styrelsen anser mot den anförda bakgrunden att granskningsresultaten bör övervägas och prövas av riksdagen. Riksrevisionen begränsar dock för sin del de konkreta rekommendationerna till att avse åtgärder som regeringen och berörda myndigheter, främst Skolverket, bör vidta. I rapporten föreslås bland annat att regeringen bör överväga att förtydliga skollagens kompetenskrav för lärare, närmast genom att se till att Skolverket tar fram en vägledning för tillämpningen av lagen i dess nuvarande utformning.

Enligt styrelsens uppfattning är det emellertid högst sannolikt att de brister som uppmärksammas i granskningen inte enbart hänger samman med tillämpningen av skollagen, utan även med lagens nuvarande utformning. Sty-

relsen förordar därför att riksdagen överväger behovet av en översyn av skolagens krav på utbildning av lärare.

En annan viktig fråga som behandlas i Riksrevisionens granskning gäller dimensioneringen av lärarutbildningen. En slutsats är att lärosätena inte tar tillräcklig hänsyn till skolornas behov när de dimensionerar sin lärarutbildning. En orsak till detta är att resurstilldelningssystemet premierar studenternas efterfrågan men inte arbetsmarknadens behov. Riksrevisionen inskränker sig i sina förslag till att rekommendera regeringen att underlätta samverkan mellan lärosätena samt att ge Högskoleverket en aktivare roll som övervakare och samordnare av lärarutbildningens dimensionering.

När det gäller dimensionering och resurstilldelning vill styrelsen peka på att riksdagen lägger fast ramarna och gör uttalanden om inriktningen i samband med den årliga budgetprövningen. Detta blir sedan vägledande för regeringens styrning i regleringsbrev till varje berört universitet eller högskola i termer av resurser och examinationsmål. Mot bakgrund av de bedömningar som görs i granskningen anser styrelsen det angeläget att regeringen för riksdagen redovisar pågående arbete med att förändra nuvarande resurstilldelningssystem i syfte att skapa bättre balans mellan arbetsmarknadens behov och studenternas efterfrågan.