

Kvalitetsgranskning
Rapport 2009:2

Lärares behörighet och användning efter utbildning

Innehåll

| | |
|-------------------------------------------------------------|----|
| Förord | 3 |
| Sammanfattning | 5 |
| Inledning | 7 |
| Kvalitetsgranskningens resultat | 12 |
| Lärares behörighet och användning efter utbildning | 12 |
| Skolhuvudmännens och skolornas kvalitetsarbete inom området | 25 |
| Sammanfattande slutsatser och förslag | 28 |
| Referenser | 31 |
| Bilagor | 33 |



Förord

Skolinspektionens uppdrag är att granska kvaliteten i och ha tillsyn över det offentliga skolväsendet och utbildningen vid fristående skolor. Skolinspektionens kvalitetsgranskningar ska bidra till förbättrad måluppfyllelse genom att granska hur skolhuvudmän, rektorer och lärare tar ansvar för undervisningens kvalitet och genom att ange vilka områden som behöver utvecklas.

Denna slutrapport redovisar resultatet av Skolinspektionens kvalitetsgranskning med inriktning mot skolhuvudmäns och skolors insatser för att undervisningen ska bedrivas av utbildade lärare. Iakttagelserna och slutsatserna gäller förhållandena hos de 27 skolhuvudmän och 30 skolor som har granskats.

Projektledare för kvalitetsgranskningen har varit undervisningsrådet Helena Plantin, Skolinspektionen i Lund. Vilka skolor som granskats framgår i bilaga.

Stockholm i juli 2009

Marie-Hélène Ahnborg
inspektionsdirektör

Björn Persson
avdelningschef



Sammanfattning

Tidigare studier visar hur viktig lärares utbildning och kompetens är, men också på att det är vanligt att lärare undervisar i ämnen och årskurser som de saknar utbildning för. Skolinspektionen har därför genomfört en kvalitetsgranskning med inriktning mot huvudmännens och skolornas insatser för att undervisningen i skolan ska bedrivas utifrån skollagens krav: att använda lärare som har utbildning för den undervisning de huvudsakligen bedriver.

Under perioden december 2008 till och med februari 2009 har Skolinspektionen besökt och granskat 20 kommunala grundskolor i 18 kommuner samt 10 fristående grundskolor. Underlag för kvalitetsgranskningens slutsatser består av intervjuer med företrädare för kommunala och fristående skolhuvudmän, rektorer och lärare, dokument från kommuner och skolor samt av en enkätundersökning till undervisande personal. Varje granskad kommun och skola har fått en skriftlig återrapportering.

Granskningen av de 30 skolorna visar att både kommunala och fristående skolhuvudmän och skolor vidtar och har vidtagit åtgärder för förbättring inom de områden som kvalitetsgranskningen undersökt.

På 18 av 30 skolor finns dock så stora brister att Skolinspektionen kräver åtgärder. Åtgärderna kommer att följas upp av Skolinspektionens regionala avdelningar.

✓ Granskningen visar också på följande:

- Variationer. Det finns variationer både inom de granskade skolorna och mellan olika skolor i vilken mån elever möter lärare med pedagogisk högskoleexamen och som har utbildning för den undervisning de bedriver. Inom skolorna finns ofta stora skillnader i hur omfattande ämnesutbildning lärare har. På en och samma skola kan det finnas elevgrupper som undervisas av lärare helt utan utbildning i ett ämne, medan andra elevgrupper på samma skola undervisas av lärare med god utbildning i ämnet.
- Ofullständig uppföljning. Skolhuvudmännens och skolornas egen uppföljning och utvärdering av hur lärare används och vilken betydelse lärarens utbildning kan ha för elevernas kunskapsutveckling är ofta ofullständig.
- Olika kompetensutvecklingsmöjligheter. Möjligheter till kompetensutveckling för att bredda och fördjupa lärares ämneskompetens varierar mellan olika skolor och kommuner.
- Olika faktorer påverkar. Variationerna kan bero på en rad olika faktorer: svårigheter att tolka skollagens krav, mer eller mindre medvetna val för hur lärare används samt faktiska svårigheter med att kunna leva upp till skollagens krav. Till exempel ställs ibland lärarnas utbildning i de ämnen de undervisar i mot elevernas trygghet i form av att de får träffa så få lärare som möjligt. En annan målkonflikt är möjligheten att i kommunen kunna bevara små skolor.

✓ Skolinspektionen bedömer

- Risk för bristande likvärdighet. De variationer som finns inom och mellan skolor innebär en risk för att den utbildning eleverna erbjuds inte håller en likvärdig kvalitet, inte ens om eleverna går på samma skola.
- Behov av fortsatta åtgärder. På samtliga besökta skolor finns behov av fortsatta åtgärder inom de granskade områdena. Framför allt gäller det insatser för att i större utsträckning använda lärare med utbildning för den undervisning de i huvudsak bedriver. På 18 av 30 skolor måste skolhuvudmännen skriftligen redovisa vidtagna åtgärder till Skolinspektionen.

✓ Slutsatser och rekommendationer

- Analys och utvärdering. I arbetet med att analysera hur väl eleverna når de nationella målen i olika ämnen bör skolorna följa upp och utvärdera hur de använder sin lärarkompetens. En utgångspunkt för detta arbete bör vara att bättre kartlägga vilken utbildning lärarna har och hur lärarna används utifrån sin utbildning. En annan utgångspunkt bör vara att undersöka om skolorna använder sina lärare så att eleverna ges möjlighet att nå de nationella målen i alla ämnen. Får eleverna en utbildning som utgår från målen i grundskolans kursplaner och i den omfattning som anges i grundskolans timplan?
- Samverkan mellan lärare. Skolorna behöver förbättra samverkan mellan lärare så att lärares olika utbildningar, kompetenser och erfarenheter bättre tas tillvara.
- Kompetensutveckling. Det behövs systematiska kompetensutvecklingsinsatser för att bredda och fördjupa lärares utbildning, som är baserade på uppföljningar och utvärderingar av verksamheten. Syftet är att i större utsträckning nå de nationella målen för utbildningen och för att garantera att alla elever får en likvärdig utbildning av god kvalitet.
- Använd goda exempel. Flera granskade skolor och kommuner har vidtagit åtgärder som kan fungera som goda exempel för andra skolor och skolhuvudmäns fortsatta arbete på området.

Inledning

Tidigare studier visar hur viktig lärares utbildning och kompetens är, men också på att det är vanligt att lärare undervisar i ämnen och årskurser som de saknar utbildning för.

I denna kvalitetsgranskning har bland annat följande frågor varit centrala:

- Känner skolhuvudmännen och skolorna till skollagens krav för anställning och användning av lärare? Vill de och kan de följa skollagens krav och tidigare inspektioners krav på åtgärder?
- Har skolhuvudmän och skolor vidtagit åtgärder enligt tidigare inspektionsbeslut?
- Är tillsvidareanställda lärare behöriga i skollagens mening?
- Undervisar lärare i årskurser och ämnen som de har utbildning för?
- Följer skolhuvudmän och skolor upp om elever får undervisning av lärare med relevant utbildning och vilken betydelse detta kan ha för elevers kunskapsutveckling och möjligheter att nå målen?

Ansvarsfördelningen mellan staten och kommunala och fristående skolhuvudmän, innebär att skolhuvudmännen och

skolornas rektorer beslutar hur och med vilka resurser utbildningen ska genomföras för att nå de nationella målen. I skollagen ställer staten krav på viktiga förutsättningar för att garantera undervisningens kvalitet och likvärdighet. Det gäller bland annat krav på lärares utbildning och kompetensutveckling. Genom lärarutbildningen ska blivande lärare få den kompetens som krävs för att bedriva undervisning utifrån de mål som staten har fastställt i läroplaner och kursplaner.

Olika studier om lärarkompetens

Tidigare studier har visat att det är viktigt för elevernas kunskapsresultat vilken lärare som undervisar eleverna. Läraren – eller snarare lärarens kvalitet – har lyfts fram som den enskilt viktigaste faktorn, bland annat i rapporter från OECD och i forskningsöversikter från Skolverket. En utförligare kunskapsöversikt om lärarkompetens finns i Bilaga 1.

Riksrevisionen (2005) har identifierat tre problem med att inte använda utbildade lärare:

- Undervisningens kvalitet och därmed elevernas resultat riskerar att försämrats.
- Skollagens grundläggande målsättning äventyras, det vill säga att utbildningen i skolan riskerar att inte vara likvärdig över landet.
- Det finns en risk att riksdagens och regeringens intentioner inte får genomslag i skolan, eftersom statens styrning i stor utsträckning riktas direkt till lärarkåren. För att detta ska fungera måste lärarna ha den pedagogiska kompetens som behövs för att tolka och tillämpa läroplaner och kursplaner.

Skolverkets och Skolinspektionens erfarenheter

Skolverket och Skolinspektionen har inom ramen för sin regelbundna tillsyn i varje kommun och skola hittills övergripande kontrollerat

- om skolorna använder sig av behöriga lärare som har en utbildning för den undervisning de i huvudsak bedriver,
- om personalen får den kompetensutveckling de behöver för att kunna utföra sina arbetsuppgifter på ett professionellt sätt,
- om den pedagogiska personalen har nödvändiga insikter i de föreskrifter som styr utbildningen.

Tidigare inspektioner har bland annat visat att elever som undervisas av lärare som saknar ämnesutbildning riskerar att inte få undervisning i alla ämnen i den omfattning som anges i timplanen för grundskolan. De riskerar också att inte få undervisning som utgår från målen i kursplanerna. Eleverna får därmed inte likvärdiga förutsättningar att nå de nationella målen.

Tidigare utbildningsinspektioner har också visat att det på många håll finns behov av att förbättra kommuners och skolors kvalitetsarbete inom områden som ställer krav på lärarnas kompetens. Det handlar exempelvis om att bedöma hur väl elever uppfyller målen i samtliga grundskolans ämnen, om att analysera vilka faktorer som kan ligga bakom skillnader i elevers resultat samt att utifrån resultaten vidta åtgärder för att öka måluppfyllelsen. Det handlar också om att likvärdigheten i bedömning och betygssättning behöver bli bättre.

Vad säger lagstiftningen?

Kommunerna är enligt skollagen skyldiga att för undervisningen använda lärare som har en utbildning avsedd för den undervisning de i huvudsak ska bedriva. Undantag får göras endast om personer med sådan utbildning finns att tillgå eller det finns något annat särskilt skäl med hänsyn

till eleverna. Kommuner och landsting ska se till att kompetensutveckling anordnas för den personal som har hand om utbildningen. De ska också se till att undervisande lärare har nödvändiga insikter i de föreskrifter som gäller för det offentliga skolväsendet, särskilt de föreskrifter som anger målen för utbildningen.

Det finns inget formellt förbud mot att anställa och använda lärare som saknar lärarutbildning. Däremot säger skollagen att bara behöriga lärare ska kunna få en tillsvidareanställning. Undantag får endast göras om det saknas behöriga sökande och om det finns särskilda skäl samt om den sökande har motsvarande kompetens för den undervisning som anställningen avser. Dessutom ska det finnas skäl att anta att den sökande är lämpad att sköta undervisningen.

Sedan den 1 juli 2002 är också fristående skolor skyldiga att tillämpa skollagens regler för användning och anställning av lärare.

De nuvarande reglerna i skollagen och lärarutbildningarnas skiftande utformning kan göra det svårt att exakt avgöra i vilken utsträckning en lärare har adekvat utbildning. Ytterst är det arbetsgivarens, i praktiken oftast rektorns, ansvar att bedöma om en lärare har kompetens att undervisa eleverna så att de ges möjlighet att nå målen för utbildningen. Grundskolans rektorer måste känna till och ta hänsyn till innehållet i flera olika typer av lärarutbildningar i samband med anställning och användning av lärare.

En mer utförlig kunskapsöversikt kring lagstiftningen och dess tillämpning finns i Bilaga 2.

Andelen lärare med examen ökar

Enligt Skolverkets nationella statistik var andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen i grundskolan omkring 94 procent under 1990-talets första hälft. Från och med läsåret 1992/93 till och med läsåret 2002/03 ökade dock antalet lärare utan pedagogisk högskoleexamen. Samtidigt ökade antalet elever i grundskolan, men först med några års förskjutning ökade även antalet lärare.

Sedan läsåret 2003/04 har andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen successivt tilltagit. Läsåret 2008/09 uppgick antalet lärare i grundskolan till 88 800. Knappt 90 procent av de tillsvidareanställda lärarna i grundskolan hade då en pedagogisk högskoleexamen, vilket omräknat till heltidstjänster innebär drygt 85 procent av samtliga lärare. Skillnaderna mellan kommunala och fristående skolor är emellertid stora. Läsåret 2008/09 var andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen i kommunala grundskolor i genomsnitt 87 procent (förortskommuner hade i snitt något lägre andel lärare med pedagogisk högskoleexamen, större städer och glesbygdskommuner hade något högre andel). I fristående grundskolor uppgick andelen lärare med

pedagogisk högskoleexamen i genomsnitt endast till 68 procent. Givetvis finns en variation mellan olika skolor, såväl fristående som kommunala. (Se Skolverket 2008 a, 2008 b samt 2008 c).

Olika studier om lärarkompetens

Tidigare studier har visat att det är viktigt för elevernas kunskapsresultat vilken lärare som undervisar eleverna. Läraren – eller snarare lärarens kvalitet – har lyfts fram som den enskilt viktigaste faktorn, bland annat i rapporter från OECD och i forskningsöversikter från Skolverket. En utförligare kunskapsöversikt om lärarkompetens finns i Bilaga 1.

Riksrevisionen (2005) har identifierat tre problem med att inte använda utbildade lärare:

- Undervisningens kvalitet och därmed elevernas resultat riskerar att försämrats.
- Skollagens grundläggande målsättning äventyras, det vill säga att utbildningen i skolan riskerar att inte vara likvärdig över landet.
- Det finns en risk att riksdagens och regeringens intentioner inte får genomslag i skolan, eftersom statens styrning i stor utsträckning riktas direkt till lärarkåren. För att detta ska fungera måste lärarna ha den pedagogiska kompetens som behövs för att tolka och tillämpa läroplaner och kursplaner.

Skolverkets och Skolinspektionens erfarenheter

Skolverket och Skolinspektionen har inom ramen för sin regelbundna tillsyn i varje kommun och skola hittills övergripande kontrollerat

- om skolorna använder sig av behöriga lärare som har en utbildning för den undervisning de i huvudsak bedriver,
- om personalen får den kompetensutveckling de behöver för att kunna utföra sina arbetsuppgifter på ett professionellt sätt,
- om den pedagogiska personalen har nödvändiga insikter i de föreskrifter som styr utbildningen.

Tidigare inspektioner har bland annat visat att elever som undervisas av lärare som saknar ämnesutbildning riskerar att inte få undervisning i alla ämnen i den omfattning som anges i timplanen för grundskolan. De riskerar också att inte få undervisning som utgår från målen i kursplanerna. Eleverna får därmed inte likvärdiga förutsättningar att nå de nationella målen.

Tidigare utbildningsinspektioner har också visat att det på många håll finns behov av att förbättra kommuners och skolors kvalitetsarbete inom områden som ställer krav på

lärarnas kompetens. Det handlar exempelvis om att bedöma hur väl elever uppfyller målen i samtliga grundskolans ämnen, om att analysera vilka faktorer som kan ligga bakom skillnader i elevers resultat samt att utifrån resultaten vidta åtgärder för att öka måluppfyllelsen. Det handlar också om att likvärdigheten i bedömning och betygssättning behöver bli bättre.

Vad säger lagstiftningen?

Kommunerna är enligt skollagen skyldiga att för undervisningen använda lärare som har en utbildning avsedd för den undervisning de i huvudsak ska bedriva. Undantag får göras endast om personer med sådan utbildning finns att tillgå eller det finns något annat särskilt skäl med hänsyn till eleverna. Kommuner och landsting ska se till att kompetensutveckling anordnas för den personal som har hand om utbildningen. De ska också se till att undervisande lärare har nödvändiga insikter i de föreskrifter som gäller för det offentliga skolväsendet, särskilt de föreskrifter som anger målen för utbildningen.

Det finns inget formellt förbud mot att anställa och använda lärare som saknar lärarutbildning. Däremot säger skollagen att bara behöriga lärare ska kunna få en tillsvidareanställning. Undantag får endast göras om det saknas behöriga sökande och om det finns särskilda skäl samt om den sökande har motsvarande kompetens för den undervisning som anställningen avser. Dessutom ska det finnas skäl att anta att den sökande är lämpad att sköta undervisningen.

Sedan den 1 juli 2002 är också fristående skolor skyldiga att tillämpa skollagens regler för användning och anställning av lärare.

De nuvarande reglerna i skollagen och lärarutbildningarnas skiftande utformning kan göra det svårt att exakt avgöra i vilken utsträckning en lärare har adekvat utbildning. Ytterst är det arbetsgivarens, i praktiken oftast rektorns, ansvar att bedöma om en lärare har kompetens att undervisa eleverna så att de ges möjlighet att nå målen för utbildningen. Grundskolans rektorer måste känna till och ta hänsyn till innehållet i flera olika typer av lärarutbildningar i samband med anställning och användning av lärare.

En mer utförlig kunskapsöversikt kring lagstiftningen och dess tillämpning finns i Bilaga 2.

”Obehörig” är inte alltid det samma som utbildad

Alla lärare som inte har tagit ut examensbevis för lärarutbildning hamnar i Skolverkets nationella statistik i kategorin lärare utan pedagogisk högskoleexamen, även om de har alla poäng som krävs för en examen.

¹ För en översikt av internationella studier inom området, se Hattie (2009), OECD (2005) samt Gustafsson och Myrberg (2002). För en studie av svenska förhållanden, se Skolverket (2006 b)

Statskontoret gjorde år 2007 en undersökning av hur mycket pedagogisk utbildning lärarna utan lärarexamen har. Studien visar att omkring 85 procent av de tillsvidareanställda lärarna som saknar lärarexamen har deltagit i en lärarutbildning vid ett svenskt lärosäte. En relativt stor andel av de tillfrågade uppgav dessutom att de har en lärarexamen. Studien visar sammantaget att majoriteten av de lärare i grundskolan som enligt statistiken saknar pedagogisk högskoleexamen är långt ifrån utbildade.

Vanligt att lärare undervisar i ämnen och årskurser de inte har utbildning för

I vilken utsträckning lärarna i grundskolan undervisar i ämnen och årskurser de har utbildning för framgår inte av den nationella statistiken.

Statskontorets studie från 2007 visar dock att endast 60 procent av samtliga lärare i årskurserna 1–5 i grundskolan har såväl utbildning med inriktning mot dessa årskurser som utbildning i de ämnen de undervisar. I årskurserna 6–9 är motsvarande siffra endast drygt 40 procent. Studien visar också på stora skillnader mellan olika ämnen och olika skolhuvudmän, där de fristående skolorna genomgående har lägre andel utbildade lärare.

Även Skolverket (2005), Lärarnas Riksförbund och Lärarförbundet (2006) har med hjälp av SCB gjort enkät- och registerstudier under senare år som visat att det är vanligt att lärare undervisar i ämnen och årskurser de inte är utbildade för.

Syfte och frågeställningar

Det primära syftet med kvalitetsgranskningen har varit att mer noggrant undersöka vilka insatser skolhuvudmän och skolor gör för att använda lärare som har utbildning avsedd för den undervisning de i huvudsak ska bedriva, i enlighet med kraven i skollagen och som en betydelsefull faktor för skolans kvalitet och likvärdighet. Ett syfte har också varit att undersöka hur skolhuvudmän och skolor i sitt kvalitetsarbete uppmärksammar betydelsen av lärarnas utbildning för elevernas kunskapsutveckling.

Granskningen har inneburit en fördjupad uppföljning av i vilken utsträckning skolhuvudmän och skolor vidtagit åtgärder där tidigare inspektioner pekat på behov av förbättringar.

I kvalitetsgranskningen har följande frågeställningar varit centrala:

- Känner skolhuvudmännen och skolorna till skollagens krav för anställning och användning av lärare? Förstår de, vill de och kan de följa skollagens krav och tidigare inspektioners krav på åtgärder?

- Har skolhuvudmän och skolor vidtagit de åtgärder som behövs enligt tidigare inspektionsbeslut? Innebär det att situationen är tillfredsställande?
- Är tillsvidareanställda lärare behöriga i skollagens mening?
- Undervisar lärare i årskurser och ämnen som de har utbildning för?
- Följer skolhuvudmän och skolor upp om elever får undervisning av lärare med relevant utbildning och vilken betydelse detta kan ha för elevernas kunskapsutveckling och möjligheter att nå målen?

Genomförande

Avgränsning och urval

Kvalitetsgranskningen har avgränsats till grundskolan och ett antal av de skolhuvudmän och skolor där Skolverket i samband med utbildningsinspektioner under åren 2004–2007 har konstaterat svagheter inom bedömningsområden som rör lärares behörighet, lärares användning utifrån utbildning och insatser för kompetensutveckling. Urvalet har sammantaget omfattat 20 kommunala grundskolor i 18 kommuner samt tio fristående grundskolor.

En mer utförlig beskrivning av hur kvalitetsgranskningen har genomförts ges i bilaga 3. Utvalda kommuner och skolor redovisas i bilaga 4.

Kvalitetsgranskningen ger inte någon nationell bild av det tematiska område som står i fokus, och gör heller inte anspråk på det. Granskningen belyser istället nuläget på de 30 besökta skolorna. Denna slutrapport sammanfattar de erfarenheter som inspektörerna gjort, utifrån de lokala förhållandena och förutsättningarna på varje granskad skola.

Besök och intervjuer

Besöken i skolor och kommuner har genomförts under perioden december 2008 till februari 2009 av elva inspektörer från Skolinspektionens regionala avdelningar i Göteborg, Linköping, Lund, Stockholm och Umeå, som har haft ansvar för att besöka sex skolor i respektive region. Ansvaret för samordning av granskningen har legat på inspektionsavdelningen i Lund.

Inspektörerna har inför besöken begärt in dokumentation från varje granskad kommun och skola. De har även skickat en enkät till all undervisande personal på varje skola, där personalen ombetts att fylla i uppgifter om bland annat utbildning, anställning och i vilka ämnen och årskurser som läraren undervisar (se bilaga 6). I stort sett samtliga undervisande lärare på de utvalda skolorna har besvarat enkäten, totalt 673 lärare.

Inspektörerna har intervjuat ansvariga tjänstemän på kommunernas skolförvaltningar samt rektorer och lärare på skolorna. På de fristående skolorna har inspektörerna intervjuat företrädare för varje skolas huvudman, rektorer och

lärare. Svaren på enkäterna har använts som underlag för intervjuer, tillsammans med det övriga material som kommunerna och skolorna har sânt in.

Bedömningar

Skolförfattningarna betonar huvudmannens ansvar för att utbildningen genomförs i enlighet med nationella mål och riktlinjer. Granskningen har därför inriktats på såväl huvudmannanivå som skolnivå. Bedömningen av kvaliteten har gjorts utifrån de nationella målen.

Kvalitetsgranskningen har utgått från vad statsvetenskapliga studier lyfter fram som villkor för att demokratiskt fattade beslut ska kunna få genomslag. Kvalitetsgranskningen har använt en grundläggande modell för analys, kallad "förstå-vilja-kunna".

Granskningen har genomgående försökt belysa följande frågor:

- Känner skolhuvudmän/skolor till den aktuella lagstiftningen kring lärares behörighet och utbildning, och förstår vad regelverket betyder och exempelvis de ställningstaganden som gjorts i samband med tidigare utbildningsinspektion?
- Vill skolhuvudmän/skolor anpassa organisationen och vidta åtgärder för ökad måluppfyllelse i enlighet med författningarnas krav, politiska intentioner och utbildningsinspektionens ställningstaganden?

- Har skolhuvudmän och skolor sådana förutsättningar att de kan verkställa styrningen och anpassa verksamheten i enlighet med styrdokumentet, exempelvis förutsättningar i form av resurser, kunskap och handlingsförmåga?

Granskningen har också studerat förhållandena inom några andra områden som på olika sätt kan vara relaterade till lärares utbildning. Det handlar exempelvis om skolornas arbete med att bedöma elevernas kunskapsutveckling, elevernas tillgång till utbildning i alla ämnen samt skolornas och skolhuvudmännens kvalitetsarbete.

Krav på åtgärder i 18 av 30 skolor

Varje granskad verksamhet har fått en muntlig återkoppling i anslutning till besöket. Skolhuvudmännen har även fått en skriftlig återkoppling i form av ett beslut där inspektörerna beskriver och bedömer situationen inom de granskade områdena.

I 18 av besluten ställer Skolinspektionen krav på åtgärder. Skolinspektionen kommer i dessa fall att följa upp vilka åtgärder skolhuvudmännen har genomfört och planerar att genomföra. I samtliga 30 beslut finns rekommendationer från inspektörerna för skolhuvudmännens och skolornas fortsatta arbete.

² Johansson, Vicki, red. (2006) Tillsynens mångfasetterade praktik inom det sociala och hälso- och sjukvårdsområdet. Förvaltningshögskolans rapporter nr 83, Göteborgs universitet

Kvalitetsgranskningens resultat

Lärares behörighet och användning efter utbildning

Det varierar hur lärare används utifrån sin utbildning både inom och mellan de granskade skolorna. På alla granskade skolor finns lärare som undervisar utan att ha utbildning för de årskurser och/eller ämnen som de undervisar i. Orsakerna till att skollagens krav inte alltid följs skiftar, men det finns fortsatt behov av att vidta åtgärder för att lärare i större utsträckning ska användas utifrån sin utbildning. Granskningen visar också att skollagens undantagsregel vid anställning av lärare i vissa fall tillämpas på vidare sätt än avsett.

I kvalitetsgranskningen har lärarnas utbildning, anställningsform och användning efter utbildning studerats i samtliga ämnen och årskurser. En jämförelse med den nationella statistiken visar att kvalitetsgranskningens kommuner och skolor befinner sig både på, över och under genomsnittet för riket när det gäller andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen. Nedan följer en redogörelse för några över-

gripande iakttagelser som inspektörerna har gjort i samband med dokumentstudierna och besöken. För närmare information om förhållandena på varje granskad skola och hos olika skolhuvudmän hänvisas till de 30 enskilda besluten.

Redogörelsen kompletteras med ett antal exempelrutor som redovisar enkätresultat för ett urval ämnen och årskurser i grundskolan. Ämnena har valts ut för att exemplifiera och närmare belysa i vilken utsträckning eleverna möter lärare med relevant utbildning.

Inledningsvis kan Skolinspektionen konstatera att förändringar genomgående har skett i förhållande till situationen vid tidigare inspektioner. Förändringarna har dock varierat i omfattning och det är inte givet vilka förändringar som kan betraktas som effekter av tidigare inspektion och vad som beror på andra faktorer. Inspektionens krav på åtgärder verkar dock ha haft större genomslag hos vissa skolhuvudmän och skolor än hos andra. Det framträder också en bild av att utvecklingen överlag varit positiv, men att de åtgärder som vidtagits som regel inte varit tillräckliga.

Olika tolkningar av skollagens krav

Skollagens krav på lärarexamen är välbekant, men tillsvidareanställningar av "obehöriga" förekommer

Kunskapen om skollagens huvudregel för anställning av lärare (lärarexamen med huvudsaklig inriktning på den undervisning anställningen avser) överlag har varit god hos de undersökta skolhuvudmännen. I flertalet av de granskade kommunerna finns uppbyggda system via kommunernas personalavdelningar som ska fungera till stöd för rektorer när de anställer lärare.

Några direkt framtagna riktlinjer för anställning har inspektörerna emellertid bara hittat hos en handfull av de undersökta skolhuvudmännen. Rektorerna förutsätts alltså vara förtrogna med skollagens krav för anställning. Granskningen visar också att det finns en god medvetenhet på rektorsnivå om skollagens krav för anställning av lärare, både på kommunala och fristående skolor. I intervjuer med rektorer framkommer dock att de upplever att det kan vara svårt att tolka examensbevis och utifrån dessa avgöra vad en lärarutbildning omfattar, både vad gäller vilka åldrar utbildningen är inriktad mot och vilka ämnen som ingår i utbildningen.

Andelen obehöriga lärare i de granskade skolorna (utan pedagogisk högskoleexamen) med tillsvidareanställning uppgår till knappt 10 procent, med en koncentration till några av de granskade skolorna, både fristående och kommunala. De flesta av de obehöriga lärarna i denna granskning har utländsk lärarutbildning som ännu inte är validerad av Högskoleverket samt annan svensk eller utländsk akademisk utbildning.

Vidare saknar flera obehöriga lärare endast ett litet antal högskolepoäng för en fullständig lärarutbildning. På de granskade skolorna är det alltså inte så att "obehörighet" är det samma som att lärare helt saknar utbildning. Dessa iakttagelser stämmer också överens med Statskontorets tidigare nämnda studie, liksom med den studie SCB gjort på uppdrag av lärarorganisationerna (Lärarnas riksförbund och Lärarförbundet, 2004).

Bland de obehöriga lärarna ingår även lärare som faktiskt har genomgått en fullständig lärarutbildning, men som av olika anledningar inte har tagit ut sitt examensbevis. Detta kan förklara varför rektorerna ibland anser att den nationella statistiken inte överensstämmer med skolornas egen bild av andelen behöriga lärare. Skolverket (2006 c) har tidigare påtalat att för att uppnå överensstämmelse mellan statistiken och skolornas uppgifter om sina lärare, krävs att de lärare som fullföljt sin lärarutbildning även tar ut sin examen. Skolor bör därför informera om hur viktigt det är med ett uttaget examensbevis i samband med anställningar, och även uppmana sina lärare att fullfölja utbildningen.

Skollagens "särskilda skäl" är svåra att tolka och tillämpa

Skollagens undantagsregel tolkas och tillämpas i vissa fall på ett vidare sätt än vad lagstiftningen har avsett. Undantagsregeln har tillkommit för att göra det möjligt för rektor att anställa en obehörig lärare om det inte finns utbildade lärare att tillgå. Denna undantagsregel ska användas när det finns risk för att eleverna annars skulle kunna bli utan undervisning.

Skolhuvudmän och rektorer kan inte alltid redogöra för på vilka grunder undantagsbestämmelserna har tillämpats. I intervjuerna talas sällan om att mer noggranna överväganden har gjorts utifrån skollagens "särskilda skäl", i de fall obehöriga lärare har anställts utan tidsbegränsning. Några kommuner använder fortfarande begreppen "lokal dispens/lokal behörighet", som avskaffades i samband med kommunaliseringen av skolan 1991, när de tillsvidareanställer obehöriga lärare.

Följsamheten mot skollagens krav på att Högskoleverket ska utfärda behörighetsbevis för att lärare med utländsk lärarutbildning ska kunna anställas utan tidsbegränsning är också låg. De granskade skolorna har förklarat detta med att de inte närmare har satt sig in i skollagens krav för tillsvidareanställning av lärare med utländsk utbildning eller med att skolan har en önskan att rekrytera lärare från utlandet.

En del intervjuade rektorer säger sig ha fått överta obehöriga lärare, som har tillsvidareanställts av någon av rektorns företrädare. I dessa fall är det svårt att uttala sig om anställningarna har gjorts utifrån ett medvetet val eller om det är misstag som beror på okunskap. Övertalighet i kommunen kan innebära att skolor får överta tillsvidareanställda obehöriga lärare från andra skolor, oavsett hur väl dessa lärare behövs för att komplettera den befintliga lärarkåren. Om förslagen i utredningen om lärarlegitimation (SOU 2008:52) går igenom, riskerar kommuner och skolor som har tillsvidareanställt obehöriga lärare att dessa lärare inte kommer att legitimeras, vilket bland annat kan innebära att de inte får sätta betyg. I kvalitetsgranskningen har emellertid inte framkommit några aktuella fall av överklagande av kommunala beslut om anställning av lärare.

Skollagens "i huvudsak" kan vara svårt att tolka och tillämpa

Granskningen visar att kunskapen är god om att skollagen kräver, att för undervisningen ska lärare användas som har en utbildning avsedd för den undervisning de i huvudsak ska bedriva. Men både företrädare för skolhuvudmän, rektorer och lärare säger sig ha svårigheter med att tolka vad en genomgången lärarexamen innebär, det vill säga för vilka ämnen och årskurser läraren egentligen har utbildning och hur detta ska ställas i relation till skol-

lagens krav på "i huvudsak". Detta gäller både den nuvarande och de tidigare lärarutbildningarna.

Det finns exempel på att kommuntjänstemän vänt sig till Högskoleverket och Skolverket för att få vägledning, men de uppger att svaren brukar bli att det är arbetsgivaren som avgör om en lärare uppfyller kraven eller ej. Att bestämmelsen är svårtolkad illustreras också av att inspektörerna i vissa fall fått reaktioner från granskade skolhuvudmän och rektorer, som ifrågasätter på vilka grunder inspektörerna anser att skolorna i högre utsträckning bör använda lärare utifrån den utbildning de har.

Av granskningen har vidare framkommit att intervjuade lärare ibland själva är osäkra på i vilken mån de har utbildning för den undervisning de i huvudsak bedriver. Det kan gälla både lärare med äldre och nyare lärarutbildningar. En möjlig förklaring kan vara att lärare med äldre utbildningar refererar till de behörighetskrav som gällde fram till 1991. En annan förklaring kan vara att det finns skillnader mellan hur examensbevis har utformats från olika lärosäten. När det gäller den nuvarande lärarutbildningen finns det också variationer i utbildningens innehåll beroende på vilka ämnesval den studerande har gjort.

Granskningen visar alltså att det kan vara svårt att tolka vad skollagens krav på "i huvudsak" innebär och hur detta krav ska ställas i relation till den utbildning som lärare har.

Tolkningsstöd finns i en del kommuner

Bland annat Riksrevisionen (2005) har lyft fram att den nuvarande utformningen av skollagens krav gör att det finns ett stort utrymme för skolhuvudmän och rektorer att tolka skollagen samt att skollagens förarbeten eller den rättspraxis som finns på området ger begränsad vägledning för hur lagen bör tolkas. Myndigheten har därför hävdat att det finns behov av tolkningsstöd, antingen i form av föreskrifter från regeringen eller allmänna råd från Skolverket. Några sådana har emellertid av olika skäl inte tagits fram, bland annat med hänvisning till den arbetsrättsliga lagstiftningens krav på arbetsgivaren.

I granskningen finns dock exempel på kommuner som arbetar för att ge vägledning till rektorer i arbetet både vid anställning och tjänstefördelning av lärare. Vissa kommuner har tagit fram direktiv eller utbildar sina rektorer för att öka medvetenheten om skollagens krav. En granskad kommun har tagit fram interna riktlinjer för arbetet och gjort en lokal uttolkning av skollagens krav på att läraren ska ha en utbildning som i huvudsak är inriktad mot den undervisning läraren ska bedriva. Den kommungemensamma normen innebär att inriktningen ska motsvara minst 70 – 75 procent av undervisningstiden. Kommunen har även fastställt ett minimikrav avseende lärarnas ämnesutbildning i vissa fall. För att bedriva undervisning i exempelvis ämnet kemi i årskurserna 7 -9 kräver kom-

munen således ämnesutbildning motsvarande minst 20 poäng i det gamla systemet (eller 30 högskolepoäng i det nya).

Fristående skolor nu mer medvetna

Fristående skolor var tidigare undantagna från bestämmelserna i skollagen om behörighet. Dessa bestämmelser ändrades år 2000 så att undantaget togs bort. Granskningen visar att det på de tio besökta fristående skolorna finns kvar obehöriga lärare som genom övergångsbestämmelser fick lov att behålla sin anställning i samband med ändringen i skollagen. Det är dock fråga om relativt få lärare. På samtliga tio skolor finns en medvetenhet om skollagens krav. Skolorna gör ansträngningar för att rekrytera behöriga lärare, men lyckas av olika skäl inte alltid

Det kan finnas olika förklaringar till att de fristående skolorna anstränger sig mer. En orsak kan vara att lagskärpningen år 2002 börjat få effekt. En annan orsak kan vara att både kommunala och fristående skolor nu i högre grad än tidigare konkurrerar med varandra. Att kunna visa på en hög andel utbildade lärare kan vara ett sätt att marknadsföra skolan.

Dessutom har varje enskild lärares utbildning och anställningsförhållanden vid de fristående skolorna undersökts i samband med utbildningsinspektioner. Inspektionerna har därmed kunnat påtala konkreta brister vad gäller anställning och användning av lärare, något som i förlängningen skulle kunna äventyra skolans rätt till bidrag från elevernas hemkommuner om inte åtgärder vidtas. I granskningen har det dock framkommit exempel på att fristående skolor har tillsvidareanställt obehöriga lärare även efter lagskärpningen 2002.

Många faktorer påverkar

Rekryteringsproblem som beror på geografi och ekonomi

Granskade kommuner och skolor i norra Sverige upplever problem med att kunna rekrytera utbildade lärare, på grund av stora geografiska avstånd och på grund av att orter och skolor är små. Men sådana svårigheter framkommer också på andra orter som har besökts i samband med granskningen, exempelvis i mindre kommuner som ligger i närheten av större kommuner, som betraktas som mera attraktiva som arbetsgivare. Den kommunala ekonomin upplevs som ett hinder i vissa fall, och på fristående skolor kan det finnas en osäkerhet om hur många elever som kommer att söka sig till skolan, vilket gör det svårt med en långsiktig planering. Flera kommuner och skolor tror dock att de sjunkande elevkullarna i grundskolan kommer att göra det lättare att rekrytera lärare med den efterfrågade utbildningen.

Rekryteringsproblem som beror på brist på utbildade lärare

I granskningen framkommer några exempel på olika lärarkategorier som, oavsett skolornas geografiska läge, är svåra att rekrytera. Det gäller t.ex. utbildade lärare i spanska, modersmålslärare, lärare i svenska som andraspråk samt lärare i praktisk-estetiska ämnen. Även andra studier visar att efterfrågan på lärare med utbildning i dessa ämnen är större än tillgången. Skolverket konstaterade exempelvis år 2006 att andelen lärare med lärarexamen ökat inom de flesta lärarkategorier, men att det fortfarande finns brister i lärarnas utbildning främst vad gäller ämnena med praktisk-estetisk inriktning, i svenska/språk samt i matematik och de naturorienterande ämnena. I musik och modersmål återfanns den lägsta andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen³. I kvalitetsgranskningen framkommer också att flera skolor önskar förbättra den specialpedagogiska kompetensen hos personalen.

Svag kunskap om de lokala förhållandena på huvudmannanivå

Granskningen visar att kunskapen på huvudmannanivå om hur lärare används utifrån sin utbildning är svag. Vissa kommuner har emellertid mer aktivt börjat kartlägga sina anställda lärares utbildning, för att kunna bättre möta kompetensbehov och undvika överrekrytering i en tid när elevunderlaget minskar. Från flera kommuner, från norr till söder, uppges risken för övertalighet bidra till ett intensifierat arbete för att kartlägga utbildning och kompetens hos de lärare som finns inom organisationen. Därigenom kan det framöver finnas ett bättre underlag för kommuner och skolor att i högre grad använda sina lärare utifrån den utbildning de har. I andra kommuner finns samtidigt indikationer på att kommuner och skolor vid fluktuationer i elevantal eller i samband med övertalighet, kan komma att använda lärare i mindre utsträckning utifrån utbildning. Att kunna behålla heltidstjänster och behålla lärare med lång anställningstid i kommunen prioriteras av både arbetsgivare och fackliga företrädare, framför överväganden kring vilken utbildning lärarna har.

Olika lokala prioriteringar styr hur lärarna används

Granskningen visar att även om det finns en medvetenhet om skollagens krav för läraranvändning och om tidigare inspektionspåpekanden, är det många andra faktorer än lärarnas utbildning som styr lärarnas tjänstgöring i klasser och grupper.

Det kan exempelvis finnas målkonflikter mellan de politiska beslut som fattats på kommunal nivå och skolchefers och rektorers strävanden att använda lärare utifrån utbildning. Det kan handla om politiska beslut som ger skolor i uppdrag att organisera sig på visst sätt som blir styrande för arbetet. Det kan också handla om att kommunens poli-

tiker värnar om att behålla mycket små skolor. I båda fallen kan detta få konsekvenser för i vilken utsträckning elever får undervisning av lärare med utbildning för årskursen och ämnet.

De kommuner och skolor som i störst utsträckning anser att de inte kan använda lärare utifrån utbildning i önskvärd omfattning är små skolor och skolor som har svårt att rekrytera och behålla utbildade lärare. I vissa granskade kommuner samutnyttjar emellertid flera skolor lärare i olika ämnen, antingen genom att lärare ambulerar eller genom att elever bussas till andra skolor för undervisning i vissa ämnen. Det finns också exempel på att lärare flyttas mellan olika skolor för att tillgodose olika behov av lärarkompetens. Några exempel finns också på samutnyttjande av lärare mellan kommunala och fristående skolor eller mellan fristående skolor med samma huvudman. Enligt intervjuerna är det emellertid inte oproblematiskt med "ambulerande" lärare. De kan ha svårt att samverka med andra lärare och blir inte lika delaktiga i det pedagogiska utvecklingsarbetet.

Enligt Statskontorets studie år 2007 menade rektorer att en grundskola med elever i årskurs 1-9 behöver ha mellan 300-400 elever för att skolan ska kunna erbjuda heltidstjänster till lärare med rätt ämneskompetens. Många skolor är dock betydligt mindre än så. För kommunala skolor finns ingen nedre gräns vad gäller elevantalet. Skolinspektionen har i sin tillståndsprövning av fristående grundskolor att utgå från kravet i 9 kap. skollagen om att en skola måste ha minst 20 elever (om det inte finns särskilda skäl), vilket innebär att Skolinspektionen godkänner och ger rätt till bidrag för fristående skolor med ett mycket lågt elevantal. Utredningen om villkoren för fristående skolor (SOU 2008:122) har dessutom föreslagit att kravet på att en fristående grundskola ska ha minst 20 elever tas bort.

Granskningen visar för övrigt att förändringar i elevantal kan göra att lärare över tid kan behöva användas på ett annat sätt än vad som var aktuellt vid anställningstillfället. Kompetensutveckling i form av exempelvis ämnesbreddning och/eller ämnesfördjupning kan då vara ett sätt att göra lärare mer brett användbara, för att möta variationer i elevantal, men också för att förbättra läget på små skolor. Angående möjligheter till kompetensutveckling, se vidare nedan.

Flexibilitet och heltidstjänster

I diskussioner med företrädare för skolhuvudmän och rektorer om de båda utredningsförslagen om skärpta behörighetskrav och ny lärarutbildning (SOU 2008:52, 2008:109), framkommer att de intervjuade anser att lärares utbildning är en viktig kvalitetsfråga och en viktig faktor för

³ Skolverket (2006 a), s. 57. Enligt Skolverkets lägesbedömning 2006 uppgick andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen som undervisade i musik i grundskolan läsåret 2005/06 till 63,2 procent. Lägre andel återfanns endast bland modersmålslärare (52,5 %).

att ge läraryrket status. Men det anses ändå som angeläget att det finns ett friutrymme för den lokala organisationen att organisera verksamheten utifrån de lokala förutsättningarna. Besökta skolhuvudmän och rektorer anser att det är viktigt med en viss frihet när det gäller hur skollagstiftningen ska tolkas, bland annat för att kunna använda sin personal på ett flexibelt sätt utifrån fluktuationer i elevantal.

Många rektorer ger också uttryck för att de måste kunna skapa rimliga tjänster för personalen, i första hand heltidstjänster men också tjänster som innebär att lärare får undervisa i så få klasser som möjligt.

I Statskontorets studie (2007) menade många intervjuade rektorer att oavsett hur skolorna väljer att organisera sig kommer vissa lärares utbildning inte att passa in, eftersom det fortfarande till övervägande del är lärare med äldre utbildningar som arbetar i skolan, och att det kommer att ta lång tid innan senare lärarutbildningar får genomslag.

Trygghetsperspektivet

I kvalitetsgranskningens intervjuer framhålls ofta att lärarens ämneskompetens inte enskilt kan ligga till grund för överväganden vid tjänstefördelning, utan även omsorgen om eleverna, för att undvika lärarbyten och för att eleverna inte ska behöva möta och knyta an till alltför många vuxna. Många av de studerade skolorna med elever i årskurserna 1-6 organiserar undervisningen utifrån vad som närmast skulle kunna kallas ett trygghetsperspektiv. Oavsett vilken utbildning lärarna har, och oavsett skolans storlek, används fortfarande ofta ett så kallat klasslärarsystem vid tjänstefördelningen på skolor med elever i årskurserna 1-6.

Från och med årskurserna 6 eller 7, förskjuts perspektivet till att lärarnas ämneskompetens mer och mer kommer i centrum. Men även på skolor med äldre elever finns en strävan efter att elever inte ska möta för många vuxna, exempelvis på skolor med social problematik och när det gäller undervisning av elever i behov av särskilt stöd.

Kunskapen om vilken utbildning en lärare har är troligen svag hos föräldrar, men är det också hos rektorer och skolhuvudmän. Om en lärare fungerar bra tillsammans med eleverna, antyder intervjuaren att detta i många fall värdesätts minst lika högt, eller högre, än lärarens utbildning i olika ämnen. Intervjuade rektorer och kommunala tjänstemän uppger ibland att försök att införa andra "organisationsmodeller" än klasslärarsystemet stöter på motstånd, dels i den egna lärarkåren, men också hos föräldrar.

Det verkar alltså som om det på många håll finns ett upplevt motsatsförhållande mellan att å ena sidan låta elever möta flera lärare, och på så sätt tillgodose krav på relevant ämneskompetens, och å andra sidan få eleverna att känna sig trygga i skolan.

Stora skillnader inom och mellan skolor, årskurser och ämnen

"Oreflekterad tjänstefördelning" kan leda till bristande likvärdighet i de tidigare årskurserna

Exempel

Engelska i årskurserna 4-6: en stor andel av lärarna saknar tillräcklig ämnesutbildning

I de granskade skolorna finns det 107 lärare som undervisar i engelska i årskurserna 4 - 6.

- En tredjedel av lärarna saknar högskolepoäng i ämnet. Främst gäller detta grundskollärare med inriktning mot 1 - 7. I deras utbildning ingick inte engelska som ett obligatoriskt moment utan var istället ett möjligt tillvalsämne.
- I ytterligare ett tiotal fall är det oklart om läraren har en ämnesutbildning eller inte.
- Drygt en fjärdedel av lärarna har uppgett att ämnet har ingått deras utbildning men att antalet poäng inte framgår av deras examen (kan då motsvara mellan ca 5 och 20 poäng).
- De lärare som har ämnesutbildning och som också har kunnat ange antal högskolepoäng har i genomsnitt 30 poäng. Det vanligaste är 15 eller 60 poäng. Ämnesutbildningens omfattning varierar alltså kraftigt och skiftar mellan 5 och 80 poäng.
- Ingen skola saknar lärare med ämnesutbildning i engelska. Men olika elevgrupper på samma skola kan få undervisning av lärare med märkbart olika ämnesdjup.

Erfarenheterna från de 30 skolorna tyder på att elever i årskurserna 1-3 i relativt hög utsträckning undervisas av lärare med utbildning för årskurserna och ämnet när det gäller ämnena svenska och matematik, eftersom de ämnena har ingått i lärarutbildningarna riktade till dessa åldersgrupper. I granskningen finns dock exempel på kommuner som i samband med att nationella ämnesprov införs i årskurs 3, har funnit anledning att se över kompetensen hos de lärare som undervisar i matematik och läs- och skrivinläring från och med årskurs 1.

Några av de granskade skolorna med elever i de tidigare årskurserna har, både som en konsekvens av påpekanden i samband med utbildningsinspektion och mot bakgrund av ett ökat fokus på kunskapsbedömningar, mer allmänt sett över hur de använder sina lärare och strävar efter att i högre grad låta lärarens ämnesutbildning vara en utgångspunkt vid tjänstefördelningen. Men inspektörerna har också på flera skolor med elever i de tidigare årskurserna funnit att det finns stora skillnader mellan lärares utbildning i olika ämnen.

Granskningen visar att lärare med den tidigare mellanstadieutbildningen, medutbildning i så gott som alla ämnen, utgör en stor lärargrupp på de granskade skolorna. Men granskningen bekräftar också tidigare inspektioners bild av att grundskollärare, som har en smalare utbildning, i likhet med mellanstadieutbildade lärare får arbeta som "klasslärare" i årskurserna 4-6, med ansvar för de flesta ämnen. Detta sker även om det är möjligt att utifrån skolans storlek och den samlade lärarkompetensen göra andra prioriteringar i samband med tjänstefördelning. Utsagor från granskningen visar bland annat att grundskollärare för årskurserna 1-7 med utbildning i svenska och samhällsorienterade ämnen kan tycka att det är svårt att undervisa i naturorienterade ämnen. Flera av dem uppger att de egentligen inte heller vill undervisa i dessa ämnen. Det framkommer också i intervjuer att avsaknad av ämnesutbildning hos lärarna kan få effekter för eleverna, som riskerar att inte få den garanterade undervisningstiden i alla ämnen, till exempel de naturorienterade. Elever kan alltså möta lärare som både saknar utbildning i vissa ämnen och som upplever att de inte kan erbjuda en undervisning i tillräcklig omfattning och av god kvalitet i dessa ämnen (i sammanhanget kan nämnas att de ämnen där flest elever inte når målen i årskurs 9 är kemi och fysik, se Skolverket 2006 a).

I årskurserna 4-6 på flera undersökta skolor finns elevgrupper som undervisas av lärare helt utan högskoleutbildning i ämnet engelska, medan andra elevgrupper på samma skola undervisas av lärare med upp till 80 högskolepoäng i ämnet. Ingen skola saknar emellertid lärare med ämnesutbildning i engelska, men var tredje lärare som undervisar i ämnet saknar ämnesutbildning. Detta har i flertalet fall inte problematiserats på skolorna, och det är inte heller vanligt med utvärderingar av hur undervisningen i engelska fungerar. Engelska framstår alltså som ett ämne där tjänstefördelningen av lärare ofta är oreflekterad och elevernas tillgång till lärare med utbildning i ämnet ibland förefaller slumpartad. När det påtalats har rektorerna i vissa fall hävdats att andra lösningar inte varit organisatoriskt möjliga eller önskvärda ur ett elevperspektiv. Värt att notera i sammanhanget är svenska elevers goda resultat på både nationell och internationell nivå i ämnet engelska, där engelska språkets närvaro i samhället och ämnets omfattning i grundskolan kan antas ha betydelse. Det finns dock anledning att uppmärksamma att det finns en betydande spridning i provresultat mellan individer och skolor.

Flera av de granskade av skolorna med elever i de tidigare årskurserna har vidtagit eller planerar att vidta åtgärder för att i högre utsträckning använda lärare utifrån sin utbildning. Men granskningen visar också att tjänstefördelningar av lärare i de tidigare årskurserna kan ske på ett oreflekterat sätt, som inte tar hänsyn till vilken utbildning lärarna har. Detta kan leda till att elever i de tidigare årskurserna riskerar att inte få en undervisning som gör att de kan uppnå de

nationella målen i vissa ämnen. Det finns alltså en risk för att elever inte erbjuds en likvärdig utbildning, inte ens om de går på samma skola.

Stor variation mellan olika ämnen i de senare årskurserna

Exempel

Matematik i årskurserna 6 – 9: stor variation i lärarnas ämnesdjup

I de granskade skolorna är det 118 lärare som undervisar i matematik i årskurserna 6–9.

- Drygt tio procent av lärarna är obehöriga. Antingen saknar de helt eller har ännu inte avslutat en pedagogisk högskoleutbildning, eller så har de en utländsk lärarutbildning som inte har validerats av Högskoleverket.
- Bland de behöriga lärarna är det endast för drygt 40 procent av lärarna som det klart framgår att de har en utbildning inriktad mot de aktuella årskurserna. För en nästan lika stor andel lärare är utbildningens inriktning i detta avseende oklar.
- I tio procent av fallen framgår att lärarnas utbildning endast delvis omfattar årskurserna 6 -9. Det gäller grundskolelärare med inriktning mot årskurserna 1–7 som även undervisar i årskurserna 8–9.
- Tolv procent av de lärare som undervisar i matematik i årskurserna 6–9 saknar högskoleutbildning i ämnet.
- En fjärdedel av lärarna har angett att ämnet ingått i deras utbildning men att antalet poäng inte framgår av deras examen (kan då motsvara mellan ca 5 och 20 poäng).
- Bland de lärare som har ämnesutbildning och har kunnat ange antal poäng varierar antalet mellan 3 och 120 poäng. Det vanligaste är att lärarna har 40 poäng. Ämnesdjupet kan med andra ord variera betydligt.

Från och med årskurserna 6 eller 7, visar granskningen att ämneskunskaperna kommer ännu mer i fokus. Tjänstefördelningen av lärare utgår oftare från lärarnas respektive ämnesutbildning, men också i de senare årskurserna visar granskningen visar på en stor variation mellan i vilken utsträckning lärare har utbildning för årskurserna och i olika ämnen. Granskningen visar att det även på skolor med äldre elever finns en risk

⁴ Högskolepoäng/poäng anges genomgående i denna rapport enligt tidigare beräkningsmodell, då 20 poäng motsvarade en termins heltidsstudier. Anledningen är att det varit den vanligaste typen av poäng bland lärarna i denna studie. I de fall högskolepoäng från nuvarande gällande system förekommit, har de räknats om.

⁵ Se t.ex. Sammanställningar av nationella provresultat 2008, se Skolverket (2009) och den internationella studien "Assessment of English", en undersökning av ungdomars kunskaper i och uppfattningar om ämnet engelska i åtta europeiska länder. För den svenska huvudrapporten se Skolverket (2004 c)

för att elever inte garanteras en likvärdig utbildning, eftersom det finns stora variationer i vilken utsträckning elever undervisas av lärare med adekvat utbildning.

På de granskade skolorna finns stora variationer mellan lärarnas ämnesutbildning i matematik. På flera skolor förekommer det att lärare med utbildning för tidigare årskurser även undervisar i årskurs 8 och 9 i olika ämnen, bland annat matematik. I vissa fall uppges detta bero på medvetna val från rektorernas sida, för att t.ex. kunna bevara en välfungerande relation mellan eleverna och den aktuella läraren, eller för att andra alternativ setts som sämre ur elevsynpunkt. Det finns också flera exempel på att gymnasielärare arbetar i grundskolans senare årskurser.

Både denna granskning och tidigare studier visar att utbildade lärare i olika samhällsorienterade respektive naturorienterade ämnen i årskurserna 7-9 ofta saknar utbildning i ett eller flera av ämnena i ämnesgruppen som de undervisar i. Rektorer måste vid tjänstefördelning söka kombinera lärare med olika utbildningar, där både ämneslärare och lärare med den senaste lärarutbildningen har en smalare utbildning än grundskollärare med inriktning mot årskurserna 4-9. I granskningen finns exempel på ämneslärare med lång erfarenhet som kan integrera kunskapsfält som är gemensamma för de olika samhällsorienterade ämnena, men också exempel på lärare med senare utbildningar och kort yrkeserfarenhet, som inte har något samarbete med andra lärare inom ämnesgruppen. Angående samverkan mellan lärare, se vidare nedan.

Spanska är ett populärt ämne men utbildade lärare saknas

Exempel

Spanska i årskurserna 6-9: varannan lärare saknar lärarexamen

Av de 30 granskade skolorna är det 21 skolor som även har de senare årskurserna där eleverna får välja språk. Av dessa har 18 skolor spanska som möjligt språkval, och sammantaget finns det i materialet 23 lärare som undervisar i ämnet.

- Endast drygt en fjärdedel av lärarna har såväl pedagogisk utbildning som högskolepoäng i ämnet. De elever på de granskade skolorna som väljer spanska möter alltså betydligt mindre ofta ämneslärare med relevant inriktning än de elever som väljer franska eller tyska.
- Knappt hälften är behöriga lärare och endast drygt hälften av de behöriga har en utbildning inriktad mot de aktuella årskurserna. Majoriteten av de obehöriga har universitetsutbildning av annat slag eller studerar för närvarande inom en lärarutbildning.
- Omkring två tredjedelar av lärarna har högskolepoäng i ämnet, även om det vanligaste är 60 poäng varierar antalet poäng mellan 5 och 90.
- En tredjedel av lärarna saknar helt högskoleutbildning i ämnet.

Att skolhuvudmän har haft svårigheter med att rekrytera ämnesutbildade lärare för undervisningen i det allt mer populära språkvalet spanska framkom redan i Skolverkets lägesbedömning 2004 (Skolverket 2004 b), och påtalades även i förslaget till ny lärarutbildning (SOU 2008:109). Det är därmed inte överraskande att även de skolor som ingått i denna kvalitetsgranskning har haft rekryteringsproblem. Enligt enkätundersökningen är varannan lärare i spanska i de granskade skolorna obehörig. Enligt grundskoleförordningen måste en kommun erbjuda undervisning i två av de tre språken franska, tyska och spanska. I tyska och franska finns ofta utbildade lärare att tillgå. Både tidigare studier och denna granskning visar att så inte alltid är fallet när det gäller spanska. Man kan fråga sig varför kommuner och skolor då erbjuder spanska, även om det inte finns tillgång till utbildade lärare? En tänkbar förklaring är att både elever och föräldrar efterfrågar spanska och att skolorna, inte minst i en situation med konkurrens mellan skolor, varit angelägna om att tillgodose deras önskemål.

Risk för att undervisningen i praktisk-estetiska ämnen inte utgår från målen i kursplanerna

Exempel

Musik i årskurserna 1-9: begränsat med utbildade musiklärare

På de 30 granskade skolorna undervisar 91 lärare i ämnet musik.

- I ämnet musik har lärarna på de granskade skolorna som regel en pedagogisk utbildning inriktad mot den åldersgrupp de undervisar. Det förekommer dock att lågstadie- och småskollärare undervisar även i årskurserna 4-6. Dessutom finns ett mindre antal lärare som antingen saknar pedagogisk utbildning eller där det är oklart vilken utbildning de har.
- Närmare en femtedel av lärarna i årskurserna 1-6 uppger att de saknar utbildning i ämnet. Närmare hälften uppger att ämnet ingår i deras utbildning, men att antalet poäng inte framgår av deras examen. Vanligen är det klassläraren som undervisar eleverna i detta ämne, oavsett om läraren har utbildning i ämnet eller inte.
- I årskurserna 1 - 6 finns en stor variation bland den dryga tredjedel av lärarna som har en ämnesutbildning och som har kunnat ange antal poäng. Ett litet fåtal är musiklärare med en utbildning omfattande 160 poäng, som då återfunnits på skolor där de även haft undervisning för de senare årskurserna. Bland övriga lärare varierar antalet poäng i ämnet mellan 2 och 40, där det vanligaste varit 5 poäng.
- Över hälften av lärarna i årskurserna 7 - 9 är utbildade musiklärare, med 120-180 poäng ämnesutbildning. Samtidigt saknar närmare 30 procent av de lärare som undervisar i ämnet universitetspoäng. De kan i vissa fall ha folkhögskoleutbildning eller vara musiker.

Granskningen visar på en problematisk bild för de praktisk-estetiska ämnena i hela 1-9-perspektivet, inte minst i de fristående skolorna. Dels handlar det om svårigheter att rekrytera utbildade lärare i bland annat hem- och konsumentkunskap, slöjd och musik. Men det kan också handla om att ämnena inte alltid har samma status som övriga ämnen och att vissa av ämnena används för att skapa heltidstjänster, antingen för lärare som har viss utbildning i ämnet eller för lärare utan någon utbildning i ämnet. Enkätundersökningen i musik visar på stora skillnader mellan i vilken mån elever får tillgång till undervisning av lärare med utbildning i ämnet. De nya kraven på skriftliga omdömen från och med årskurs 1, har dock på flera av de besökta skolorna inneburit att medvetenheten ökat om att lärare måste ha kompetens att kunna bedöma om eleverna har nått de nationella målen i alla ämnen. Åtgärder för utveckling inom de praktisk-estetiska ämnena kan också konstateras inom en av de granskade friskolekoncernerna, både som ett resultat av tidigare inspektioner och egna utvärderingar, som visat att undervisningen i dessa ämnen varit alltför begränsad.

Risk för att undervisningen i svenska som andraspråk inte utgår från målen i kursplanerna

Exempel

Svenska som andraspråk i årskurserna 1–9: många lärare saknar ämnesutbildning.

Fem av de 30 granskade grundskolorna anordnar inte någon undervisning i svenska som andraspråk. Nedanstående gäller de granskade skolor som anordnar undervisning i svenska som andraspråk. I dessa skolor finns 70 lärare som undervisar i ämnet.

- Närmare 90 procent av lärarna har en pedagogisk högskoleexamen och är därmed behöriga lärare.
- Bland de behöriga lärarna har närmare hälften också en utbildning inriktad mot de årskurser de undervisar. Drygt en fjärdedel av lärarna undervisar delvis eller genomgående i årskurser de inte har inriktning mot. Det gäller främst mellanstadielärare som undervisar i årskurserna 7–9, detta trots att de vanligen saknar utbildning i ämnet.
- Över 40 procent av lärarna saknar helt högskoleutbildning i ämnet. Bland de lärare som har en ämnesutbildning och som har kunnat ange antalet poäng varierar antalet poäng mellan 5 och 60.
- Skillnaden i ämnesutbildningens omfång är liten mellan lärare som undervisar årskurserna 1–6 respektive årskurserna 7–9. Det vanligaste är i båda fallen att de ämnesutbildade lärarna har antingen 20 eller 40 poäng i ämnet.

När det gäller ämnet svenska som andraspråk i årskurserna 1-9 har flera intervjuade rektorer inte varit nöjda med hur undervisningen i svenska som andraspråk organiseras.

Enkäterna visar också på stora skillnader mellan skolor när det gäller elevers tillgång till undervisning av utbildade lärare i svenska som andraspråk. Varannan lärare i tidigare årskurser och var tredje i senare årskurser saknar ämnesutbildning. Skolverket och Skolinspektionen har också tidigare ofta funnit brister i tillgången på undervisning i ämnet. Elever med behov av undervisning i ämnet har följaktligen inte alltid fått sådan. En förklaring har varit rektorers och lärares bristande kännedom om ämnets syfte och funktion i utbildningssystemet, liksom bristande kunskap om att det är ett självständigt ämne med en egen kursplan och särskilda betygskriterier. Vid tidigare inspektioner har också framkommit att undervisningen i de fall den anordnas, ofta ges av lärare som saknar utbildning i ämnet. Skolverkets statistik visar att svenska som andraspråk är det ämne där andelen elever som inte når målen för årskurs 9 är som störst.

Samverkan kring utbildningsmål och bedömning varierar, men kunskapsuppdraget mer i fokus

Enligt läroplanen har rektorn ansvar för att undervisningen i olika ämnesområden samordnas så att eleverna får möjlighet att uppfatta större kunskapsområden som en helhet och för att ämnesövergripande kunskapsområden integreras i undervisningen i olika ämnen. Eleverna ska erbjudas olika arbetssätt och arbetsformer och ha ett reellt inflytande över detta. För att eleverna ska kunna ta ett aktivt ansvar för sina studier och vara delaktiga i planering och utvärdering av undervisningen krävs också att eleverna har kännedom om vilka mål som undervisningen och utbildningen syftar till.

Elevernas kännedom om målen är ett område där tidigare inspektioner visat på stora förbättringsbehov. Mer elevaktiva arbetsformer, där eleverna själva ska söka kunskap och ta ansvar för sin utbildning, har också blivit vanligare. Detta sätt att arbeta ställer stora krav på både lärare och elever, förutsätter en grundlig planering från lärarens sida och innebär ett större ansvar för den enskilda eleven (Skolverket, 2007).

Flera av de granskade skolorna planerar också ofta undervisningen utifrån större teman där olika ämnen ingår. Granskningen visar dock att formerna för samverkan mellan lärare kring exempelvis kursplanemålen i olika ämnen och läroplanens mål kan variera från skola till skola och mellan olika lärare på samma skola, även när undervisningen bedrivs i tematisk form.

Lärare utan utbildning i ämnen eller årskurser kan i varierande omfattning få stöd och handledning av skolläda och kollegor i det vardagliga arbetet, genom arbetslag, ämneslag eller genom andra formella eller informella kontakter. Det kan exempelvis handla om att få stöd med att planera undervisningen, bedöma elevers kunskapsutveckling i förhållande till de nationella målen och vid betygssättning.

Flera intervjuade lärare uppger att de inte känner sig bekväma med att bedöma elevernas kunskapsutveckling utifrån de nationella målen i ämnen som de inte har utbildning i.

Samlad bedömning

Sammanfattningsvis visar granskningen i dessa delar att de granskade skolhuvudmännen och skolorna har vidtagit och planerar att vidta åtgärder inom områden som rör lärares behörighet och användning efter utbildning. Trots det gör Skolinspektionen bedömningen att de observerade variationerna inom och mellan skolorna innebär en risk för att eleverna inte kan garanteras en likvärdig utbildning. På 18 av de 30 granskade skolorna har Skolinspektionen därför bedömt att det finns kvarstående behov av att vidta åtgärder vid anställning av lärare och för att lärare i större utsträckning ska användas utifrån sin utbildning, i enlighet med kraven i skollagen.

Även om åtgärder vidtagits finns det således fortfarande variationer både inom de granskade skolorna och mellan olika skolor i vilken mån elever möter behöriga lärare som har utbildning för den undervisning de i huvudsak bedriver. På en och samma skola kan en elevgrupp undervisas av en lärare som helt saknar utbildning i ett visst ämne, medan en annan elevgrupp undervisas i samma ämne av en lärare med goda ämneskunskaper. På alla de granskade skolorna används, i varierande omfattning, lärare som saknar utbildning för årskurser och/eller ämnen.

Granskningen visar också att skollagens undantagsregel, beroende på bristande kunskaper eller av andra orsaker, i vissa fall har tillämpats på ett vidare sätt än vad lagstiftningen har avsett - att garantera undervisningen för elever även om inte utbildade lärare finns att tillgå.

Att skollagens krav inte följs på ett bättre sätt, kan bero på en rad olika faktorer: bristande kunskap om eller svårigheter att tolka skollagens krav (förstå), oreflekterade eller medvetna val av viss organisation för lärarnas tjänstgöring (vilja) samt faktiska svårigheter att kunna leva upp till lagens krav (kunna).

Skolinspektionens bedömning är att elevernas rätt till utbildning med behöriga lärare måste väga tungt i situationer när den kommer i konflikt med andra mål. Elevernas trygghet anges ofta som ett argument för att planera så att eleverna möter så få lärare som möjligt under en skoldag. Ibland sker det på bekostnad av att ha lärare som är utbildade för de ämnen de undervisar i. Ett annat exempel på målkonflikt är att kunna bevara små skolor, vilket gör det omöjligt att schemalägga så att alla elever undervisas av lärare med utbildning i ämnet. Elevernas trygghet måste kunna tillgodoses samtidigt som de får möjlighet att undervisas av utbildade lärare.

Skolhuvudmännens och skolornas kvalitetsarbete

Samtliga granskade skolhuvudmän har vidtagit åtgärder för ökad måluppfyllelse, exempelvis när det gäller att förbättra lärarnas insikter i styrdokumentet och kompetens i bedömningsfrågor. Skolhuvudmännen och skolorna behöver dock i högre utsträckning följa upp och analysera hur förutsättningarna och arbetet i verksamheten påverkar måluppfyllelsen. De behöver också utveckla samverkan och erfarenhetsutbyte mellan lärare i arbetet för att nå utbildningsmålen. Kvalitetsgranskningen visar på variationer mellan kommuner och skolor i vilken mån behov av kompetensutveckling kan tillgodoses.

I kvalitetsgranskningen har inspektörerna besökt kommuner och skolor med varierande andel lärare med pedagogisk högskoleexamen. De besökta verksamheterna har också varierande kunskapsresultat i form av exempelvis nationella ämnesprov för skolår 5 och slutbetyg i årskurs 9. Det exakta sambandet mellan lärarnas utbildning och elevers kunskapsresultat ligger dock inte inom ramen för denna kvalitetsgranskning.

Enligt skollagen och läroplanen, är det skolhuvudmän och rektorer som har ansvar för att se till att utbildningen

genomförs i enlighet med nationella krav, mål och riktlinjer och som har ansvar för att följa upp och utvärdera verksamhetens resultat i förhållande till dessa mål. Rektorn har ett särskilt ansvar för att verksamheten utvecklas och inriktas på att de nå de nationella målen för utbildningen. För att lärarna ska kunna utföra sina arbetsuppgifter på ett professionellt sätt ställs också krav på att kommuner och rektorer anordnar kompetensutveckling för personalen. Enligt läroplanen ska läraren samverka med andra lärare i arbetet för att nå utbildningsmålen.

Resultaten och behoven styr inte

Insatserna för att följa upp och utvärdera verksamheten behöver förbättras

I granskningen har intervjuade förvaltningschefer, rektorer och lärare ofta betonat att det krävs flera olika egenskaper och kompetenser för att bli en bra lärare, utöver den rena ämneskompetensen. Lärarens ämneskompetens lyfts visserligen fram som en viktig förutsättning för kvaliteten i undervisningen, till exempel förmåga att göra undervisningen intressant och varierad, undvika lärobokstyrning och för en likvärdig bedömning och betygssättning. Men därtill krävs didaktisk kompetens, att pedagogen behärskar ett brett register av undervisningsmetoder och vet hur de ska användas i olika situationer för att stimulera utveckling och lärande. Det krävs också relationskompetens, som handlar bland annat om ett intresse för de lärandes perspektiv och inte minst om förmågan att stärka barns och elevers självförtroende och lust att lära.

Granskningen visar emellertid att det inte är självklart att i kvalitetsarbetet uppmärksamma faktorer som rör lärares utbildning och kompetens. Enligt vissa intervjuer finns det en upplevd risk för alltför stor fokusering på den enskilda lärarens betydelse. På flera skolor säger rektorerna att det skulle vara känsligt att exempelvis i en kvalitetsredovisning närmare beskriva lärarnas roll. Å andra sidan anser intervjuade rektorer oftast att de är väl förtrodda med hur olika lärare fungerar i undervisningssituationen. De hävdar också att de inte skulle välja att använda en lärare som inte har formell utbildning i visst ett ämne eller för en viss årskurs om de inte var förvissade om att undervisningen skulle fungera tillfredsställande.

Enligt intervjuerna i några av de besökta kommunerna, är medvetenheten om att lärares utbildning för årskursen och ämnet har betydelse för elevernas kunskapsutveckling så självklar, att detta inte är något som man har reflekterat över.

Granskningen visar bara i några enstaka fall på kommuner och skolor som har sökt följa upp och utvärdera betydelsen av lärarnas utbildning, i arbetet med att analysera elevers kunskapsutveckling. Endast ett fåtal besökta skolor genomför systematiska uppföljningar och analyser av resultaten i alla ämnen. Det är inte heller vanligt att skolor över tid följer upp i vilken omfattning eleverna ges tillgång till undervisning i alla ämnen och därmed möjlighet att nå de nationella målen.

Möjligheterna till samverkan mellan lärare behöver förbättras

Granskningen visar att formerna för samverkan mellan lärare varierar från skola till skola och mellan olika lärare på samma skola genom arbetslag, ämneslag eller genom andra formella eller informella kontakter. Det kan exempelvis

handla om varierande möjligheter för lärare, som saknar eller endast har begränsad ämnesutbildning och pedagogisk erfarenhet, att få stöd av lärare med mer omfattande sådan, med att planera undervisningen och bedöma elevers kunskapsutveckling i förhållande till de nationella målen och vid betygssättning.

Skolhuvudmän och skolledningar arbetar för att leva upp till skollagens krav på att undervisande lärare ska ha nödvändiga insikter i de föreskrifter som gäller för det offentliga skolväsendet, särskilt de föreskrifter som anger målen för utbildningen. Skol- och kommungemensam kompetensutveckling har under senare år handlat om nya bestämmelser om exempelvis likabehandling, individuella utvecklingsplaner och skriftliga omdömen.

Även kompetensutvecklingsinsatser för förbättrad likvärdighet vid bedömning och betygssättning genomförs i de flesta av de granskade verksamheterna, både på kommunnivå och på skolnivå. Övergripande diskussioner förs exempelvis om skillnader i bedömning skulle kunna bero på faktorer som rör lärares insikter och kompetens att tolka kursplanemål och betygskriterier.

Dessa iakttagelser från kvalitetsgranskningen överensstämmer med de iakttagelser som gjorts i bland annat Skolverkets sammanställning av utbildningsinspektioner 2004-2007 (Skolverket 2007). Sammanställningen visar på ett fortsatt utvecklingsbehov, men bedömning och betygssättning är ändå ett område där kraven på förbättringar över tid har minskat. Detta beror troligen på ett omfattande arbete i kommuner och skolor med att utveckla lärarnas kompetens på området.

Tidigare utbildningsinspektioner har också visat på behov av utrymme för pedagogiska diskussioner mellan lärare. Lärares professionella erfarenhetsutbyte är dessutom något som lyfts fram som en viktig så kallad framgångsfaktor. Erfarenheterna från denna granskning visar likaså på betydelsen av att det finns arenor för samverkan, pedagogiska diskussioner, lärares professionella reflektioner och erfarenhetsutbyte, både inom ämnen och mellan olika ämnen.

Lärares möjligheter att bredda och fördjupa sin ämneskompetens utifrån behoven varierar

Som framgår av tidigare avsnitt, kan kompetensutveckling av lärare i form av ämnesbreddning eller ämnesfördjupning vara ett sätt att göra lärarna mer allsidigt användbara. Kvalitetsgranskningen visar också att de besökta kommunerna och skolorna strävar efter att erbjuda kompetensutvecklingsinsatser på kommun-, skol- och individnivå. I flera besökta skolor, såväl kommunala som fristående, har stora ansträngningar gjorts för att exempelvis erbjuda obehöriga lärare behörighetsgivande utbildning eller erbjuda utbildade lärare vidareutbildning, utifrån de behov som finns i verksamheten. I de fall en kommun har valt att genomföra större, kommunövergripande satsningar på kom-

petensutveckling, upplevs detta visserligen ofta som både nödvändigt och positivt, men det kan samtidigt innebära att resurser för annan mer individuellt behovsanpassad kompetensutveckling minskar.

Kvalitetsgranskningen visar på skillnader när det gäller lärarnas möjligheter till kompetensutveckling på högskolenivå, till exempel inom ramen för det så kallade Lärarlyftet. De besökta kommunerna och skolorna har hittills i varierande utsträckning utnyttjat Lärarlyftet. När så sker, handlar det ofta om insatser i matematik, läs- och skrivinlärning och specialpedagogik. De konstaterade skillnaderna mellan i vilken omfattning kompetensutveckling på högskolenivå erbjuds, förklaras i intervjuerna bland annat med faktorer som kommunens och skolans geografiska läge och storlek. På några håll upplevs det som mycket svårt på grund av skolhuvudmannens ekonomiska situation och geografiskt avstånd att låta personalen delta i högskolekurser. Det finns också exempel på att lärare tackar nej till erbjudanden om kompetensutveckling. Orsakerna till detta kan bland annat vara att studietiden innebär ett ekonomiskt avbräck för den enskilde.

I flera kommuner och fristående skolor har granskningen vidare visat att vidtagna kompetensutvecklingsinsatser i alltför begränsad omfattning baseras på uppföljningar och utvärderingar av verksamheten. I några kommuner saknas för övrigt en systematisk planering för personalens kompetensutveckling, vilket kommuner enligt skollagen ska vinnlägga sig om.

Samlad bedömning

Sammanfattningsvis visar kvalitetsgranskningen att samtliga granskade verksamheter har vidtagit olika åtgärder för förbättring sedan tidigare inspektioner, exempelvis när det gäller lärares insikter i styrdokumentet och i bedömningsfrågor.

Flera av de granskade skolhuvudmännen och skolorna behöver dock arbeta vidare för att skaffa sig ett bättre underlag för att kunna vidta adekvata åtgärder för att i högre grad nå nationella mål. De granskade skolhuvudmännen och skolorna behöver i större utsträckning följa upp och analysera hur förutsättningarna och arbetet i verksamheten påverkar måluppfyllelsen. Det är en viktig slutsats mot bakgrund av variationerna som granskningen har observerat när det gäller i vilken mån elever får undervisning av lärare med utbildning eller inte. Lärare behöver också få bättre möjligheter att samverka i arbetet för att nå utbildningsmålen.

Kvalitetsgranskningen visar på variationer mellan i vilken utsträckning kompetensutvecklingsinsatser är baserade på uppföljningar och utvärderingar av verksamhetens behov. Det finns också variationer mellan i vilken mån behov av kompetensutveckling tillgodoses. Skolor och skolhuvudmän behöver alltså vidta åtgärder även på detta område.

⁷ Lärarlyftet är en pågående fortbildningssatsning för yrkesverksamma lärare som syftar till att stärka lärares ämne-teoretiska och ämnesdidaktiska kompetens samt ge möjlighet till annan relevant fortbildning för att därigenom öka eleverns måluppfyllelse. Satsningen ska också göra läraryrket mer attraktivt och statusfyllt, något som antas underlätta rekryteringen till yrket och till lärarutbildningen. Statskontoret har fått i uppdrag att utvärdera fortbildningssatsningen. För en första delrapport se Statskontoret (2009).

Sammanfattande slutsatser och förslag

Bedömningar på skol- och huvudmannanivå

På alla de granskade skolorna bedömer Skolinspektionen att det, i större eller mindre utsträckning, finns behov av fortsatta insatser för att lärare bättre ska användas utifrån sin utbildning. På alla granskade skolor finns lärare som saknar utbildning för de årskurser och/eller ämnen som de undervisar i. Skollagens "undantagsregel" vid anställning av lärare tillämpas också i vissa fall vidare än vad lagstiftaren avsett.

Granskningen visar samtidigt att det finns stora variationer, både mellan olika skolor och inom samma skola, i vilken utsträckning elever får undervisning av utbildade lärare. På en och samma skola kan en elevgrupp undervisas av en lärare som helt saknar utbildning i ett visst ämne, medan en annan elevgrupp undervisas i samma ämne av en lärare med goda ämneskunskaper.

Både denna granskning och tidigare inspektioner visar att elever som undervisas av lärare som saknar utbildning i ett visst ämne inte alltid får tillgång till undervisning som utgår från de nationella målen, eller tillgång till utbildning i en sådan omfattning att de ges förutsättningar att nå målen. Enligt Skolinspektionens bedömning finns det alltså en risk för att den utbildning elever erbjuds inte håller en likvärdig kvalitet, inte ens om eleverna går på samma skola.

Granskningen visar att samverkan och erfarenhetsutbyte mellan lärare som skulle kunna öka likvärdigheten, både när det gäller undervisningens innehåll och bedömning av elevers kunskapsutveckling, förekommer i varierande omfattning.

Av granskningen framgår att skolhuvudmännens och skolornas egen uppföljning och utvärdering av hur lärare används och vilken betydelse lärarens utbildning kan ha för elevernas kunskapsutveckling ofta är ofullständig.

Både kommunala och fristående skolor har vidtagit åtgärder för förbättring sedan tidigare inspektionstillfälle. Både skolhuvudmän och rektorer uppger att de strävar efter att anställa och använda lärare med utbildning för den undervisning de i huvudsak ska bedriva. Orsakerna kan vara flera: ökad medvetenhet om skollagens krav, ökat fokus på kunskapsbedömningar, skärpt lagstiftning för fristående skolor och tidigare inspektionspåpekanden.

Granskningen visar också att de nya bestämmelserna om obligatoriska skriftliga omdömen och fler nationella prov ställer ytterligare krav på lärares ämneskunskaper och förmåga att göra likvärdiga bedömningar av elevernas kunskapsutveckling. Dessa förändringar verkar få allt större betydelse för hur lärare används utifrån sin utbildning.

Kvalitetsgranskningen visar också att lärares möjligheter till kompetensutveckling för att bredda och fördjupa sin ämneskompetens varierar mellan olika skolor och kommuner.

"Förstå-vilja-kunna"

Utifrån modellen "förstå-vilja-kunna", har kvalitetsgranskningen identifierat några möjliga orsaker till varför kommuner och skolor inte lever upp till skollagens krav på lärares utbildning:

Det finns svårigheter både på huvudmannanivå och på skolnivå att tolka skollagens krav på att använda lärare som har en utbildning för den undervisning de i huvudsak ska bedriva. Även förståelsen för hur skollagens undantagsbestämmelser, "särskilda skäl" ska tolkas och tillämpas uppvisar brister. Det finns också upplevda problem med att tolka innehållet i lärares utbildning i förhållande till skollagens krav.

En vanlig orsak till att lärare inte används utifrån utbildning tycks dock vara att skolorna väljer att organisera undervisningen på ett sådant sätt att detta försvåras. Det kan bero på en medveten viljeinriktning, där andra organisationsprinciper styr, men det kan också ske mer eller mindre oflekterat. Organisation utifrån överväganden om att elever ska möta få vuxna är exempelvis vanligt på skolor med elever i årskurserna 1-6, men också på skolor med äldre elever.

Ibland gör faktorer som är svåra att påverka att skolor och skolhuvudmän har faktiska svårigheter att kunna följa skollagens krav. Dessa faktorer kan vara kommunens ekonomi, minskande elevantal eller geografiskt läge. De kan påverka både möjligheterna att rekrytera och använda lärare samt möjligheterna till kompetensutveckling av den befintliga personalen.

Men granskningen har också identifierat andra orsaker till att skollagens krav inte följs. En orsak kan vara att det saknas kunskap på huvudmannanivå om hur lärare används utifrån sin utbildning i verksamheterna, vilket gör att det saknas underlag för att kunna fatta beslut om åtgärder.

Inspektörerna har också på flera håll konstaterat att kommuners och skolors åtgärder för ökad måluppfyllelse, som till exempel kompetensutvecklingsinsatser, inte alltid baseras på uppföljningar och utvärderingar av verksamhetens resultat. Kopplingen mellan verksamhetens mål, resultat och vidtagna åtgärder är alltså svag.

Det kan också finnas målkonflikter mellan olika prioriteringar i en kommun, exempelvis målkonflikter mellan nämndspolitikers viljeyttringar om skolorganisation och förvaltningschefers och rektorers vilja att följa skollagens krav. Sådana målkonflikter kan bli tillhinder för att kunna vidta åtgärder.

Krav på åtgärder

På 18 av de 30 granskade skolorna har Skolinspektionen i samband med kvalitetsgranskningen ställt krav på att skolhuvudmännen ska redovisa åtgärder. I så gott som samtliga 18 fall gäller kraven att skolhuvudmännen ska se

till att skolorna använder sig av lärare med utbildning för den undervisning de i huvudsak ska bedriva, i enlighet med bestämmelserna i skollagen. Skolinspektionen kommer att följa upp vilka åtgärder som vidtas.

Övriga utvecklingsområden

Skolhuvudmännen bör i större utsträckning ta ansvar för att verksamheten bedrivs i enlighet med nationella mål och riktlinjer och, tillsammans med skolornas rektorer, se till att skolornas resultat följs upp och utvärderas, i syfte att vidta åtgärder för ökad måluppfyllelse.

Skolhuvudmän och skolor bör i större utsträckning följa upp och utvärdera betydelsen av lärares utbildning och kompetens, som ett led i arbetet med att analysera hur olika förutsättningar och arbetet i verksamheten påverkar elevernas kunskapsutveckling och deras möjligheter att nå de nationella målen. En utgångspunkt för ett sådant arbete kan vara en kontinuerlig kartläggning av vilka lärare som finns i organisationen, vilken utbildning de har och hur de används.

Granskningen visar att det finns behov av lokala utvecklingsinsatser för samverkan, erfarenhetsutbyte och pedagogiska diskussioner mellan lärare, så att lärares olika utbildningar, kompetenser och erfarenheter bättre tas tillvara.

Granskningen visar också att det finns behov av övergripande systematiska insatser för att förbättra lärares tillgång till kompetensutveckling utifrån verksamhetens behov, i syfte att garantera alla elever en likvärdig utbildning av god kvalitet.

Goda exempel i kommuner och skolor

En avsikt med kvalitetsgranskningen är även att lyfta fram exempel på skolor och skolhuvudmän som har vidtagit åtgärder som kan vara vägledande för andra.

Det finns exempel på kommunala och fristående skolhuvudmän som har tagit fram riktlinjer för vad som gäller vid anställning och tjänstefördelning. Syftet är att skolorna i större utsträckning ska använda lärare som har en utbildning för den undervisning som de i huvudsak bedriver.

Flera kommuner försöker förbättra kartläggningen av lärarnas utbildning och hur de används. Målet är att bättre kunna tillgodose kompetensbehov på olika skolor, undvika överrekrytering och aktivt erbjuda adekvat kompetensutveckling. Ett exempel är Karlshamns kommun, som under lång tid har arbetat förebyggande och långsiktigt med denna typ av insatser.

Lerums kommun har efter utbildningsinspektion satt igång ett stort antal förbättringsåtgärder. Bland de fristående skolhuvudmän som har vidtagit olika åtgärder kan exempelvis nämnas friskolekoncernen Kunskapskolan.

Några kommuner och fristående skolor har försökt följa upp och utvärdera vad lärarkompetensen betyder för elevernas kunskapsresultat i olika ämnen.

Inspektörerna har också kunnat konstatera att flera av de granskade skolorna har använt Skolinspektionens enkäter för skolans eget bruk för att få en bättre översikt över personalens utbildning och användning. Det finns också exempel på att hela kommuner har använt enkäterna på samtliga grundskolor i kommunen för att få underlag för kartläggning av lärares utbildning och användning. I några kommuner har också inspektörernas intervjufrågor kommit att användas som ett verktyg i kommunernas eget kvalitetsarbete.

Referenser

- Hattie, John (2009) *Visible Learning. A synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement*. London: Routledge
- Gustafsson, Jan-Eric och Myrberg, Eva (2002). *Ekonomiska resursers betydelse för pedagogiska resultat*. Stockholm: Liber
- Johansson, Vicki, red. (2006 b) *Tillsynens mångfasetterade praktik inom det sociala och hälso- och sjukvårdsområdet*. Förvaltningshögskolans rapporter nr 83, Göteborgs universitet
- Lärarnas riksförbund & Lärarförbundet (2006) *Alla har rätt till utbildade lärare – en rapport om andelen lärare i skolår 7-9 som har rätt lärutbildning*.
- Lärarnas riksförbund & Lärarförbundet (2004) *Dessa undervisar i svensk skola. Tjänstgörande lärare utan pedagogisk utbildning*.
- McKinsey & Company (2007). *How the world's best-performing school systems come out on top*.
- OECD (2005) *Teachers matter. Attracting, developing and retaining effective teachers*.
- Regeringens proposition 1990/91:18. *Om ansvaret för skolan*.
- Riksrevisionen (2005) *Rätt utbildning för undervisningen*. Statens insatser för lärarkompetens
- Robertson, Cristina *Forskning för bättre skola*. Opublicerad artikel från Högskolan i Jönköping/Jönköpings kommun 2009-03-18
- Skolverket (2009) *Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov?* Rapport 330. Skolverket
- Skolverket (2008 a) *Beskrivande data 2008. Förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, skola och vuxenutbildning*. Rapport 320;
- Skolverket (2008 b) *Personal i grundskolan läsåret 2007/08*. PM. Dnr 71-2008:4;
- Skolverket (2008 c) *Statistik och prognoser om lärare i grund- och gymnasieskola, inför skolstarten hösten 2008*. PM. Dnr 71-2008:00086
- Skolverket (2007) *Skolverkets utbildningsinspektion – en sammanfattning av resultat och erfarenheter under tre år*.
- Skolverket (2006 a) *Skolverkets lägesbedömning 2006. Förskola, skola och vuxenutbildning*. Rapport 288.
- Skolverket (2006 b). *Lusten och möjligheten – om lärarens betydelse, arbetssituation och förutsättningar*. Rapport 282. Skolverket
- Skolverket (2006 c) *Lärarnas utbildning. En jämförelse i några kommuner mellan Skolverkets statistik och skolornas uppgifter*. PM.
- Skolverket (2005). *Undervisningen per ämne i grundskolan hösten 2002*. PM. Dnr. 2003:2735
- Skolverket (2004 a) *Nationella utvärderingen av grundskolan 2003*. Sammanfattande huvudrapport. Rapport 250. Stockholm: Fritzes.
- Skolverket (2004 b) *Skolverkets lägesbedömning 2004. Förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, skola och vuxenutbildning*. Rapport nr 249.
- Skolverket (2004 c) *Engelska i åtta europeiska länder – en undersökning av ungdomars kunskaper och uppfattningar*. Svensk huvudrapport.
- SOU 2008:122 *Mer om fristående skolor och enskild förskoleverksamhet*. Betänkande från utredningen om villkoren för fristående skolor. Stockholm: Fritzes
- SOU 2008:109 *En hållbar lärutbildning*. Betänkande av Utredningen om en ny lärutbildning. Stockholm: Fritzes
- SOU 2008:52 *Legitimation och skärpta behörighetsregler*. Betänkande av Lärarutredningen – om behörighet och auktorisation. Stockholm: Fritzes.
- Statskontoret (2009) *Att utvärdera fortbildningssatsningens effekter – förutsättningar och möjligheter*. PM. Dnr 2008/23-5
- Statskontoret (2007). *Lärares utbildning och undervisning i skolan*. Kartläggning och analys
- Sveriges kommuner och landsting (2008) *Öppna jämförelser 2008*. Grundskola.

Översikt över refererade författningar i rapporten

Författningar

- Skollagen (SFS 1985:1100)
- Grundskoleförordningen (SFS 1994:1194)
- Förordningen (SKOLFS 1994:1) om läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet Lpo 94
- Förordningen (SFS 1997:702) om kvalitetsredovisning inom skolväsendet m.m.
- Kursplanerna

Allmänna råd

- Skolverkets allmänna råd för kvalitetsredovisning inom skolväsendet m.m. (SKOLFS 2006:18).

Bilaga 1: Tidigare studier om lärarkompetens

Tidigare studier har visat att vilken lärare eleverna undervisas av är av stor betydelse för deras kunskapsresultat. Läraren, eller snarare lärarens kvalitet, har lyfts fram som den enskilt viktigaste faktorn, bland annat i rapporter från OECD och i forskningsöversikter från Skolverket.

Att empiriskt fastställa vilka kvalitativa egenskaper hos en lärare som är viktiga för elevernas resultat har emellertid visat sig svårare. De egenskaper som går att kvantifiera, som pedagogisk utbildning och utbildning i ämnet, lärar erfarenhet och resultat på olika typer av personlighets- och lämplighetstest, har i begränsad utsträckning kunnat förklara uppmätta skillnader i elevernas prov- och betygsresultat. Även om vissa positiva orsakssamband kunnat fastställas mellan å ena sidan lärares utbildning och ämneskompetens och å andra sidan elevernas kunskapsresultat, har de varit överraskande svaga.

En förklaring kan vara att de resultatmått som använts som indikatorer har varit alltför grova till sin karaktär och att beroendeförhållandet mellan valda variabler varit av mer komplex natur. En rad kvalitativa faktorer som inte så lätt låter sig kvantifieras kan antas spela in. Lärares utbildning och kompetens måste således sättas in i den kontext som varje skola befinner sig i.

Hattie (2009) som genomfört den hittills mest omfattande metaanalysen (studier av ett större antal andra studier) inom området, har framhållit betydelsen av hur läraren agerar och vilken typ av undervisningssituationer läraren skapar. Goda relationer mellan lärare och elever och höga förväntningar från lärarens sida på samtliga elever har visat sig ha påvisbar betydelse i detta sammanhang. Andra viktiga faktorer har visat sig vara lärarens förmåga att fokusera på vad som är väsentligt i undervisningen, och att ge elever regelbunden återkoppling.

Hur väl läraren lyckas omsätta sin pedagogiska utbildning i praktiken och använda sina ämneskunskaper i interaktion med eleverna och andra lärare blir utifrån detta mer intressant än enbart vilken utbildning läraren har. Studier av så kallade framgångsrika skolor (McKinsey 2007) visar bland annat också på betydelsen av professionella lärare som tillsammans reflekterar över sitt arbete.

Det är också väl känt att en rad faktorer utanför skolans och lärarens påverkan är betydelsefulla för elevers studieresultat. Det gäller inte minst faktorer som vilken utbildningsbakgrund föräldrarna har, vilken attityd de har till skolarbetet och vilket stöd de ger sina barn. En annan faktor är hur länge elever med utländsk bakgrund vistats

i landet, vilket väcker nya frågor om utbildningens likvärdighet och skolans kompensatoriska förmåga. Samtidigt har tidigare studier visat hur viktigt det är att läraren kan anpassa och göra undervisningen begriplig och intresseväckande utifrån elevers olika behov och förutsättningar. Det har visat sig att kvalificerade lärare kan kompensera för en mindre gynnsam socioekonomisk bakgrund (Skolverket 2009, Myrberg 2006).

Sammantaget pekar ändå mycket på att lärarnas pedagogiska utbildning och ämnesutbildning är en nödvändig om än inte tillräcklig förutsättning för en god kunskapsutveckling hos eleverna. Utifrån ett nationellt styrperspektiv har lärarnas utbildning därför betraktats som viktig att värna. Riksdagen har inte minst betonat vikten av att de som undervisar har en lärarutbildning inriktad mot den undervisning de i huvudsak bedriver. I förarbetena till skolagens nuvarande bestämmelser framhöll regeringen att det var nödvändigt att lagfästa ett krav på detta (Regeringens prop. 1990/91:18).

Den nationella utvärderingen av grundskolan NU 03 (Skolverket 2004 a) drog också slutsatsen att dagens grundskola sannolikt ställer extra stora krav på lärarnas utbildning och kompetens. Skälet till det är de mer öppna arbetsformer och det mindre inramande innehåll som alltmer präglar verksamheten. För att kunna hjälpa eleverna att utveckla egen kunskap måste lärarna ha en god kunskapsgrund, vara medvetna om styrdokumentens uppdrag, vara insatta i den ämnesdidaktiska forskningen och själva kunna reflektera över den kunskapsmassa som eleven ska ta del av.

⁸ För en översikt av internationella studier inom området, se Hattie (2009), OECD (2005) samt Gustafsson och Myrberg (2002). För en studie av svenska förhållanden, se Skolverket (2006 b)

⁹ I en kunskapsöversikt belyser Robertson (2009) bl.a. forskning om effektiva lärare (teacher effectiveness), där försök gjorts att belysa kausala samband mellan lärares kompetens och elevernas prestationer men resultaten visat sig svårtolkade.

Bilaga 2: Vad säger lagstiftningen?

Fram till 1991 var anställningarna som lärare statligt reglerade. Behörighetsvillkoren var reglerade i detalj för varje slag av läraranställning. När läraranställningarna från och med 1991 blev kommunalt reglerade avskaffades detaljföreskrifterna och riksdagen beslutade i stället att införa allmänna kompetenskrav för lärare i skollagen.

Kommunerna är enligt skollagen (2 kap. 3 § skollagen) skyldiga att använda lärare som har en utbildning avsedd för den undervisning de i huvudsak ska bedriva. Undantag får göras endast om personer med sådan utbildning inte finns att tillgå eller det finns något annat särskilt skäl med hänsyn till eleverna.

Kommuner och landsting ska se till att kompetensutveckling anordnas för den personal som har hand om utbildningen, vinnlägga sig om en planering av kompetensutvecklingen och se till att undervisande lärare har nödvändiga insikter i de föreskrifter som gäller för det offentliga skolväsendet, särskilt de föreskrifter som anger målen för utbildningen (2 kap. 7 och 7 a §§ skollagen). För att vara behörig att anställas utan tidsbegränsning i det offentliga skolväsendet krävs en svensk lärarexamen med huvudsaklig inriktning på den undervisning anställningen avser (2 kap. 4 § skollagen). Lärare med utländsk lärarutbildning ska för tillsvidareanställning ha fått ett så kallat behörighetsbevis från Högskoleverket (2 kap. 4–4 d §§ skollagen).

Sedan den 1 juli 2002 är också fristående skolor skyldiga att tillämpa skollagens regler för användning och anställning av lärare, enligt 9 kap. 2 § skollagen. Regeringen har rätt att meddela undantag från dessa bestämmelser, vilket har beviljats för Waldorfskolor.

Det finns således inte något formellt förbud att anställa och använda lärare som saknar lärarutbildning. Elevers rätt till utbildning är reglerat i skollagen, även om inte lärare med en viss utbildning finns att tillgå. I stället säger skollagen att endast den som är behörig lärare ska kunna få en tillsvidareanställning. Undantag får göras endast om det saknas behöriga sökande och om det finns särskilda skäl samt om den sökande har motsvarande kompetens för den undervisning som anställningen avser och det dessutom finns skäl att anta att den sökande är lämpad att sköta undervisningen.

Undantagsformuleringen syftade enligt skollagens förarbeten till att förhindra att kommuner skulle tvingas använda en lärare som hade rätt utbildning men som ändå inte kunde anses lämplig för uppgiften, exempelvis lärare med missbruksproblem. Med särskilda skäl kunde också avses

skolans möjligheter att rekrytera en god kraft till undervisningen. I regeringens proposition (1990/91:18) betonades dock kraftigt att det rörde sig om en undantagsbestämelse och att skolorna bara fick göra ett sådant undantag om det var av hänsyn till undervisningens kvalitet. Förarbetena betonar också att kravet på att lärarnas uppgifter och kompetens ska överensstämma inte bara gällde vid anställningstillfället utan att det gäller även fortsättningsvis, i samband med årliga beslut om lärarnas tjänstgöring i klasser och grupper.

Nuvarande regler om anställning av lärare och hur de ska användas i undervisningen gör det svårt att exakt avgöra i vilken utsträckning som en lärare har lämplig utbildning eller inte. Skolförfattningarna innehåller inga föreskrifter om ämneskombinationer. Det innebär att kommuner och fristående skolor har stor frihet att utforma sin organisation utifrån de lokala behoven. Med hänsyn till hur viktigt lagstiftaren ansett behörighetskravet vara så får man emellertid anse att utrymmet är begränsat för att använda en lärare för undervisning där han eller hon saknar utbildning i ämnet.

Nuvarande regelsystem innebär att det är arbetsgivaren (kommunen eller huvudmannen för en fristående skola) som ensidigt bedömer om en sökande till läraranställning uppfyller skollagens krav. Eftersom ansvaret att göra dessa avgöranden i praktiken brukar vara delegerat till rektorn, blir det upp till rektorn att bedöma om en lärare är kompetent att bedriva en undervisning som ger eleverna möjlighet att nå målen för utbildningen. Rektorer måste alltså vara väl förtrogna med lärarnas examina och ämneskompetens för att på ett ändamålsenligt sätt kunna gruppera elever och fördela lärare i arbetslag. Grundskolans rektorer måste ta hänsyn till ett flertal tidigare lärarutbildningar, förutom de nuvarande lärarutbildningarna, när de anställer och använder lärare. Det gäller bland annat låg- och mellanstadielärare, ämneslärare med olika ämneskombinationer samt grundskollärare med inriktning mot årskurserna 1–7 respektive 4–9 med olika ämneskombinationer. Lärarutbildningen reformerades senast år 2001, då åtta lärarutbildningar fördes samman till en programutbildning. Reformen innebar bland annat att både respektive högskola och de studerande gavs större frihet att utforma utbildningens innehåll, vilket gjort kopplingen till skolans anställnings- och tjänstesystem svagare.

¹⁰ I examensordningen (bilaga 2 till högskoleförordningen) anges vad som krävs för lärarexamen.

Bilaga 3: Kvalitetsgranskningens metod

Urval av skolor

Urvalet är begränsat till 30 skolor och valet av dessa har utgått från dels att skolorna ska vara spridda över landet och belägna i olika typer av kommuner, dels på den kunskap som finns från tidigare genomförda utbildningsinspektioner. Eftersom andelen lärare enligt den nationella statistiken är lägre i fristående skolor än i kommunala skolor, har ytterligare en utgångspunkt för urvalet varit att låta fristående skolor utgöra en relativt stor andel.

De utvalda skolorna har tagits fram i två steg: en första identifiering via Skolverkets/Skolinspektionens databaser av samtliga kommuner och skolor där Skolverket i samband med utbildningsinspektion har konstaterat svagheter. Därefter har de ansvariga inspektörerna från Skolinspektionens regionala avdelningar gått igenom rapporter från tidigare inspektioner, beslut och vad som eventuellt har kommit fram i samband med uppföljningar efter inspektioner, i den mån sådana har genomförts, från regionala kommuner och skolor. De regionala avdelningarna har också haft möjlighet att använda sin kunskap om lokala förhållanden utifrån ett risk- och väsentlighetsperspektiv. Därefter har ett slutligt urval av skolor gjorts.

Bedömningsunderlag

I kvalitetsgranskningen har lärarnas utbildning, anställningsform och användning efter utbildning studerats i samtliga ämnen och årskurser. Detta har skett dels genom intervjuer och dels genom enkäten till undervisande personal. För att skapa förutsättningar för ett likvärdigt genomförande har inspektörerna fört gemensamma diskussioner, utgått från ett gemensamt bakgrundsmaterial och vid besöken använt en intervjuguide, som gett intervjuerna en halvstrukturerad karaktär.

Syftet med kvalitetsgranskningens enkäter till undervisande personal har i första hand varit att kartlägga lärarnas utbildning och användning på den enskilda skolan. Denna kartläggning har tillsammans med kompletterande intervjuuppgifter skapat ett underlag för att analysera och bedöma situationen på området. I andra hand har syftet varit att även få en samlad bild av förhållandena på samtliga granskade skolor.

Som underlag för inspektörernas analys har vi formulerat ett riktvärde för vad som kan anses utgöra lärares huvudsakliga tjänstgöring. Kvalitetsgranskningens riktvärde innebär att om enkätresultaten visar att en större andel än 20 procent av skolans personal i undervisar i årskurser och ämnen

som de saknar utbildning i mer än 20 procent av undervisningstiden, finns indikationer på att lärarna inte i huvudsak används utifrån sin utbildning.

Syftet med riktvärdet är dock bara att ge grund för att kunna göra likvärdiga bedömningar i denna kvalitetsgranskning. Bedömningen måste även vila på vad som kommit fram i samband med intervjuerna. Resultaten av enkäterna har varit ett betydelsefullt underlag för intervjuerna vid besöken i kommuner och skolor, och informationen från de olika källorna har sedan vägts samman.

I stort sett samtliga undervisande lärare på de utvalda skolorna har besvarat enkäten. Det externa bortfallet är därför marginellt. Däremot finns ett relativt stort internt bortfall, det vill säga de uppgifter som har lämnats har inte alltid varit fullständiga. Exempelvis kan vissa uppgifter om anställningsform, undervisningstid och utbildning i olika ämnen saknas eller vara svåra att tolka. Detta skulle kunna leda till att rapporten underskattar antalet obehöriga tillsvidareanställda lärare.

Det står dock i vilken utsträckning uppgifter saknas eller framstår som oklara där resultaten från sammanställning av enkäterna redovisas och där det är relevant. Det är också viktigt att påpeka att personalen på de 30 besökta skolorna säger att de har haft olika lång tid på sig för att fylla i enkäterna. På vissa skolor har lärare haft möjlighet att gå tillbaka till sina examensbevis och intyg över genomgångna högskolekurser för att exempelvis kunna fylla i korrekt antal högskolepoäng både vad gäller grundutbildning och eventuella påbyggnadsutbildningar. Lärare på andra skolor har inte haft denna möjlighet. Det bör även nämnas att lärarnas uppgifter inte har kvalitetssäkrats på så sätt att lärarna har ombetts styrka sina uppgifter med examensbevis eller liknande.

Enkätsvaren från de 30 granskade skolorna har sammanställts för ett urval av ämnen och årskurser för att fungera som exempel på i vilken utsträckning eleverna möter lärare med relevant utbildning, bland annat med utgångspunkt i vad som framkommit vid intervjuerna. Urvalet omfattar engelska i årskurserna 4–6, matematik och spanska i årskurserna 6–9 samt svenska som andraspråk och musik i samtliga årskurser. Urvalet är begränsat och inte representa-

¹¹ Jämför t.ex. undersökningen "Undervisningen per ämne i grundskolan hösten 2002" (Skolverket 2005), där lärarna ombads att endast redovisa undervisningsansvar för ämnen som utgjorde minst 20 procent av deras tjänstgöring.

tivt för hela landet. Syftet har inte heller varit att skapa ett underlag för att bedöma förhållanden på nationell nivå. För den intresserade rekommenderas Statskontorets undersökning från 2007, som till skillnad från denna granskning är representativ för hela landet.

Underlag till de 30 besluten består av dokumenten från kommuner och skolor, av den information som samlats in genom enkäterna och under intervjuerna samt annan information som finns inom Skolverkets nationella uppföljningssystem eller annat offentligt material. Företrädare för skolhuvudmän och skolor har haft möjlighet att granska vad som har framkommit vid kvalitetsgranskningen.

Centrala intervju punkter

Här ges exempel på centrala intervju punkter på kommunnivå, i form av en sammanfattning av underliggande intervjuguide:

- Uppföljning av påpekande i Skolverkets inspektionsrapport, vidtagna åtgärder efter inspektion, kommunens bedömning av åtgärdernas effekter och betydelse
- Nuläget vad avser grundskolelärares behörighet och användning efter utbildning, skillnader mellan grundskolans tidigare del (1 – 5) och senare del (6-9) respektive mellan olika skolor
- Konstaterade behov av, samt konkreta planer på, förändrad tjänstefördelning/organisation respektive nyrekrytering av olika lärarkategorier
- Tolkning av skollagens krav avseende anställning och användning av lärare (exempelvis av 1) att huvudmannen är skyldig att för undervisningen använda lärare som har en utbildning avsedd för den

undervisning de i huvudsak ska bedriva, samt 2) att obehöriga lärare får anställas endast om särskilda skäl föreligger)

- Kommunens förutsättningar för att följa skollagens krav avseende anställning och användning av lärare
- Förekomst av obehöriga lärare som är tillsvidareanställda, bakomliggande skäl
- Förekomst av, och rutiner för hantering av, vikariat
- Vägledande principer och styrande faktorer vid tjänstefördelning, samt eventuella konsekvenser av olika typer av lärarutbildning för tjänstefördelning
- Planerade kompetensutvecklingsinsatser vad gäller ämnesbreddning, ökat ämnesdjup eller för behörighetsgivande utbildning – eventuella målkonflikter i förhållande till allmändidaktiska frågor, värdegrundsfrågor etc. utifrån verksamhetens behov
- I vilken utsträckning kommunen i sitt kvalitetsarbete uppmärksammar hur lärarnas kompetens påverkar utbildningens omfattning och kvalitet respektive elevernas kunskapsutveckling och möjlighet att nå målen i årskurs 5 respektive 9

Intervjuguiderna har varit likartade för huvudmän för fristående skolor liksom för granskade skolor, även om de anpassats till den verksamhet som stått i fokus. Som exempel på en tillkommande central intervju punkt på skolnivå kan följande nämnas:

- Bedömningar av lärarnas insikter i styrdokumentet och eventuella skillnader beroende på utbildning.

Bilaga 4: Granskade skolhuvudmän och skolor

| Kommun | Grundskola |
|---------------|-------------------------------------|
| Bräcke | Gällö skola |
| Eda | Gunnarsbyskolan |
| Göteborg | Grevegårdsskolan |
| Göteborg | Römosseskolan* |
| Helsingborg | International School of Helsingborg |
| Höör | Eden skola* |
| Kalix | Töre skola |
| Karlshamn | Sternöskolan |
| Karlskoga | Sandviksskolan |
| Karlskoga | Österledsskolan |
| Kungälv | Friskolan i Kärna* |
| Landskrona | Kunskapsskolan* |
| Lerum | Lekstorpsskolan |
| Ljusnarsberg | Garhytteskolan |
| Ljusnarsberg | Kyrkbacksskolan |
| Lycksele | Johan Skyttes skola |
| Norrköping | Prolympia skola* |
| Olofström | Ekerydsskolan |
| Osby | Örkenedsskolan |
| Oxelösund | Breviksskolan |
| Rättvik | Furudals centralskola |
| Stockholm | DiStra syd skola |
| Stockholm | Kunskapsskolan, Skärholmen* |
| Stockholm | Smedshagsskolan |
| Stockholm | Svenska interkulturella skolan* |
| Strömsund | Vattudalsskolan |
| Upplands-Bro | Kungsskolan* |
| Årjäng | Töcksfors skola |
| Örnsköldsvik | Broskolan* |
| Östersund | Treälvsskolan |

* fristående grundskola belägen inom kommunen

Bilaga 5: Projektgrupp

Projektledare för kvalitetsgranskningen har varit undervisningsrådet Helena Plantin, Skolinspektionen i Lund.

Övriga deltagare i kvalitetsgranskningen har varit inspektörerna Erik Bergeå, Gerhard Eriksson, Lotta

Hedén, Birgitta Henecke, Sara Johansson, Martin Persson, Stefan Persson, Ann-Sofi Pihlgren, Lena Stadler och Ulrika Svedmark från Skolinspektionens avdelningar i Göteborg, Linköping, Lund, Stockholm och Umeå.

Bilaga 6: Brev till skolhuvudmän och skolor

Kvalitetsgranskning av lärares behörighet och användning efter utbildning

Lärares kompetens är en betydelsefull faktor för elevernas studieresultat, för att garantera eleverna en utbildning av god och jämbördig kvalitet och för en likvärdig bedömning och betygssättning.

Enligt Skolverkets statistik sjönk andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen från en hög nivå i mitten av 1990-talet fram till och med läsåret 2002/03, varefter utvecklingen vänt och andelen successivt ökat. Av samtliga lärare hade läsåret 2007/08 närmare 85 procent en pedagogisk högskoleexamen. Det finns emellertid stora skillnader mellan olika huvudmän och skolor i detta avseende.

I vilken utsträckning lärarna undervisar i ämnen och årskurser de har utbildning för framgår inte av den offentliga statistiken. Ett flertal enkät- och registerstudier under senare år har dock visat att det är vanligt förekommande att lärare undervisar i ämnen och årskurser de saknar utbildning för. Även här finns skillnader mellan huvudmän, liksom mellan årskurser och ämnen.

Skolinspektionen genomför nu en kvalitetsgranskning med inriktning mot huvudmännens och skolornas insatser för att undervisningen i skolan ska bedrivas med lärare som har utbildning för den undervisning de huvudsakligen bedriver.

Under perioden december 2008 till och med januari 2009 genomförs en fördjupad uppföljning av de insatser

som vidtagits av ett urval av de huvudmän och skolor där utbildningsinspektionen tidigare har pekat på behov av förbättring inom detta område. Totalt kommer omkring 30 kommunala och fristående grundskolor i landet att granskas.

Y-skolan/skolorna i X kommun är en/två av de skolor som valts ut. Ansvariga inspektörer är xx, föredragande, och xx, medföljare. Inspektörerna tar kontakt med kommunen och skolan/skolorna i december för en närmare planering av de intervjuer som ska genomföras med företrädare för huvudmannen, skolledningen och lärarna. Intervjuerna förväntas sammantaget att ta högst en arbetsdag i anspråk.

Kvalitetsgranskningen grundar sig även på dokumentstudier. I bilagan finns en förteckning över vilka dokument som Skolinspektionen önskar ta del av i förväg. Ett av underlagen består av en enkät som bifogas detta brev. Enkäten ska fyllas i av all undervisande personal på den skola/de skolor som ska besökas och i likhet med övriga dokument skickas till ansvariga inspektörer före besöket på skolan.

Skolinspektionens kvalitetsgranskning kommer att resultera i dels en sammanfattande nationell rapport, dels ett beslut med bedömningar för varje granskad skola där Skolinspektionen bland annat tar ställning till om skolans huvudman uppfyller skolförfattningarnas krav.

Denna underrättelse är ställd till kommunen/styrelsen för Y-skolan som huvudman. En kopia har skickats till skolledningen för respektive skola.

För ytterligare information är ni välkomna att kontakta ansvariga inspektörer, undervisningsråd/en... på telefon/e-post....

På Skolinspektionens vägnar

Helena Plantin, projektledare

Bilagor:

1. Begärda dokument
2. Enkät till undervisande personal med instruktionsblad

Kopia till:

....skolan/skolorna

Bilaga 7: Instruktion till enkät

I den översta delen ber vi dig att **fylla i**

- namn
- lärarutbildning eller annan examen (ange vilken typ av lärarutbildning/examen, examensår, om möjligt vilka ingående ämnen och årskurser din lärarexamen har inriktning mot)
- anställningsform (tillsvidareanställd eller visstidsanställd)
- tjänstgöringsgrad i procent detta läsår
- ev. kompletterande upplysningar, t.ex. om du har någon form av påbyggnadsutbildning och om du arbetar som speciallärare eller specialpedagog. Det är också viktigt att du i denna ruta lämnar information om pågående eller beslutad kommande kompetensutveckling som syftar till ämnesbreddning/fördjupning eller behörighetsgivande lärarexamen.

Du får gärna skriva i marginalen om det behövs!

I tabellen ber vi dig att **kryssa för och fylla i**

- de ämnen du undervisar i detta läsår
- i vilka årskurser du undervisar
- antal klocktimmar per vecka som du undervisar i ämnet (avrunda till hela timmar)
- din utbildning i ämnet
- om du har fått en utländsk utbildning validerad av Högskoleverket

Kryssa för alla ämnen du undervisar i detta läsår. Undervisning i NO och/eller SO ska bara markeras om du undervisar i alla ämnena "integrerat". Fyll annars i uppgifter för de enskilda ämnena.

Fyll om möjligt i hur många poäng din utbildning i ämnet omfattar. Om du har utbildning i andra ämnen än dem du undervisar i detta läsår, vill vi att du fyller i hur många poäng du har i ämnet i någon av poängkolumnerna.

Om du anger poäng i ämnen enligt det tidigare poängsystemet som gällde för utbildningar påbörjade före 1 juli 2007 fyller du i dina poäng i den vänstra poängkolumnen. Om du anger dina poäng enligt det nya poängsystem som gäller från och med 1 juli 2007 fyller du i dina poäng i den högra poängkolumnen.

Om du har en lärarexamen utan poängsatta kurser i ditt examensbevis, behöver du inte räkna ut poäng för ämnena, utan fyll i kolumnen "*Ämnet ingår i lärarutb. men poäng framgår inte i examen*".

När det gäller lärarutbildning ska NO/SO bara fyllas i om du har läst ämnena "integrerat", Annars fyller du i dina utbildningspoäng i respektive ämne.

Har du läst ytterligare högskolekurser i något/några ämnen ska du ange poängantal i någon av poängkolumnerna. Ange i förekommande fall också i rutan för kompletterande upplysningar om dessa kurser haft inriktning mot vissa årskurser.

Tack för din medverkan!
Helena Plantin, projektledare

Bilaga 8: Enkät

Enkät angående undervisande personals utbildning och användning.

| | | | | | | | | | | | | | | | |
|--------------------------------------------|------|-----------------------|------|------|------|-----------------------------------------------------------------------------|------|------|------|-------------------------|--------------------|---------------------------------------------------------|------------------------------------------------|----------------------------------------------|-----------------------|
| 1. Namn: | | 3. Anställningsform: | | | | 5. Ev. kommentarer /kompletterande upplysningar, påbyggnadsutbildningar etc | | | | | | | | | |
| 2. Lärarexamen/annan examen och examensår: | | 4. Tjänstgöringsgrad: | | | | | | | | | | | | | |
| Ansvar för undervisning läsåret 2008/09 | | | | | | | | | | Omfattning | Utbildning i ämnet | | | Övrigt | |
| | Åk 1 | Åk 2 | Åk 3 | Åk 4 | Åk 5 | Åk 6 | Åk 7 | Åk 8 | Åk 9 | Undervisning, tim/vecka | Inga högskolepoäng | Ämnet ingår i lärarutb. men poäng framgår inte i examen | Antal poäng i ämnet enligt gamla poängsystemet | Antal poäng i ämnet enligt nya poängsystemet | Utb. validerad av HSV |
| Matematik | | | | | | | | | | | | | | | |
| Teknik | | | | | | | | | | | | | | | |
| NO (alla ämnen) | | | | | | | | | | | | | | | |
| Biologi | | | | | | | | | | | | | | | |
| Fysik | | | | | | | | | | | | | | | |
| Kemi | | | | | | | | | | | | | | | |
| SO (alla ämnen) | | | | | | | | | | | | | | | |
| Geografi | | | | | | | | | | | | | | | |
| Historia | | | | | | | | | | | | | | | |
| Religionskunskap | | | | | | | | | | | | | | | |
| Samhällskunskap | | | | | | | | | | | | | | | |
| Svenska | | | | | | | | | | | | | | | |
| Svenska som andraspråk | | | | | | | | | | | | | | | |
| Engelska | | | | | | | | | | | | | | | |
| Franska | | | | | | | | | | | | | | | |
| Tyska | | | | | | | | | | | | | | | |
| Spanska | | | | | | | | | | | | | | | |
| Teckenspråk | | | | | | | | | | | | | | | |
| Övrigt språk: | | | | | | | | | | | | | | | |
| Modersmål: | | | | | | | | | | | | | | | |
| Bild | | | | | | | | | | | | | | | |
| Hem- och konsumentkunskap | | | | | | | | | | | | | | | |
| Idrott och hälsa | | | | | | | | | | | | | | | |
| Musik | | | | | | | | | | | | | | | |
| Slöjd, textil | | | | | | | | | | | | | | | |
| Slöjd, trä- och metall | | | | | | | | | | | | | | | |
| Övriga ämnen: | | | | | | | | | | | | | | | |

Uppdrag: en bättre skola

Alla barn och ungdomar har rätt till en skola med **trygghet** och **kunskap** i fokus. Alla ska få likvärdiga förutsättningar att nå målen oberoende av kön, geografisk hemvist eller sociala och ekonomiska förhållanden.

Skolinspektionens uppgift är att kontrollera att varje enskild skola lever upp till dessa krav.

Med **kvalitetsgranskningarna** går Skolinspektionen på djupet inom särskilt avgränsade områden. Analyser av brister i förskola och skola ligger till grund för vilka områden som ska kvalitetsgranskas.