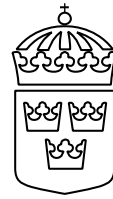


Regeringens skrivelse

2014/15:47



Riksrevisionens rapport om statens dimensionering av lärarutbildningen

Skr.
2014/15:47

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 22 januari 2015

Stefan Löfven

Helene Hellmark Knutsson
(Utbildningsdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Skrivelsen innehåller regeringens bedömningar med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport Statens dimensionering av lärarutbildningen – utbildas rätt antal lärare? (RIR 2014:18).

Regeringen instämmer delvis i Riksrevisionens övergripande slutsats att systemet för lärarförsörjning kan fungera mer effektivt. Systemet för dimensionering av högskoleutbildning bidrar dock endast med en begränsad del av analysen av hur man kan komma till rätta med den omfattande lärarbrist som särskilt råder inom vissa undervisningsområden, och därmed kunna tillhandahålla rätt antal lärare med rätt kompetens. Regeringen anser att frågan om tillräcklig tillgång till kvalificerade lärare till stor del är en fråga om läraryrkets attraktivitet, men att det också är viktigt att lärarutbildningen håller hög kvalitet och är attraktiv för studenter och på hela arbetsmarknaden.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2015 (prop. 2014/15:1, utg.omr. 16) föreslagit flera omfattande reformer för att öka läraryrkets attraktivitet. Regeringen avser att fortsätta arbeta för att dessa åtgärder ska kunna genomföras inom ramen för riksdagens beslut om budget för 2015 (bet. 2014/15:UbU1, rskr. 2014/15:90) men även på längre sikt.

Flera av de områden inom vilka Riksrevisionen lämnar rekommendationer omfattas också av den pågående utredningen om högskolans utbildningsutbud (dir. 2014:54). Regeringen utesluter därför inte att det kan finnas anledning att göra nya överväganden i fråga om dimensionering av högskoleutbildning utifrån bl.a. utredarens bedömningar och förslag.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Riksrevisionens iakttagelser	3
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	5
4	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser	7
Bilaga 1	Riksrevisionens granskningsrapport Statens dimensionering av lärarutbildningen – utbildas rätt antal lärare? (RIR 2014:18)	11
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 22 januari 2015....	124

Riksdagen överlämnade den 18 september 2014 Riksrevisionens granskningsrapport Statens dimensionering av lärarutbildningen – utbildas rätt antal lärare? (RIR 2014:18) till regeringen. Granskningsrapporten finns i *bilagan*.

En skrivelse från regeringen med anledning av granskningsrapporten ska lämnas till riksdagen inom fyra månader från det att regeringen tagit emot rapporten. Statens skolverk, Universitetskanslersämbetet, Universitets- och högskolerådet samt Sveriges universitets- och högskoleförbund har beretts tillfälle att yttra sig med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport. Yttrandena finns tillgängliga i Utbildningsdepartementet (U2014/6376/UH).

2 Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionen har granskat om systemet för dimensionering av lärarutbildning fungerar effektivt, dvs. om det statliga systemet för att tillhandahålla rätt antal lärare med tillräcklig formell kompetens fungerar på ett effektivt sätt. Granskningen har genomförts bl.a. med hjälp av en fallstudie av fem lärosäten, en enkät till lärosäten med lärarutbildning och en enkät till kommunala och enskilda skolhuvudmän.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att systemet för lärarförsörjning kan fungera mer effektivt. Riksrevisionen anser att regeringen behöver vara mer aktiv i sin styrning och påverka lärosätenas dimensionering av utbildningen i högre utsträckning än vad som görs i dag.

Riksrevisionens rekommendationer till regeringen

Enligt Riksrevisionen finns det goda anledningar för regeringen att i huvudsak välja ett återhållsamt sätt att styra högskolan. Lärosätenas autonomi ska ge akademisk frihet och god kvalitet i högskoleutbildningen. Tillgången till kompetenta lärare är dock av så stor vikt för samhället att avsteg från huvudprincipen enligt Riksrevisionen kan anses motiverade och att regeringen därmed bör styra mer aktivt. Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att justera resurstilldelningssystemet så att det inom lärarutbildningen blir möjligt att stärka lärosätenas förutsättningar att ge utbildningar inom bristämnen även när studentantalet är litet. Riksrevisionen anser att det inte är ovanligt att lärarutbildningar med få sökande ställs in trots att arbetsmarknadens behov är stort då lärosätenas kostnad per student inom dessa utbildningar blir hög.

Riksrevisionen rekommenderar också regeringen att stimulera och ytterligare underlätta för lärosätena att samverka om lärarutbildningen för att på så sätt uppnå ökad specialisering mellan lärosätena. Så som studentunderlaget ser ut i dag inom vissa delar av lärarutbildningen blir

antalet studenter mycket litet, t.ex. inom vissa ämnesinriktningar, och de studenter som finns sprids över relativt många lärosäten. Riksrevisionen anser att lärarutbildning t.ex. i ämnen med få studenter, bör koncentreras till färre lärosäten för en förväntad positiv effekt på lärosätenas ekonomi och utbildningens kvalitet. Enligt Riksrevisionen har lärosätena själva svårt att fatta denna typ av beslut.

Statistiska centralbyrån samlar på uppdrag av Statens skolverk in uppgifter om pedagogisk personal. Uppgifterna samlas in årligen och sammanställs i det s.k. lärarregistret (registret över pedagogisk personal). I lärarregistret finns uppgifter om lärares anställningar och vilka ämnen och årskurser de arbetar inom. Det har dock visat sig att de uppgifter som skolhuvudmännen rapporterar in har kvalitetsbrister. Dessa kvalitetsbrister kan bl.a. bidra till att lärosätena inte alltid kan fatta effektiva dimensioneringsbeslut. Skolverket för också, i enlighet med förordningen (2011:268) om lärar- och förskolläraryrkesregister, ett s.k. lärarlegitimationsregister som visar vilka skolformer, årskurser och ämnen som läraren är behörig att undervisa i. Riksrevisionen rekommenderar regeringen att fortsätta arbetet med att utveckla statistiken över verksamma lärare och i ökad utsträckning tillgängliggöra information för skolhuvudmännen för att öka huvudmännens möjlighet att ge lärosätena ett gott underlag för dimensionering.

När ett lärosäte ansöker om tillstånd att utfärda en examen prövar Universitetskanslersämbetet lärosätets ansökan utifrån krav ställda i högskolelagen (1992:1434) och högskoleförordningen (1993:100). Kraven i dessa författningar uttrycks vid bedömningarna i ett antal kvalitetsaspekter och kriterier, t.ex. lärosätets tillgång till lärarkompetens. Enligt Riksrevisionens bedömning möjliggör 1 kap. 13 § högskolelagen att hänsyn också skulle kunna tas till lärosätenas studentunderlag, en möjlighet som Universitetskanslersämbetet i dag inte utnyttjar. Riksrevisionen anser att det skulle vara rimligt att examenstillståndsprovningen skulle kunna fungera dimensionerande, men anser att det behöver utredas hur det rent praktiskt ska ske. Riksrevisionen rekommenderar regeringen att utreda om examenstillståndsprovningen bör innefatta även dimensioneringsaspekten.

Riksrevisionens rekommendationer till lärosäten med lärarutbildning

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

Lärosäten med lärarutbildning och aktuella kommunala skolhuvudmän har ofta en relativt omfattande kontakt. I dessa kontakter prioriteras däremot sällan diskussioner om dimensionering av lärarutbildningens olika inriktningar och ämnen. Det är också ovanligt att enskilda skolhuvudmän finns representerade i de sammanhang där lärarutbildningen diskuteras, detta trots det stora antal elever som i dag går i fristående skolor. Riksrevisionen rekommenderar därför lärosätena att på ett mer systematiskt sätt ha kontakt med alla typer av skolhuvudmän för att från dessa inhämta information om framtida behov av lärare.

Riksrevisionen rekommenderar också lärosätena att arbeta mer aktivt för att se till att den undervisande personalen vid lärosätet matchar det behov som finns på arbetsmarknaden gällande lärare. Riksrevisionen visar att det inte är ovanligt att studenternas efterfrågan och lärosätets tillgång till lärarkompetens påverkar utbildningsutbudet i högre grad än arbetsmarknadens efterfrågan.

Lärosätena rekommenderas även att arbeta mer systematiskt och strategiskt med studentrekrytering till lärarutbildning där brist råder på arbetsmarknaden.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen instämmer i att den statliga styrningen av dimensioneringen av lärarutbildningen är en fråga av stor vikt, men bedömer att denna fråga endast bidrar med en del av analysen om behov av åtgärder för att tillgodose behovet av lärare med rätt kompetens. Även Universitetskanslersämbetet ifrågasätter i sitt yttrande med anledning av Riksrevisionens rapport de utgångspunkter och den analys som görs i rapporten och som ligger till grund för rekommendationerna. De rekommendationer som Riksrevisionen lämnar om t.ex. ett förändrat resurstilldelningssystem eller förbättrad statistik bedöms ha en begränsad effekt för att öka antalet examinerade lärare inom bristriktningar och bristämnen så länge sökintresset till dessa sviktar eller helt saknas. För att komma till rätta med den omfattande lärarbrist som råder behöver fler vilja bli lärare och fler söka sig till lärarutbildningen, både kvinnor och män. Regeringen anser därför att frågan om en tillräcklig tillgång till kvalificerade lärare till stor del är en fråga om läraryrkets attraktivitet. Regeringen vill i detta sammanhang även betona vikten av att alla studenter på lärarutbildningen har genomgått en utbildning av god kvalitet. Också detta är väsentligt för att lärarutbildningen ska vara ett attraktivt utbildningsval för studenter och efterfrågas på hela arbetsmarknaden.

Principen att universitet och högskolor själva ansvarar för utbildningsutbudet infördes dels för att utbildningarna då bedömts kunna nå högre kvalitet men också för att lärosätena kan anses ha bäst kompetens att avgöra vilka behov som finns nu och i framtiden. Erfarenheter visar också att en alltför centralstyrd dimensionering av utbildning inte är ändamålsenlig. Lärosätenas utformning av utbildningsutbudet fungerar också generellt sett väl, vilket regeringen också tidigare har framfört t.ex. i direktiven till utredningen om högskolans utbildningsutbud (dir. 2014:54). Att bryta ut en utbildning, t.ex. lärarutbildningen, eller delar av en utbildning ur det nuvarande resurstilldelningssystemet för högskoleutbildning kan anses vara motiverat i en analys som bara omfattar de svårigheter som möter lärarutbildningen. I ett större sammanhang, när konsekvenser av en sådan särbehandling analyseras för resurstilldelningssystemet som helhet, kan

däremot slutsatsen bli en helt annan. Regeringen delar i likhet med Universitetskanslersämbetet därför inte Riksrevisionens bedömning i denna del. Sveriges universitets- och högskoleförbund är däremot i sitt yttrande positiva till Riksrevisionens förslag att justera resurstilldelningssystemet.

Utbildningsutbudet vid olika lärosäten bör komplettera varandra och anpassas till nationella och regionala behov, både nuvarande och framtida. Ur ett nationellt perspektiv bör det sammantagna utbildningsutbudet vara väl avvägt för att möta arbetsmarknads- och samhällsbehoven. Vid många lärosäten pågår ett arbete med att se över respektive lärosätes utbildningsutbud med avseende på vilka utbildningar som ges och i fråga om kvalitetssäkring. En del av detta arbete sker genom att lärosätena samverkar med varandra. Regeringen anser, i likhet med Riksrevisionen, att lärosätena särskilt kan behöva samverka kring vissa utbildningar, t.ex. utbildningar med låg studentefterfrågan, bl.a. för att säkerställa utbildning av hög kvalitet men också för att kunna svara mot arbetsmarknadens efterfrågan nationellt. Detta gäller också för att se till att inte för många utbildas t.ex. inom vissa ämnesinriktningar, i förhållande till arbetsmarknadens behov.

Precis som Riksrevisionen framhåller har det hittills funnits problem när det gäller statistiken över tillgång till lärare, både när det gäller statistik över yrkesverksamma lärare liksom statistik över studenter i lärarutbildning. Detta har orsakat problem för lärosätena när beslut ska fattas om dimensioneringen av lärarutbildningen och dess olika inriktningar, men också för skolhuvudmän och personer som är intresserade av att bli lärare. Lärosätena är beroende av att skolhuvudmännen kan redogöra för vilka behov av lärare de har för att kunna fatta effektiva dimensioneringsbeslut. Kan inte skolhuvudmännen bidra med detta underlag är lärosätenas uppgift omöjlig att lösa på bästa sätt. Kravet på legitimation som lärare och kravet på behörighet i de ämnen, skolformer och årskurser som respektive lärare bedriver undervisning i bidrar till att ge en tydligare bild över de utmaningar som finns i tillgången till behöriga lärare i olika årskurser och ämnen. Ett omfattande arbete pågår, bl.a. med anledning av detta, hos både skolhuvudmän och myndigheter vad gäller statistiken över behöriga lärare. Regeringen, liksom Statens skolverk, instämmer i Riksrevisionens rekommendation att arbetet med att förbättra statistiken bör fortsätta och att det även bör undersökas om informationen i ökad utsträckning kan tillgängliggöras för skolhuvudmännen.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att utreda om examenstillståndsprövningen bör innefatta dimensioneringsaspekten. Universitet får enligt högskolelagen utfärda generella examina på forskarnivå, i den mån inte Universitetskanslersämbetet beslutar att en examen inte får utfärdas. För övriga examina ges tillstånd att utfärda examina endast efter ansökan från universitetet eller högskolan. Enligt 1 kap. 13 § 2 högskolelagen är ett av kraven för tillstånd att det i ett rikstäckande perspektiv finns ett allmänt intresse av att examina får utfärdas. I den departementspromemoria (Ds 2000:25) som föregick beslutet om bestämmelsens nuvarande utformning, anfördes att det som åsyftades i promemorians förslag är att skäl som talar för en viss lokalisering av en utbildning ska vägas in i ett rikstäckande och inte bara

i ett lokalt eller regionalt perspektiv. Med ”allmänt intresse” avses enligt promemorian det allmänna samhällsintresset av att vissa utbildningar finns i landet och kan leda till examen. Förslaget ledde som tidigare nämnts till att denna bestämmelse infördes i högskolelagen. I budgetpropositionen för 2001 som föregick beslutet (prop. 2000/2001:1, bet. 2000/01:UbU1, rskr. 2000/01:99) anfördes att kravet motsvarar vad som i tidigare sammanhang har beskrivits som ett ”nationellt intresse” av att examenstillstånd utvidgas – dvs. det allmänna samhällsintresset av att vissa utbildningar finns i landet och kan leda till examen. När en ansökan om tillstånd att utfärda en examen bedöms kan dimensioneringsaspekten vägas in inom ramen för högskolelagens bestämmelse. Precis som Universitetskanslersämbetet framhåller i sitt yttrande med anledning av Riksrevisionens rapport, kan denna avvägning dock i praktiken vara svår att göra då det allmänna intresset kan tänkas skifta t.ex. beroende på tidshorisont och konjunkturförändringar. SUHF avstyrker helt Riksrevisionens förslag i denna del.

Riksrevisionens rekommendationer till lärosätena

Regeringen instämmer i de rekommendationer som Riksrevisionen har lämnat till lärosätena. För att kunna svara mot arbetsmarknadens regionala behov är det centralt att lärosätena har systematiska kontakter med de olika skolhuvudmän som finns i regionen för att kunna inhämta bästa möjliga underlag inför beslut om utbildningsutbudet. Detta gäller både i fråga om att öka resurserna inom inriktningar och ämnen där arbetsmarknadens behov är stort men också för att inte riskera att för mycket resurser tillförs inriktningar där studenternas efterfrågan är hög men arbetsmarknadens behov är begränsat. Det är också av stor vikt att lärosätena strategiskt och långsiktigt arbetar med studentrekrytering, särskilt inom de områden där antalet sökande är begränsat. Det kan finnas stora fördelar med att samordna arbetet med studentrekrytering mellan lärosäten. Det finns också fördelar med att samarbeta med Statens skolverk inom ramen för den informationskampanj om lärar- och förskolläraryrkena och de nya lärar- och förskolläraryrkesutbildningarna som verket har i uppdrag att bedriva.

4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Sedan Riksrevisionen lämnade granskningsrapporten till riksdagen har en ny regering tillträtt. Regeringen har sedan tillträdet i oktober 2014 lagt flera förslag om omfattande reformer för att öka läraryrkets attraktivitet, främst i budgetpropositionen för 2015 (prop. 2014/15:1 utg.omr. 16). Regeringen har bl.a. tagit initiativ till en nationell samling för läraryrket för att ta ett mer långsiktigt och samlat grepp kring bl.a. rekryteringen av fler lärare och förskollärare men också för att få i dag verksamma lärare att stanna i yrket. Inom ramen för den nationella samlingen avser regeringen enligt budgetpropositionen att påbörja ett samtal med olika

berörda aktörer på såväl nationell som lokal nivå om vad som kan göras gemensamt för att stärka och öka attraktiviteten i läraryrket. Från regeringens sida finns ett tydligt fokus i arbetet: attraktiviteten i läraryrket ska ökas genom statliga insatser för en höjning av lärares löner, kvalitetssatsningar på lärar- och förskolläraryrket, kompetensutveckling för lärare, investeringar i mer personal i skolan och andra åtgärder som ger läraren bättre möjligheter att ge varje elev undervisning av hög kvalitet. Regeringen anser att dessa insatser är avgörande för att komma till rätta med den omfattande lärarbrist som råder och därmed för att rätt antal lärare med rätt kompetens kan tillhandahållas. Regeringen avser därför att fortsätta arbeta för att dessa åtgärder ska kunna genomföras inom ramen för riksdagens beslut om budget för 2015 (prop. 2014/15:1, utg.omr. 16, bet. 2014/15:UbU1, rskr. 2014/15:90) men även på längre sikt.

Flera av de områden inom vilka Riksrevisionen lämnar rekommendationer omfattas av den pågående utredningen om högskolans utbildningsutbud. En särskild utredare har sedan april 2014 i uppdrag att beskriva utvecklingen och sammansättningen av utbildningsutbudet i högskolan under de senaste 20 åren ur ett helhetsperspektiv (dir. 2014:54). Utvecklingen ska redovisas på både nationell nivå och lärosätenivå. Utredaren ska bedöma om högskolans utbildningsutbud är väl avvägt i förhållande till kraven på hög kvalitet, studenternas efterfrågan, arbetsmarknadens behov och samhället i övrigt och bl.a. bedöma om det inom ramen för nuvarande resurstilldelningssystem behövs starkare incitament för lärosäten att dimensionera efter samhällets behov och hur sådana incitament i så fall kan utformas. Den särskilda utredaren har också i uppdrag att bedöma vilka eventuella hinder som finns för lärosätenas möjligheter att samverka kring utbildningsutbudet och föreslå ändringar för att underlätta sådan samverkan. Utredaren ska lämna sina förslag i oktober 2015. Universitetskanslersämbetet har också i uppdrag att följa upp hur lärosätena arbetar med dimensionering och föreslå universitet och högskolor eventuella åtgärder för att förbättra arbetet (U2013/7791/UH). Regeringen utesluter därför inte att det kan finnas anledning att utifrån bl.a. utredarens bedömningar och förslag göra nya överväganden i fråga om dimensionering av högskoleutbildning.

En arbetsgrupp inom Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) har tagit fram en departementspromemoria med förslag till förändringar av examensbeskrivningen för ämneslärarexamen. Promemorian bereds inom Regeringskansliet.

Flera åtgärder har vidtagits för att komma till rätta med de problem som Riksrevisionen lyfter fram vad gäller statistik över verksamma lärare. Statens skolverk har haft i uppdrag att utveckla registret över pedagogisk personal (lärarregistret) för att det ska gå att få ett mer detaljerat underlag för prognoser när det gäller tillgång och behov av förskollärare och lärare fördelat på skolformer, årskurser osv. Skolverket har också haft i uppdrag att redovisa uppgifter om hur stor andel av undervisningen som bedrivs av behöriga lärare. Vidare framgår det av Skolverkets regleringsbrev för 2015 att verket årligen ska redovisa statistik över hur stor del av undervisningen som bedrivs av behöriga lärare. Skolverket ska också utveckla statistiken så att fler lärarkategorier, verksamhets- och skolformer omfattas. Även andra

uppdrag har lämnats inom området, bl.a. för att ge lärosäten bättre underlag att utgå från i sin planering av utbildningsutbudet. Särskilt kan noteras det uppdrag som Skolverket har att i samarbete med Universitetskanslersämbetet utarbeta en detaljerad prognos över behovet av olika lärarkategorier (U2014/4128/S). Utgångspunkten för uppdraget är skolväsendets behov och prognosen ska särskilt beakta bl.a. behov av behöriga lärare och förskollärare på såväl regional som nationell nivå. Prognosen ska utformas så att den kan utgöra ett praktiskt användbart underlag för universitets och högskolors arbete med dimensioneringen av förskolläraryrket och lärarutbildningarna. Uppdraget ska redovisas senast den 15 juni 2015. Frågan om skolhuvudmäns tillgång till det s.k. lärarlegitimationsregistret bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Med dessa åtgärder anser regeringen att frågan är slutbehandlad.

Skr. 2014/15:47



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 1 januari 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978 91 7086 352 3

RIR 2014:18

FOTO: STEFAN RUPP

FORM: ÅKESSON & CURRY

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2014



RiR 2014:18

Statens dimensionering av lärarutbildningen

– utbildas rätt antal lärare?





TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2014-09-01
DNR: 31-2013-0813
RIR 2014:18

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

Statens dimensionering av lärarutbildningen – utbildas rätt antal lärare?

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

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

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

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

Margareta Åberg

Daniela Lundin

För kännedom:

Regeringen, Utbildningsdepartementet

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



Innehåll

Sammanfattning	9
1 Inledning	15
1.1 Motiv för granskning	15
1.2 Syfte och frågeställningar	17
1.3 Utgångspunkter för granskningen	18
1.4 Metoder för datainsamling	20
1.5 Disposition	22
2 Styrning av högskolan	23
2.1 Lärosätenas ansvar och uppdrag	23
2.2 Resurstilldelningssystemet	24
2.3 Dimensionering av högre utbildning	27
2.4 Examenstillstånd för lärarutbildningen	30
3 Arbetsmarknadsläget och lärarutbildningen	31
3.1 Brist på lärare	31
3.2 Lärarutbildningen inför hösten 2014	34
3.3 Intresset för att söka lärarutbildningen	34
4 Regeringens styrning och uppföljning	39
4.1 Regeringens allmänna styrning av lärosätena	39
4.2 Regeringens viljeinriktningar angående dimensionering	40
4.3 Återrapporteringskrav i regleringsbrev	40
4.4 Återkoppling mellan departementet och lärosätena	41
4.5 Regeringens insatser för att förbättra dimensioneringen	41
4.6 Satsningar på platser och utbyggnad av lärarutbildningen	42
4.7 Sammanfattande iakttagelser	44
5 Hur lärosätena fördelar utbildningsplatser	47
5.1 Lärosätenas dimensioneringsbeslut	47
5.2 Lärosätenas insatser för att öka antalet nybörjare på lärarprogrammen	59
5.3 Rekrytering av studenter som påbörjat andra studier	60
5.4 Sammanfattande iakttagelser	64
6 Lärosätenas system för att inhämta information om behovet av lärare	67
6.1 Lärosäten (kommunala) skolhuvudmän möts framför allt på regional nivå	67
6.2 Handlar kontakterna om dimensionering?	68
6.3 Skolhuvudmännens behov och dialog med lärosätena	72
6.4 Variationer i samarbetet mellan regioner	75
6.5 Sammanfattande iakttagelser	75

forts.

STATENS DIMENSIONERING AV LÄRARUTBILDNINGEN – UTBILDAS RÄTT ANTAL LÄRARE?

7	Samverkan för att effektivt fördela utbildningsplatser	77
7.1	Former för samarbete	77
7.2	Examenstillstånd och möjligheten till samarbete mellan lärosätena	78
7.3	Diskussioner lärosäten emellan om dimensionering och koncentration av lärarutbildningen	79
7.4	Sammanfattande iakttagelser	82
8	Slutsatser och rekommendationer	85
8.1	Övergripande slutsats	85
8.2	Regeringen är återhållsam	86
8.3	Samarbete och konkurrens - två värden i konflikt	87
8.4	Inhämta kunskap och fördela utbildningsplatser	88
8.5	Samtalen om dimensionering mellan lärosäten och skolhuvudmän kan utvecklas	90
8.6	Risk för bristande kvalitet i lämnade uppgifter och önskemål om ökad tillgänglighet till nationella register	91
8.7	Rekommendationer	92
	Referenser	93
	Bilagor	
	Bilaga 1 Grafik över lärarutbildningen	97
	Bilaga 2 Metodbilaga	105
	Elektroniska bilagor	
	Till rapporten hör också följande elektroniska bilagor som finns att ladda ned på Riksrevisionens webbplats www.riksrevisionen.se .	
	De kan även begäras ut från Riksrevisionens registratur.	
	Bilaga 1 Sammanställning av enkät till lärosäten	
	Bilaga 2 Sammanställning av enkäter till skolhuvudmän	

Sammanfattning

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

Granskningens bakgrund

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

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

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

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

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

¹ Universitetskanslersämbetet och Skolverket.

Granskningens resultat

Regeringens styrning är återhållsam

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

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

Samarbete och konkurrens – två värden i konflikt

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

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

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

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

Inhärmta kunskap och fördela utbildningsplatser

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

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

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

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

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

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

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

Samtal om dimensionering mellan lärosäten och skolhuvudmän kan utvecklas

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

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

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

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

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

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

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

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

Riksrevisionens rekommendationer

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

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att:

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

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

Riksrevisionen rekommenderar lärosätena att:

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

1 Inledning

Skolverksamhet på grundskole- och gymnasienivå ordnas av en kommunal eller av en enskild huvudman. Forskning visar att lärare spelar stor roll för elevernas förutsättningar att nå skolans kunskapsmål. Staten har ett övergripande ansvar för skolans kvalitet och likvärdighet. Utifrån denna ansvarsfördelning har riksdagen genom skollagen bestämt vilka kvalifikationer lärare (eller förskollärare) måste ha för att tillsvidareanställas i skolväsendet utan tidsbegränsning.² Staten har genom regleringen av lärarutbildning tagit på sig ett ansvar för att tillhandahålla rätt antal lärare med rätt kompetens.³

Dimensioneringen av lärarutbildning utgör en viktig del av det system som ska se till att det finns ett tillräckligt antal lärare med rätt kompetens inom alla undervisningsämnen och på alla nivåer inom grundskolan och gymnasieskolan. Regeringen och de lärosäten som bedriver lärarutbildning är tillsammans ansvariga för att detta fungerar effektivt.

1.1 Motiv för granskning

Lärarutbildningen är en av landets största och viktigaste yrkesutbildningar och lärarna är centrala för att skapa en skola som håller hög kvalitet. Idag råder det brist på vissa typer av lärare, till exempel ämneslärare inom matematik och naturvetenskap för årskurs 7–9 samt gymnasieskolan.⁴ Bristen riskerar att förvärras av studenternas låga intresse för att välja dessa inriktningar eller examina inom lärarutbildningen. Bristen är inte ny. Problem att utbilda ett tillräckligt antal lärare inom vissa områden och för vissa årskurser har funnits en längre tid.⁵

Regeringen har för att öka tillgången till behöriga lärare vidtagit en del riktade satsningar på fortbildning för lärare, som Lärarlyftet I och II.⁶ Regeringen har också genomfört andra kompetensutvecklingsinsatser för lärare, t.ex.

² 2 kap. 20 § skollagen (2010:800).

³ Sedan 2011 finns fyra lärarexamina: grundlärar-, ämneslärar-, yrkeslärar- och förskollärarexamina.

⁴ *Högskoleutbildningarna och arbetsmarknaden. Ett planeringsunderlag inför läsåret 2013/2014.* Högskoleverket (2012:22R); *Arbetskraftsbarometern '13.* SCB; *Trender och prognoser 2011.* SCB.

⁵ SOU 2008:109, *En hållbar lärarutbildning.*

⁶ Lärarlyftet är en satsning för lärare som idag inte har behörighet för de ämnen som de undervisar i. Skolverket beställer utbildning från landets lärosäten. Lärarlyftet pågår fram till 2016.

Matematiklyftet som är en ämnesdidaktisk fortbildningskurs för matematiklärare.⁷ Karriärtjänsterna förstelärare och lektor ska göra läraryrket mer attraktivt och säkra god undervisning för elever. Satsningen innebär att lärare kan utses till förstelärare eller lektor och få ett lönepåslag för det. Läraren ska huvudsakligen arbeta med undervisning och uppgifter som hör till undervisningen.⁸ Dessa insatser riktar sig till redan verksamma lärare. Utöver insatser som riktar sig till redan verksamma lärare är det viktigt att systemet för dimensionering av lärarutbildningen fungerar effektivt, det vill säga att lärosätena varken utbildar för många eller för få lärare av olika slag. Utredningen En hållbar lärarutbildning, konstaterade att dimensioneringen av lärarutbildningen historiskt sett aldrig har fungerat bra. Utredningen tog upp en snabb förändringstakt i skolan och att dimensioneringen av utbildningen inte har gjorts enligt prognoser över behov av lärare som anledningar till att det inte har fungerat. Utredningen pekade också på en tidigare granskning från Riksrevisionen⁹ i vilken resurstilldelningssystemets effekt på dimensionering av utbildning togs upp.¹⁰

Enligt regleringsbrevet till statliga universitet och högskolor ska antalet platser på utbildningar generellt fastställas med utgångspunkt i studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov. Det sätt på vilket lärosätena tilldelas resurser för grundutbildningen innebär dock incitament för lärosätena att ge större vikt till studenters efterfrågan än till behovet på arbetsmarknaden.

Utöver detta finns brister vad gäller information om hur många verksamma lärare det finns som är behöriga för skolformen, årskursen och ämnet. Under senare år har inga nationella prognoser gjorts över vilka behov av lärare som finns hos skolhuvudmännen. Sådan information skulle kunna användas som underlag för dimensionering. Regeringen har agerat i frågan genom att ge Skolverket i uppdrag att utveckla statistiken om vilka lärare som är verksamma i skolan. Regeringen har även gett Skolverket i uppdrag att tillsammans med Universitetskanslersämbetet (UKÄ) senast den 15 juni 2015 redovisa en detaljerad prognos över det framtida behovet av olika lärarkategorier.¹¹

Riksrevisionen bedömer att det finns anledning att granska systemet för dimensionering av lärarutbildningen. Granskningen görs som ett led i Riksrevisionens serie av granskningar på skolområdet.

⁷ Matematiklyftet är en fortbildning i didaktik för lärare som undervisar i matematik. Syftet är att stärka och utveckla kvaliteten i undervisningen och på så sätt öka elevernas måloppfyllelse (Regeringsbeslut, *Uppdrag att svara för utbildning*, dnr U2011/4343/S, 2012-03-29).

⁸ Förordning (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

⁹ RIR 2005:19, *Rätt utbildning för undervisningen*.

¹⁰ SOU 2008:109, s. 412

¹¹ Regeringsbeslut, Dnr U2014/4128/S, *Uppdrag om prognos över behovet av olika lärarkategorier*, 2014-06-19.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med granskningen är att undersöka om det system för lärarförsörjning som staten har konstruerat för att leva upp till sitt åtagande att tillhandahålla ett tillräckligt antal lärare med rätt kompetens fungerar på ett effektivt sätt. I systemet för dimensionering ingår lärosätenas arbete med att bestämma antalet studieplatser, hur regeringen följer upp det arbetet samt hur regeringen har agerat för att förbättra förutsättningarna för lärosätena att genomföra en effektiv dimensionering.

Granskningen ska besvara följande revisionsfråga:

Är systemet för att tillhandahålla rätt antal lärare med tillräcklig formell kompetens effektivt?

1.2.1 Avgränsningar

Riksrevisionen har valt att fokusera på systemet för att utbilda ytterligare personer till läraryrket och inte på kompetensutveckling av redan verksamma lärare. I granskningen ingår de 26 statliga universitet och högskolor som har lärarutbildning samt regeringen (Utbildningsdepartementet).¹²

Utöver dimensionering av lärarutbildningen finns det en rad andra insatser som syftar till att påverka antalet lärare och som uppfyller statens krav på formell behörighet för lärare. Bland dessa insatser kan nämnas:

- Lärarlyftet II,
- Skolverkets informationskampanj om lärar- och förskolläraryrkena,
- särskild kompletterande pedagogisk utbildning (KPU),
- satsningen på utländska lärares vidareutbildning (ULV),
- vidareutbildning av lärare (VAL),
- särskild kompletterande utbildning för personer med examen på forskarnivå.

Dessa insatser riktar sig, med undantag för Skolverkets informationskampanj, KPU och ULV till redan verksamma lärare. Med undantag för KPU har regeringen gett särskilda uppdrag och betalar ut särskilda medel för dessa

¹² Enligt UKÅs databas över examenstillstånd: Chalmers tekniska högskola, Gymnastik- och idrotthögskolan, Göteborgs universitet, Högskolan i Dalarna, Högskolan i Borås, Högskolan i Gäddede, Högskolan i Halmstad, Högskolan i Jönköping, Högskolan i Skövde, Högskolan i Kristianstad, Högskolan Väst, Karlstads universitet, Konstfack, Kungl. Tekniska Högskolan, Kungliga Musikhögskolan, Linköpings universitet, Linnéuniversitetet, Luleå tekniska universitet, Lunds universitet, Malmö högskola, Mittuniversitetet, Mälardalens högskola, Stockholms konstnärliga högskola, Stockholms universitet, Södertörns högskola, Umeå universitet, Uppsala universitet, Örebro universitet. Alla lärosäten har inte rätt att examinera lärare inom alla inriktningar på lärarutbildningen. I vår sammanställning är alla typer av lärexamina medräknade. Chalmers tekniska högskola och Högskolan i Jönköping är enskilda utbildningsanordnare varför dessa inte ingår i granskningen.

satsningar. KPU finansieras genom det ordinarie grundutbildningsanslaget.¹³ Därför ingår KPU i granskningen. KPU syftar till att de med tidigare högskolestudier relevanta för ett undervisningsämne ska kunna bli ämneslärare.

Granskningen är avgränsad till den lärarutbildning som erbjuds från höstterminen 2011 eftersom den lärarutbildning som infördes 2001 är på väg att successivt fasas ut ur utbildningsutbudet. Det är därför endast relevant att diskutera dimensioneringsfrågor rörande den lärarutbildning som infördes 2011. Det som genomgående avses är den nya lärarutbildningen från 2011 och dess olika examina och inriktningar på årskurser och ämnen. Eftersom Riksrevisionens pågående granskningsstrategi som granskningen görs inom inte omfattar förskolan är inte den utbildningen i fokus i granskningen, men förskollärarytbildningen har berörts i intervjuer och enkäter.

Granskningen fokuserar på dimensioneringen av lärarutbildning. Tillgången på lärare är emellertid också beroende av andra faktorer såsom läraryrkets status, arbetsmiljön i skolan, lön och löneutveckling samt hur yrket diskuteras i media och andra fora. En betydande del av detta ansvar ligger på skolhuvudmännen som har ansvar för arbetsmiljö, lön, kompetensutveckling etc. Regeringen har gjort insatser som delvis syftar till att öka attraktiviteten i yrket, såsom karriärtjänster för lärare, lärarlegitimation och Skolverkets informationskampanj om läraryrket. Dessa frågor ligger utanför ramen för den här granskningen. Det beror på att många av de insatser regeringen initierat ännu inte har pågått tillräckligt länge för att det ska vara meningsfullt att granska dem, och på att ansvaret för dessa frågor i hög grad ligger på kommunala eller enskilda skolhuvudmän.

1.3 Utgångspunkter för granskningen

I skollagen slås fast att endast den som har legitimation som lärare och är behörig för viss undervisning får bedriva undervisning i skolväsendet.¹⁴ Skolverket ska efter ansökan meddela legitimation till en lärare som har en behörighetsgivande examen. De behörighetsgrundande utbildningarna regleras i bilaga 2 till högskoleförordningen.¹⁵ Behörighet ges i årskurser och ämnen och regleras i förordningen (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare. Behörigheten avser det eller de ämnen och årskurser som

¹³ Regleringsbrev avseende budgetåret 2014 till Statens skolverk, Regleringsbrev avseende budgetåret 2014 avseende universitet och högskolor.

¹⁴ 2 kap. 13 § skollagen (2010:800).

¹⁵ 2 kap. 16 § skollagen (2010:800), förordning (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare, högskoleförordning (1993:100), bilaga 2.

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

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

Lärarnas utbildning och kompetens framhålls ofta som avgörande för skolans kvalitet och utveckling.¹⁶

Utöver detta utgår Riksrevisionen i granskningen från 1 kap. 6 § regeringsformen enligt vilken regeringen styr riket och är ansvarig inför riksdagen. I granskningen innebär det att regeringen har ett ansvar att se till att den styrning regeringen utövar över en sektor fungerar på ett tillfredställande sätt. Detta ansvar innebär enligt Riksrevisionen att regeringen kan behöva agera när den nås av signaler om att en viss styrmodell inte fungerar.

Enligt budgetlagen ska hög effektivitet och god hushållning eftersträvas i statens verksamhet.¹⁷ Det operationaliserar Riksrevisionen i granskningen som att regeringen och lärosätena ska eftersträva att rätt antal lärare inom olika årskurser och ämnen utbildas.

Enligt myndighetsförordningen ska myndigheterna verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.¹⁸ I granskningen operationaliseras det som att lärosätena när det är lämpligt bör samverka för att lärarutbildningen ska bedrivs på ett effektivt sätt för staten som helhet.

Riksdag och regering har vid ett flertal tillfällen uttalat att utbildningsutbudet vid universitet och högskolor ska svara mot studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov.¹⁹ Detta sägs också av regeringen i det årliga regleringsbrevet till universitet och högskolor.²⁰ Regeringen har samtidigt framhållit att staten har ett övergripande ansvar för att lärarkompetensen säkerställs. Regeringen har även påpekat att samverkan mellan lärosäten

¹⁶ Se till exempel prop. 1990/91:18, bet. 1990/91:UbU4; prop. 2001/02:35, bet. 2001/02:UbU7, rskr. 2001/02:184; prop. 2009/10:89 s. 7, bet. UbU 2009/10:UbU16, rskr. 2009/10:248; prop. 2010/11:20 s. 25, bet. 2010/11:UbU5, rskr. 2010/11:171.

¹⁷ 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

¹⁸ 6 § myndighetsförordningen (2007:515).

¹⁹ Prop. 2013/14:1, *Budgetproposition för 2014*, utgiftsområde 16 s. 78, bet. 2013/14:UbU1, rskr. 2013/14:104.

²⁰ Se till exempel Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende universitet och högskolor, 2013-12-12.

liksom med andra berörda myndigheter innebär möjligheter till en bättre dimensionering av utbildningarna.²¹

Riksrevisionen har konkretiserat det enligt följande:

- Lärosätena bör ha ett system för att inhämta kunskap om studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov lokalt, regionalt och nationellt.
- Lärosätena bör försöka uppnå en fördelning av utbildningsplatser som motsvarar de behov av olika typer av lärare som finns.
- Lärosätena bör samverka med andra lärosäten för att uppnå en effektiv fördelning av utbildningsplatser över landet.
- Regeringen bör ge lärosätena goda förutsättningar för sitt dimensioneringsuppdrag, exempelvis genom att se till att det finns information på nationell nivå om verksamma lärare och arbetsmarknadens behov.
- Regeringen bör ha en god uppföljning av arbetet med dimensionering och på basis av den göra nödvändiga avvägningar i sin styrning.

1.4 Metoder för datainsamling

Granskningen har genomförts genom en kombination av intervjuer, enkäter och dokumentstudier. I granskningen ingår de 26 statliga universitet och högskolor som har lärarutbildning samt regeringen (Utbildningsdepartementet). För en fullständig redovisning av de metoder som använts i granskningen se bilaga 2.

Dokumentstudier

Riksrevisionen har analyserat regeringens styrning i budgetpropositioner och regleringsbrev. Syftet har varit att undersöka hur regeringen styrt och följt upp dimensioneringen av lärarutbildningen.

Vidare har Riksrevisionen analyserat lärosätenas åiterrapportering i årsredovisningen i enlighet med regleringsbreven. Det har gjorts för att få en uppfattning om vilken information lärosätena lämnar till regeringen rörande dimensioneringen av lärarutbildningen.

Intervjuer

Två intervjuer har genomförts med tjänstemän från Utbildningsdepartementet. Syftet med intervjuerna har varit att inhämta kunskap om hur regeringen ser på styrningen av dimensioneringen av lärarutbildningen samt få information

²¹ Prop. 2013/14:1, *Budgetproposition för 2014*, utgiftsområde 16 s. 78, bet. 2013/14:UbU1, rskr. 2013/14:104.

om hur regeringen arbetar med uppföljning av denna fråga. Ytterligare intervjuer har genomförts med företrädare för UKÄ och Skolverket för att få bakgrundsinformation till granskningen.

Fallstudier av fem lärosäten

Riksrevisionen har genomfört fallstudier vid fem lärosäten.²² Lärosätena har valts utifrån att de har examenstillstånd som spänner över flera olika ämnen, att de är olika stora och har olika sammansättning på sin utbildning samt att de ligger geografiskt spridda över landet.

Fallstudierna har syftat till att få en förståelse för hur lärosätena i praktiken arbetar med dimensionering. Syftet med fallstudierna har varit att finna olika sätt på vilka lärosäten arbetar med dimensionering och vilken tyngd som ges till arbetsmarknadens behov respektive studenternas efterfrågan när beslut fattas om antal platser. Syftet har också varit att studera hur samverkan mellan lärosätena samt mellan lärosätena och skolhuvudmännen fungerar.

Enkät

Riksrevisionen har genomfört tre enkäter. Enkäterna syftade till att få generaliserbar information om hur lärosätena arbetar med dimensionering av lärarutbildningen samt hur skolhuvudmännens kontakter med lärosätena i denna fråga ser ut.

En enkät har skickats ut till alla 28 lärosäten som bedriver lärarutbildning. Chalmers tekniska högskola och Högskolan i Jönköping har inkluderats i denna del av empiriinsamlingen. De är dock, som enskilda utbildningsanordnare, inte föremål för granskning. Enkäten innehåller frågor som handlar om hur lärosätet fattar beslut om vilka lärarutbildningar det vill erbjuda och antalet platser på respektive utbildning, vilka underlag det använder i sitt arbete för att dimensionera utbildningarna, eventuella rekryteringsinsatser, samarbete med skolhuvudmän, samarbete med andra lärosäten samt hur kontakterna med regeringen (Utbildningsdepartementet) fungerar. För en detaljerad beskrivning av enkätens konstruktion och svarsfrekvens på enskilda frågor se elektronisk bilaga.

En enkät har skickats ut till landets 290 kommuner i deras roll som skolhuvudmän samt till enskilda skolhuvudmän. När det gäller de enskilda skolhuvudmännen har Riksrevisionen utgått ifrån Skolverkets förteckning över enskilda grund- och gymnasieskolor. Enkäten har skickats till samtliga dessa och nådde 765 enskilda skolhuvudmän. Enkäten innehåller frågor som

²² Umeå universitet, Högskolan Kristianstad, Karlstads universitet, Högskolan Dalarna samt Uppsala universitet.

rör skolhuvudmännens kunskap om tillgång till verksamma behöriga lärare samt framtida behov av lärare, hur eventuella samarbeten med lärosäten med lärarutbildning fungerar, hur de uppfattar att lärosätena arbetar med att dimensionera lärarutbildningen För en detaljerad beskrivning av dessa två enkäter, se elektronisk bilaga.

Några särskilda frågor angående KPU har skickats ut till de lärosäten som ordnar sådan utbildning. Syftet var att få en bättre bild framför allt av hur många studenter som tar del av KPU samt hur lärosätena prioriterar bland sökande studenter när det är konkurrens om utbildningsplatserna.

1.5 Disposition

Rapporten består av åtta kapitel. Kapitel 2 beskriver den generella styrningen av högskolan, särskilt den som gäller dimensioneringen av högre utbildning. Kapitel 3 handlar om arbetsmarknadens behov av lärare. Där ges en kort beskrivning av var lärarutbildning bedrivs och med vilka volymer, samt hur intresset för lärarutbildning ser ut bland sökande till högskolan. Kapitel 4 berör regeringens specifika styrning och uppföljning av dimensioneringen av lärarutbildningen. Kapitel 5 handlar om lärosätenas arbete med att besluta om antalet utbildningsplatser. Kapitel 6 beskriver lärosätenas system för att inhämta kunskap om skolhuvudmännens behov. Kapitel 7 behandlar lärosätenas samarbete med varandra om lärarutbildningen. Kapitel 8 innehåller rapportens slutsatser och rekommendationer.

2 Styrning av högskolan

Kapitlet ger en kort bakgrund till hur högskolesektorn styrs. Kapitlet behandlar lärosätenas ansvar och uppdrag, resurstilldelningssystemet och dimensioneringen av utbildningsplatser.

2.1 Lärosätenas ansvar och uppdrag

Riksdagen beslutar vilka statliga högskolor som ska finnas.²³ I bilaga 1 till högskoleförordningen finns en förteckning över de lärosäten som staten är huvudman för.²⁴ Regeringen kan ge enskilda utbildningsanordnare examenstillstånd som ger dem rätt att bedriva högskoleutbildning och examinera.²⁵

Lärosätenas övergripande uppdrag är enligt högskolelagen att anordna utbildning som vilar på vetenskaplig eller konstnärlig grund samt på beprövad erfarenhet. De ska också arbeta med forskning och konstnärlig forskning samt utvecklingsarbete. I högskolornas uppgift ingår dessutom att samverka med det omgivande samhället och informera om verksamheterna samt verka för att forskningsresultat tillkomna vid högskolan kommer till nytta.²⁶ Vidare reglering av alla inom högskolan förekommande examina finns i högskoleförordningen, bilaga 2.²⁷

Lärosätenas styrelse har ansvar för att bestämma lärosätets interna organisation, utöver att styrelse och rektor ska finnas.²⁸ I högskolelagen och högskoleförordningen finns också regler som ska säkra en hög grad av akademisk frihet hos universitet och högskolor. Enligt högskolelagen ska beslut som kräver en bedömning av uppläggning, genomförande eller kvalitet i utbildningen, respektive organisation av eller kvalitet i forskningen och det konstnärliga utvecklingsarbetet, fattas av personer med vetenskaplig eller

²³ 2 kap. 1 § högskolelagen (1992:1434).

²⁴ Bilaga 1 till högskoleförordning (1993:100).

²⁵ 6 § lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina.

²⁶ 1 kap. 2 § högskolelagen (1992:1434).

²⁷ Högskoleförordningen (1993:100).

²⁸ 2 kap. 5 § högskolelagen (1992:1434).

konstnärlig kompetens.²⁹ Vidare följer av högskoleförordningen att rektor ska ha meriter som uppfyller behörighetskraven för professor eller lektor.³⁰

Regleringsbrev till lärosätena består av ett gemensamt regleringsbrev samt specifika regleringsbrev till respektive lärosäte. Det gemensamma regleringsbrevet är relativt kortfattat och fokuserar på några särskilt utvalda återrapporteringskrav och i övrigt reglerar det den ekonomiska redovisningen. Regleringsbrevet hänvisar till de övergripande mål som finns för sektorn i högskolelagen.³¹

Den modell som valts för styrning av högskolan innebär att universitet och högskolor självständigt ska agera inom de ramar som lagts fast av riksdag och regering. Inom de institutionella ramar som skapas av regeringens styrning ska varje lärosäte, utifrån sina specifika förutsättningar, bedriva verksamheten mot de övergripande målen och samtidigt använda resurserna effektivt.

2.1.1 *Lärarytbildningen*

I skollagen slås fast att endast den som har legitimation som lärare och är behörig för viss undervisning får bedriva undervisning i skolväsendet.³² Skolverket ska efter ansökan meddela legitimation till en lärare som har en behörighetsgivande examen. Lärares behörighet regleras närmare i förordningen (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare. I förordningen anges vilken utbildning som är behörighetsgrundande för viss undervisning. De behörighetsgrundande utbildningarna regleras i bilaga 2 till högskoleförordningen.³³ Sådan utbildning anordnas vid statliga universitet och högskolor samt hos enskilda utbildningsanordnare. De fyra olika lärar- och förskolläraryrkesexamen som finns är samtliga yrkesexamen och för att få utfärda yrkesexamen krävs examenstillstånd. Alla utbildningsanordnare, oavsett om de är statliga eller inte, måste söka sådant tillstånd hos UKÄ för att få utfärda någon typ av lärarexamen.³⁴

2.2 **Resurstilldelningssystemet**

En viktig faktor som påverkar dimensioneringen av utbildningarna, och i övrigt också är styrande, är resurstilldelningssystemet. Lärarytbildningen

²⁹ 2 kap. 6 § högskolelagen (1992:1434).

³⁰ 2 kap. 11 § högskoleförordningen (1993:100).

³¹ Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende universitet och högskolor.

³² 2 kap. 13 § skollagen (2010:800).

³³ 2 kap. 16 § skollagen (2010:800); förordningen (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare.

³⁴ 1 kap. 11, 12, 14 och 15 §§ högskolelagen (1992:1434); 7 § lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examen; 2 § p. 2 förordning (2012:810) med instruktion för Universitetskanslersämbetet.

finansieras på samma sätt som övrig högre utbildning. Grundutbildningen vid universitet och högskolor finansieras främst med statliga medel. Nuvarande resurstilldelningssystem kännetecknas av en från statsmakernas sida omfattande decentralisering. Systemet infördes i samband med att styrningen av universitet och högskolor reformerades 1993. Genom systemet skulle regeringens detaljreglering av högskolornas verksamhet och utbildningsutbud minska och ett mål- och resultatnriktat styrsystem införas. Regeringen skulle göra övergripande prioriteringar men överlämna ansvaret för effektiv resursanvändning och kvalitetssäkring till lärosätena själva. Systemet var tänkt att leda till en bättre anpassning av utbildningsutbudet utifrån studenternas efterfrågan. Regeringen slog fast att studenternas val skulle få genomslag på utbildningsutbudet. Studenternas valmöjligheter sågs även som en form av kvalitetssäkring.³⁵

För grundutbildningen fastställer regeringen en för varje lärosäte förväntad utbildningsvolym i form av ett så kallat takbelopp. Takbeloppet är den maximala summa som lärosätet under ett år kan erhålla för att utbilda studenter inom olika utbildningsområden. Takbeloppet består av ersättning för helårsstudenter (HST) respektive för helårsprestationer (HPR). Om lärosätet producerar fler HST och HPR än takbeloppet medger kan produktion upp till 10 procent över takbeloppet sparas till framtida år när utbildningsvolymen underskrider takbeloppet. Lärosätena kompenseras alltså i efterhand vid överproduktion.

Helårsstudenter beräknas på basis av antalet studenter som påbörjat en kurs.³⁶ Helårsprestationer beräknas på basis av antalet godkända poäng för samtliga studenter på en kurs.³⁷ Eftersom inte samtliga studenter som påbörjar en kurs godkänns, kommer kursens HPR att vara lägre än kursens HST och lärosätena ersätts för samtliga HST och en andel HPR. På en kurs där 70 procent av helårsstudenterna blir godkända blir den totala ersättningen 85 procent av den potentiella ersättningen från statsmakterna.³⁸

Vilken ersättning som utgår för en kurs styrs av vilket utbildningsområde kursen tillhör. Samtliga kurser klassificeras i ett eller flera utbildningsområden utifrån kursens ämnesinnehåll och det är den enskilda högskolan som gör klassificeringen och beslutar vilket utbildningsområde respektive kurs ska tillhöra. Ersättningsnivåerna fastställdes i och med högskolereformen 1993. Ersättningen ska täcka undervisningens kostnader för bland annat undervisningsform, utrustning och lokaler. År 2014 ersätts exempelvis en

³⁵ Prop. 1992/93:169 s. 8, bet. 1992/93:UbU14.

³⁶ Helårsstudenter är antalet studenter som påbörjat en kurs multiplicerat med kursens poäng dividerat med 60 (Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende universitet och högskolor, bilaga 1).

³⁷ Helårsprestationer beräknas på basis av antalet godkända poäng för samtliga studenter på en kurs dividerat med 60. Ett års studier på heltid motsvarar 60 poäng (Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende universitet och högskolor, bilaga 1).

³⁸ 1 HST plus 0,7 HPR.

STATENS DIMENSIONERING AV LÄRARUTBILDNINGEN – UTBILDAS RÄTT ANTAL LÄRARE?

helårspresterande naturvetarstudent med 94 647 kronor, medan motsvarande samhällsvetarstudent ersätts med 48 533 kronor.

Inom lärarutbildningen finns utbildningsområdena *undervisning* och *verksamhetsförlagd utbildning* men också andra ämnesspecifika utbildningsområden. Vilka utbildningsområden som används beror på vilken inriktning på lärarutbildningen studenterna valt och hur lärosätena har klassificerat sina kurser. För en helårspresterande student inom området *undervisning* ersätts lärosätet med 70 948 kronor. För *verksamhetsförlagd utbildning* ersätts lärosätet med 93 119 kronor.

Från och med 2013 fördelas en viss del av resurserna till utbildning på grundnivå och avancerad nivå utifrån en indikator som baseras på UKÅ:s utbildningsutvärderingar.³⁹

Tabell 2.1 Ersättningsbelopp per utbildningsområde budgetåret 2014

Utbildningsområde	Kronor per HST	Kronor per HPR
Humanistiskt, teologiskt, juridiskt, samhällsvetenskapligt	28 911	19 622
Naturvetenskapligt, tekniskt, farmaceutiskt	51 346	43 301
Vård	54 588	47 279
Odontologiskt	45 142	52 585
Medicinskt	61 000	74 198
Undervisning	32 579	38 369
Verksamhetsförlagd utbildning	42 760	50 359
Övrigt	41 236	33 497
Design	145 501	88 649
Konst	206 563	88 681
Musik	125 527	79 368
Opera	299 144	178 951
Teater	289 266	144 080
Media	295 196	236 464
Dans	203 441	112 413
Idrott	106 012	49 058

Källa: Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende universitet och högskolor.

³⁹ Prop. 2009/10:139, bet. 2009/10:UbU20, rskr 2009/10:320-321.

Den ersättning som lärosätena får för helårsstudenter och helårsprestationer kan lärosätena omfördela internt. Lärosätets styrelse ska enligt 2 kap. 2 § högskoleförordningen (1993:100) bland annat besluta i viktigare frågor om verksamhetens övergripande inriktning samt om den interna resurstilldelningen och uppföljningen av denna. Det innebär att lärosätena har möjlighet att fritt fördela medel mellan olika utbildningsområden och därmed ansvar för att resursanvändningen vid det enskilda lärosätet är effektiv.⁴⁰

2.2.1 *Kostnaden för lärarutbildningen*

På grund av hur resurstilldelningssystemet är utformat och lärosätenas interna redovisningssystem, är det svårt att beräkna exakt vad en enskild högre utbildning kostar.⁴¹ Inom lärarutbildningen används dessutom flera olika ersättningsnivåer för olika utbildningsområden, se avsnittet ovan. Det innebär att lärarstudenter till stor del finansieras av HST och HPR som avräknas från olika utbildningsområden. Vilka områden som finansierar utbildningen beror på vad lärarstudenterna studerat under året.

Utbildningsområdena *undervisning och verksamhetsförlagd utbildning* utgjorde 2013 tillsammans 6,5 procent av den totala ersättning som lärosätena fick för samtliga helårsstudenter.⁴² För en helårsstudent inom området undervisning ersattes lärosätet med 32 579 kronor och för en helårsstudent inom området verksamhetsförlagd utbildning ersattes lärosätet med 42 760 kronor. Den största delen av lärarutbildningarna består dock av kurser som klassificeras som något av alla andra utbildningsområden.

2.3 Dimensionering av högre utbildning

Riksdag och regering har valt att ge lärosätena ansvar för dimensioneringen av antalet utbildningsplatser. Studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov ska styra vilka utbildningar som erbjuds och i vilken utsträckning.⁴³ I systemet finns således en tydlig tanke om tillgång och efterfrågan och att dessa faktorer ska påverka studenternas val. Denna grundtanke har funnits med sedan den senaste större reformeringen av högskolan 1993.⁴⁴

⁴⁰ För ytterligare beskrivning av resurstilldelningssystemet se exempelvis UKÄs *Årsrapport för universitet och högskolor 2014*.

⁴¹ För mer information se RiR 2009:25, *Resursstyrning i högskolans grundutbildning*.

⁴² UKÄ *Årsrapport för universitet och högskolor 2014*.

⁴³ Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende universitet och högskolor.

⁴⁴ Prop. 1992/93:1, bet. 1992/93:UBU3, rskr. 1992/93:103.

2.3.1 Tidigare dimensionering av lärarutbildningen

Dimensioneringen av högre utbildning har generellt utvecklats från ett system med centralplanering av antalet utbildningsplatser för respektive lärosäte till att lärosätena själva beslutar om antalet platser på olika utbildningar. Lärarutbildningen var dock fram till 2011 något mer styrd än högre utbildning generellt, även om det också efter att den nya lärarutbildningen infördes 2011 förekommit att lärosäten fått i uppdrag att anta minst ett visst antal nya studenter på exempelvis förskollärarutbildning.⁴⁵ Tidigare var styrningen av antalet lärarexamina som lärosätena förväntades leverera tydligare. Utbildningsdepartementet utformade i samråd med universitet och högskolor mål avseende antal examina i treårsperioder, vilka skrevs in i regleringsbrevet för respektive lärosäte.⁴⁶ De centrala myndigheterna, Högskoleverket och Skolverket, hade tydliga uppdrag och roller i systemet för att dimensionera den högre utbildningen i och med att de skulle bistå universitet och högskolor inför dimensioneringen av lärare. Inför införandet av den nya lärarutbildningen konstaterades i utredningen En hållbar lärarutbildning att dimensioneringen av lärarutbildningen historiskt sett aldrig hade fungerat särskilt väl.

2.3.2 Dimensionering av lärarutbildningen idag

I samband med den senaste förändringen av lärarutbildningen berörde regeringen hur dimensioneringen av antalet platser på utbildningen ska gå till. Några mål för antalet examina inom lärarutbildningen sätts inte utan universitet och högskolor ansvarar för att i samverkan med det omgivande samhället dimensionera utbildningen. Regeringen framhöll dock att staten har ett övergripande ansvar för att lärarkompetensen säkerställs.⁴⁷ I propositionen *Ökad frihet för universitet och högskolor* skrev regeringen att det är viktigt att prognoser och underlag finns tillgängliga såväl för lärosäten att utgå från i sina beslut om dimensionering som för blivande studenter att utgå från när det gäller att välja inriktningar med goda arbetsmarknadsutsikter.⁴⁸

Regeringen konstaterade i propositionen *Bäst i klassen – en ny lärarutbildning* att problemen med lärarbrist inom vissa inriktningar eller ämnen oftare handlar om ett svagt intresse från studenternas sida än om att universiteten och högskolorna inte prioriterar att erbjuda utbildningarna. Regeringen påpekade också att det finns starka incitament för ett lärosäte att inom tilldelat anslag ge de utbildningar som studenterna efterfrågar. Regeringen avsåg att ange

⁴⁵ Regleringsbrev för budgetåren 2013 och 2014 avseende Mälardalens högskola, Södertörns högskola, Uppsala universitet samt Stockholms universitet.

⁴⁶ Mål fanns ofta för civilingenjörsexamen, sjuksköterskeexamen, röntgensjuksköterskeexamen samt lärarexamen med inriktning mot tidigare år och lärarexamen med inriktning mot senare år.

⁴⁷ Prop. 2009/10:89, bet. 2009/10:UbU16, rskr. 2009/10:248.

⁴⁸ Prop. 2009/10:149 sid. 101, bet. 2009/10:UbU23, rskr. 2009/10:337.

tydliga viljeriktningar angående dimensioneringen av lärarutbildningen i till exempel budgetproposition eller regleringsbrev. Regeringen noterade också att samarbetet mellan lärosätena och skolhuvudmännen ofta brister.⁴⁹

Inom ramen för dagens dimensioneringssystem har de nationella myndigheterna främst i uppdrag att bidra med prognoser och officiell statistik. Skolverket är ansvarig myndighet för den officiella statistiken över skolväsendet och har ansvaret för registret över pedagogisk personal (lärarregistret).⁵⁰ Skolverket har också enligt förordningen (2011:268) om lärar- och förskollärrarregister i uppdrag att föra ett register över legitimerade och tidigare legitimerade lärare och förskollärare. Skolverket har 2014 fått i uppdrag att tillsammans med UKÄ göra prognoser över det framtida behovet av olika lärarkategorier.⁵¹

UKÄ har ansvar för den officiella statistiken över högskoleväsendet.⁵² Myndigheten beviljar även lärosätena examenstillstånd. UKÄ ska förse studenter och lärosäten med information om arbetsmarknadens behov och följa upp studenters etablering på arbetsmarknaden efter olika utbildningar. UKÄ har i regleringsbrevet för 2014 fått ett nytt uppdrag att senast i samband med årsredovisningen för 2014 studera lärosätenas arbete med dimensionering generellt sett. Myndigheten ska även sprida resultaten av uppföljningen till universitet och högskolor och föreslå eventuella åtgärder för att förbättra arbetet.⁵³

Universitets- och högskolerådet administrerar antagningen till lärarutbildningen. Myndigheten producerar statistik över antalet sökande till och med andra antagningsomgången.⁵⁴ Det är de enskilda lärosätena som ansvarar för dokumentera uppgifter om studenter i ett studieregister.⁵⁵ UKÄ:s officiella statistik över till exempel sökande, antagna, registrerade, nybörjare och examina baseras på lärosätenas studieregister.

⁴⁹ Prop. 2009/10:89, bet. 2009/19:UbU16, rskr. 2009/10:248.

⁵⁰ Förordningen (2001:100) om den officiella statistiken, förordningen (2011:555) med instruktion för Statens skolverk.

⁵¹ Regeringsbeslut, *Uppdrag om prognos över behovet av olika lärarkategorier*, dnr U2014/4128/S, 2014-06-19.

⁵² Förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.

⁵³ Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Universitetskanslersämbetet, förordningen (2012:810) med instruktion för Universitetskanslersämbetet.

⁵⁴ Förordningen (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet; Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Universitets- och högskolerådet.

⁵⁵ 2 kap. förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor.

2.4 Examenstillstånd för lärarutbildningen

Högskolelagen stipulerar att den myndighet regeringen bestämmer beslutar om tillstånd att utfärda examina.⁵⁶ UKÄ är den myndighet som i sin instruktion ålagts ansvaret att pröva och bevilja lärosäten examenstillstånd för lärarutbildning.⁵⁷ De kriterier som används för att bedöma om ett lärosäte kan beviljas examenstillstånd utgår från högskolelagen och högskoleförordningen.⁵⁸ Utgångspunkten för examenstillstånd är sju aspekter som UKÄ granskar. De sju aspekterna är lärosätenas

- samlade lärarresurser
- utbildningsmiljö
- styrdokument
- undervisning, kurslitteratur och examination
- säkring av examensmålen
- infrastruktur
- säkring av utbildningens kvalitet.

Det som, enligt UKÄ, brukar vara utslagsgivande i prövningen är lärarresurser och undervisning, kurslitteratur och examination. Det uppfattas av UKÄ inte ligga i myndighetens uppdrag att ta dimensioneringsaspekter i beaktande när det beviljar nya examenstillstånd. Utbildningsdepartementet menar dock att det finns en koppling mellan examenstillstånd och dimensionering. Det finns bestämmelser i högskolelagen⁵⁹ som eventuellt skulle kunna tillämpas dimensionerande. Regeringen förutsätter att myndigheten som utfärdar examenstillstånd tillämpar gällande regelverk.⁶⁰

Lärosäten som fått examenstillstånd ska utvärderas inom ramen för UKÄs utvärderingssystem. En sådan utvärdering kan, som sista åtgärd, resultera i att ett lärosäte förlorar sitt examenstillstånd. Examensarbeten har varit en mycket viktig del i UKÄ:s utvärderingar under den senaste utvärderingsomgången som omfattade andra utbildningar. Lärarutbildningarna har ännu inte utvärderats eftersom studenterna inte hunnit så långt i utbildningen att de gjort examensarbeten. Lärarutbildningarna ska ingå i den utvärderingsperiod som enligt plan ska starta tidigast januari 2016.⁶¹

⁵⁶ 1 kap. 12 § högskolelagen (1992:1434).

⁵⁷ 2§ förordningen (2012:810) med instruktion för Universitetskanslersämbetet.

⁵⁸ 1 kap. 13–14 §§ högskolelagen (1992:1434).

⁵⁹ 1 kap. 13 § p 2 högskolelagen (1992:1434).

⁶⁰ Intervju med tjänstemän vid Utbildningsdepartementet, 2014-05-19.

⁶¹ <http://www.uk-ambetet.se/download/18.4149f55713bbd91756380002491/vagledning-lararexamen-ht-2011.pdf>; Intervju UKÄ, 2014-05-05.

3 Arbetsmarknadsläget och lärarutbildningen

I detta kapitel ges en beskrivning av hur efterfrågan på lärare ser ut på arbetsmarknaden. Studenternas intresse för att bli lärare avspeglas i söksiffrorna till lärarutbildningen och därför presenteras uppgifter om antalet studenter som sökt till en lärarutbildning.

3.1 Brist på lärare

Det råder idag brist på behöriga lärare och den förväntas bli större, särskilt inom vissa områden. Stora pensionsavgångar är att vänta eftersom var fjärde nu aktiv lärare kommer att fylla 65 år de närmaste tio åren. Det motsvarar drygt 18 000 lärartjänster.⁶² Enligt Skolverkets beräkningar är åldersfördelningen bland lärare i grundskolan jämn. I gymnasieskolan är emellertid en större andel av lärarna i moderna språk och i teknik närmare pensionsåldern jämfört med lärare i andra ämnen. Statistiska centralbyrån (SCB) har bedömt att det 2020 kommer fattas 43 000 lärare.⁶³ Arbetsförmedlingens prognos över arbetsmarknadsutsikter 2013–2015 visar också på brist på ett antal kategorier av lärare.⁶⁴

Det är viktigt att notera att bristen på lärare varierar mellan olika kategorier av lärare. UKÅ:s föregångare, Högskoleverket, utvecklade 2012 de beräkningar som SCB gjorde i rapporten *Trender och prognoser 2011*. Prognoseerna finns illustrerade i Figur 3.1.

Högskoleverkets analyser visar att det framför allt skulle behöva utbildas fler yrkeslärare, speciallärare/specialpedagoger samt lärare för grundskolans senare årskurser (årskurs 7–9) och gymnasieskolan för att undvika en framtida läraryrkebrist. Utbudet av speciallärare/specialpedagoger bedöms under många år understiga efterfrågan eftersom många verksamma lärare går i pension och stora elevkullar tar plats i skolan. Det har också under en lång tid varit brist på utbildade yrkeslärare och pensionsavgångarna är höga. Sammantaget bedömde dåvarande Högskoleverket att antalet utbildade yrkeslärare inte kommer att motsvara rekryteringsbehovet de närmaste åren. När det gäller lärare med

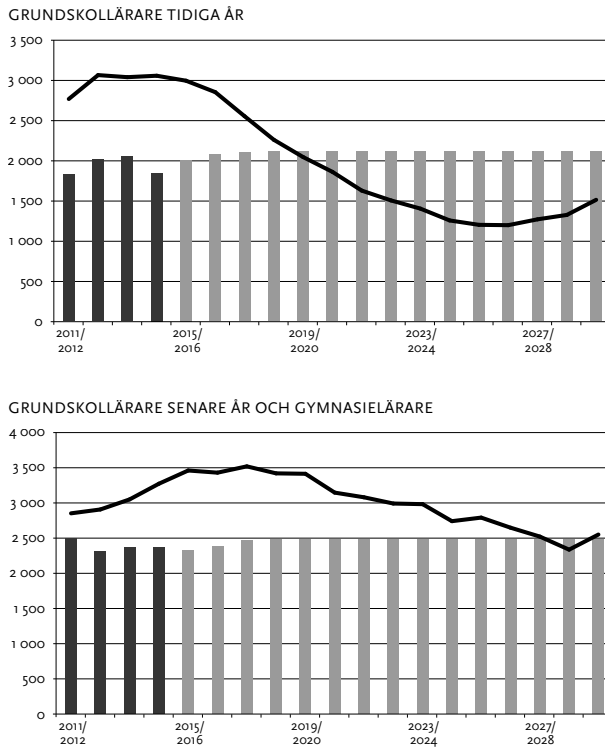
⁶² Skolverket, *Beskrivande data 2012*.

⁶³ Lärarförbundet med hänvisning till SCB, *Trender och prognoser 2011*.

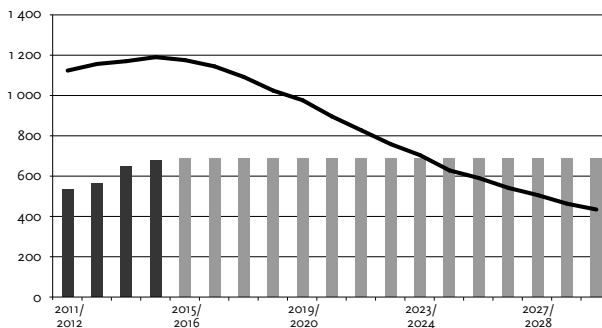
⁶⁴ Arbetsförmedlingen, *Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2013 – prognos för arbetsmarknaden 2013–2015*.

inriktning mot grundskolans senare år och gymnasieskolan finns skillnader inom kategorin beroende på lärarnas ämnesinriktning. Skolhuvudmän som SCB vänt sig till upplever en brist på lärare med ämneskompetens inom matematik och naturvetenskap medan tillgången är god på lärare i historia och samhällsvetenskap. När det gäller lärare med inriktning mot grundskolans tidigare år (årskurs 1–6) kommer behovet att vara större än utbudet under början av prognosperioden men under den senare delen beräknas antalet examinerade lärare av detta slag vara större än rekryteringsbehovet.

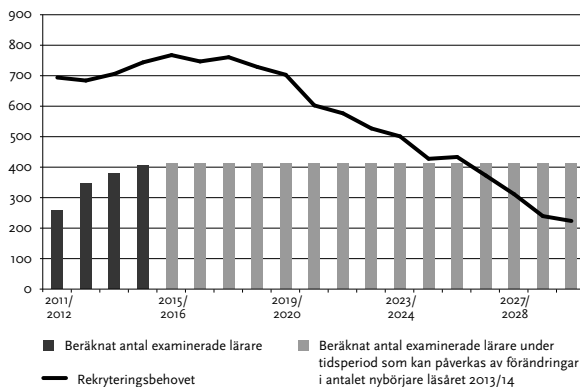
Figur 3.1 Beräknat rekryteringsbehov och beräknad examination 2011–2030



SPECIALLÄRARE / SPECIALPEDAGOGER



YRKESLÄRARE



Källa: Högskoleverket.

Högskoleverkets analys har ett nationellt perspektiv men myndigheten redogör också kort för några analyser av regionala skillnader som SCB tagit fram för Länsstyrelsen i Stockholms län, Västra Götalandsregionen och Region Skåne. De största skillnaderna mellan regionerna gäller till exempel speciallärare/ specialpedagoger där bristerna beräknas bli betydligt större i Stockholms län än i Västra Götalandsregionen. Bristen på olika slags lärare beräknas generellt bli störst i Stockholms län vilket beror på befolkningsutvecklingen.

Bristen på lärare för tidiga år bedöms bli lägre i landet som helhet än i de tre storstadsregionerna.⁶⁵

I SCB:s Arbetskraftsbarometer 2013 går de mönster som Högskoleverket visade igen. Bristen i vissa lärargrupper såsom lärare med inriktning mot matematik och naturvetenskap kvarstår. Det är särskilt svårt att få tag på lärare i matematik och naturvetenskapliga ämnen i grundskolan. Tillgången har dessutom försämrats de senaste åren.⁶⁶

UKÄ planerar att 2014 påbörja arbetet med en ny långsiktig balanslägesrapport för arbetsmarknaden som också kommer att beskriva läget för olika lärarkategorier.⁶⁷

3.2 Lärarutbildningen inför hösten 2014

Lärarutbildning erbjuds av 28 lärosäten. Av Figur B1.1 i bilaga 1 framgår vilka och hur många examenstillstånd som de olika lärosätena har samt hur många studenter som antagits till lärarprogram till höstterminen 2014 vid de olika lärosätena. När det gäller ämneslärarutbildning och antalet antagna särredovisas program med inriktning mot matematik och andra naturvetenskapliga ämnen.⁶⁸ Syftet med grafiken i bilaga 1 är att ge en översiktlig och aktuell bild över lärarutbildningen.⁶⁹ Uppgifterna har hämtats från UKÄ:s databas över examenstillstånd samt statistik från Universitets- och högskolerådets antagningsdatabas publicerad i augusti 2014.⁷⁰

3.3 Intresset för att söka lärarutbildningen

Av Figur B1.1 i bilaga 1 framgår antalet antagna till olika program som leder till en lärarexamen höstterminen 2014. Lärarutbildningen tillhör inte de högskoleutbildningar som har ett högt antal sökande per utbildningsplats. Antalet förstahandssökande per antagen student har 2009–2013 varierat mellan

⁶⁵ Högskoleverket 2012:22 R.

⁶⁶ SCB, *Arbetskraftsbarometern* '13, Information om utbildning och arbetsmarknad, rapport 2013:3.

⁶⁷ Universitetskanslersämbetet, *Ökande men inte tillräckligt stort intresse för lärarutbildning*, Statistisk analys, 2014-03-18.

⁶⁸ Vissa lärosäten erbjuder ämnesspecificerade lärarprogram medan andra erbjuder lärarprogram med ett specificerat ingångsämne. När bara ingångsämnet är specificerat krävs det att just det ämnet ska vara naturvetenskapligt för att studenterna som söker programmet ska räknas som att de sökt lärarprogram med inriktning mot något naturvetenskapligt ämne. De studenter som söker till ett program där det specificerade ingångsämnet är exempelvis samhällsvetenskap eller svenska kan emellertid senare välja att fördjupa sig i något naturvetenskapligt ämne. Eftersom det är ökat vad studenterna väljer senare under sin utbildning kan siffrorna i grafiken tendera att underskatta antalet lärarstudenter som kommer att fördjupa sig i ett naturvetenskapligt ämne.

⁶⁹ Exklusive förskollärarutbildningen.

⁷⁰ Antagnings-siffrorna gäller den andra nationella antagningsomgången.

1,2 och 1,4 till lärarutbildningen. Antalet är något lägre än till yrkesprogram på högskolan generellt. Där varierade antalet förstahandssökande per antagen student mellan 1,9 och 2,0. Intresset för lärarutbildningen är lägre än för yrkesprogram som leder till socionom- respektive sjuksköterskeexamen.

Sett ur ett längre perspektiv, från läsåret 2001/02, har antalet nybörjare på lärarutbildningen⁷¹ successivt minskat, men från läsåret 2012/13 har intresset för lärarutbildningen vänt uppåt, dock från en historiskt sett låg nivå. Till höstterminen 2013 ökade intresset, enligt UKÄ:s bedömning, kraftigt till lärarutbildningen mätt i antalet *sökande*. Emellertid kunde UKÄ konstatera att antalet *nybörjare på* lärarutbildningen hösten 2013 inte ökade i samma utsträckning. Skillnaden mellan antalet sökande och antalet nybörjare kan enligt UKÄ förklaras av att många söker läraryrket utan att vara behöriga. Inför hösten 2013 var en fjärdedel av de sökande obehöriga. Även antalet behöriga förstahandssökande ökade hösten 2013, om än inte lika kraftigt. Alla som antas påbörjar heller inte sina studier. Av de 19 000 förstahandssökandena återstod knappt hälften efter registreringen. Den kraftiga ökningen av antalet sökande är alltså enligt UKÄ:s analys ingen garanti för fler nybörjare.⁷²

Enligt Universitets- och högskolerådets analys av de sökande till den nationella antagningen till höstterminen 2014 har antalet antagna till lärarutbildningen ökat med 15 procent jämfört med höstterminen 2013. Bland yrkesprogrammen har endast antalet antagna till läkarexamen ökat mer (16 procent). Även totalt sett har antalet sökande till högskolan ökat med 2 procent 2014 jämfört med året innan, samtidigt som antalet platser har minskat.⁷³ Ökningen av totalt antal sökande och antalet behöriga sökande till lärarutbildning HT 2014 är jämfört med HT 2013 emellertid ungefär sju gånger större än den genomsnittliga ökningen av antalet sökande till samtliga utbildningar.

3.3.1 *Intresset för olika ämnesinriktningar*

UKÄ har visat att andelen nybörjare läsåret 2012/13 framför allt ökade på lärarutbildningar som leder till ämneslärarexamen⁷⁴ och grundlärarexamen.⁷⁵

När Universitets- och högskolerådet gjorde en fördjupad analys av dem som vid sista ansökningsdatum inför höstterminen 2014 hade sökt en högskoleutbildning kunde rådet urskilja vissa skillnader i antalet sökande till

⁷¹ UKÄ använder begreppet läraryrket.

⁷² Universitetskanslersämbetet, Statistisk analys, *Ökande med inte tillräckligt stort intresse för lärarutbildning*, 2014-02-18.

⁷³ UHR, *Konkurrensen om högskoleplatser ökar alltmer*, pressmeddelande, 2014-07-16, UHR, *Drygt 265 000 antagna till höstens högskoleutbildningar*, pressmeddelande, 2014-07-11.

⁷⁴ UKÄ har inte specificerat några skillnader mellan olika ämnesinriktningar.

⁷⁵ Universitetskanslersämbetet, Statistisk analys, *Ökande med inte tillräckligt stort intresse för lärarutbildning*, 2014-02-18.

STATENS DIMENSIONERING AV LÄRARUTBILDNINGEN – UTBILDAS RÄTT ANTAL LÄRARE?

olika ämnen inom ämnesläraryrket. De ämnen som hade störst ökning av antalet förstahandssökande var historia, matematik och samhällsvetenskap när det gäller ämneslärare för gymnasieskolan.⁷⁶ Riksrevisionen noterar att två av de ämnen inom ämnesläraryrket – historia och samhällsvetenskap – som har flest sökande inte är ämnen där det råder stor brist. Vissa av de ämnen som söks i lägst omfattning återfinns bland dem som SCB och Högskoleverket identifierat som bristämnen till exempel de naturvetenskapliga ämnena biologi, fysik, kemi och teknik.

Tabell 3.1 Antal förstahandssökande höstterminen 2014 till ämnesläraryrket per ämne med inriktning mot årskurs 7–9 samt gymnasieskolan, vid sista ansökningsdatum för studier höstterminen 2014.

Årskurs 7–9		Gymnasium	
Tio i topp (antal)	Tio lägst sökta* (antal)	Tio i topp (antal)	Tio lägst sökta** (antal)
Engelska (222)	Franska (3)	Historia (913)	Italienska (3)
Historia (217)	Tyska (3)	Engelska (907)	Latin (4)
Idrott (139)	Spanska (5)	Svenska (613)	Psykologi (16)
Svenska (126)	Kemi (8)	Samhällskunskap (560)	Teknik (22)
Religion (117)	Modersmål (10)	Musik (384)	Dans (24)
Matematik (96)	Fysik (11)	Religion (375)	Franska (27)
Samhällskunskap (69)	Teknik (17)	Matematik (325)	Tyska (28)
Geografi (60)	Musik (18)	Idrott (315)	Naturkunskap (28)
Slöjd (50)	Biologi (20)	Bild (130)	Kemi (34)
Svenska som andraspråk (41)	Hem- och konsumentkunskap (26)	Svenska som andraspråk (104)	Fysik (40)

* Ämnet teckenspråk hade noll sökande.

** Ämnena företagsekonomi, grekiska, juridik, teckenspråk och portugisiska hade noll sökande.

Källa: Statistik från Universitets- och högskolerådet över antalet sökande studenter vid sista anmälningdatum för studier höstterminen 2014.

⁷⁶ Universitets- och högskolerådet, *Sökande till högre utbildning ht2014: fokus på lärar- och förskollärautbildningar*, Dnr. 1.1.1-134-2014, 2014-04-22.

Eftersom totalt 28 lärosäten erbjuder lärarutbildning fördelas sökande studenter över de olika lärosätena. Till exempel har de 34 respektive 40 personer som vid sista anmälingsdatum sökt ämneslärarutbildning för gymnasieskolan med inriktning mot kemi eller fysik sökt till de 12 respektive 13 lärosäten som har examenstillstånd för de ämnesinriktningarna. De 27 personer som sökt gymnasielärarutbildning med inriktning mot franska fördelas på de nio lärosäten som har sådant examenstillstånd.⁷⁷

⁷⁷ Uppgifter om antalet lärosäten med examenstillstånd för lärarutbildning med olika ämnesinriktningar har hämtats från UKÄ:s databas över examenstillstånd.

4 Regeringens styrning och uppföljning

Kapitlet behandlar hur regeringen har styrt dimensioneringen av lärarutbildningen samt hur den har följt upp det arbete som sker ute på lärosätena. Kapitlet bygger på dokumentstudier, intervjuer med Utbildningsdepartementet, lärosätena och skolhuvudmän samt Riksrevisionens enkät till lärosätena.

4.1 Regeringens allmänna styrning av lärosätena

1993 års högskolereform lade fokus på studenternas rätt att fritt välja vad de ska läsa och på lärosätenas frihet att utforma utbildningen i enlighet med de mål som satts av riksdag och regering.⁷⁸ Regeringen har sedan dess genomfört ytterligare förändringar som syftar till att öka lärosätenas självständighet.⁷⁹ Enligt regeringen är frihet för lärosätena viktigt med hänsyn till universitetens och högskolornas särskilda roll i samhället. Dessutom ser regeringen friheten som ett sätt att åstadkomma hög kvalitet i verksamheten. Universitet och högskolor behöver också enligt regeringens mening frihet för att kunna både samverka och konkurrera effektivt.⁸⁰

Regeringen har framhållit att en utveckling mot mer frihet för lärosätena måste kombineras med ett väl fungerande system för kvalitetsutvärdering samt statsmakernas behov av ekonomisk kontroll, uppföljning och ekonomiskt ansvarstagande.⁸¹

Regeringen har uttalat att profilering och ökad samverkan mellan lärosätena kan öka kvaliteten i den högre utbildningen och forskningen. En ökad koncentration kan enligt regeringens uppfattning stärka utbildningsmiljöerna och öka lärosätenas konkurrenskraft, samtidigt som resurserna nyttjas mer effektivt. Initiativet till eventuella sammanslagningar bör, enligt regeringen, tas av lärosätena själva. Regeringen har uttalat att den kan ge bidrag för att stödja frivilliga och framgångsrika samarbeten eller sammanslagningar av

⁷⁸ Prop. 1992/93:1, bet. 1992/93:UbU3, rskr. 1992/93:103; Prop. 1992/93:169, bet. 1992/93:UbU14, rskr. 1992/93:103.

⁷⁹ Prop. 2009/10:149, bet. 2009/10:UbU23, rskr. 2009/10:337.

⁸⁰ Prop. 2009/10:149, s. 14, bet. 2009/10:UbU23, rskr. 2009/10:337.

⁸¹ Prop. 2010/11:1, *Budgetproposition för 2011*, utgiftsområde 16, s. 65, bet. 2010/11:UbU1, rskr. 2010/11:118.

lärosäten om lärosätena framställer om medel, eftersom sammanslagningar och samarbeten är kostsamma att genomföra.⁸²

4.2 Regeringens viljeinriktningar angående dimensionering

Regeringen aviserade i propositionen *Bäst i klassen – en ny lärarutbildning* att den hade för avsikt att ange tydliga viljeinriktningar angående dimensioneringen av lärarutbildningen. Regeringen har därefter angett sådana viljeinriktningar genom regleringsbrev, utredningsuppdrag, uppdrag att utveckla statistik över verksamma lärare samt uppdrag om antal platser på utbildningarna.

För att regeringen ska kunna styra effektivt behöver den också information. Uppföljningen av dimensioneringen görs på olika sätt, dels genom lärosätenas årsredovisningar, dels genom myndighetsdialoger, dels genom olika typer av offentlig statistik. Utbildningsdepartementet hämtar underlag om antalet lärare och lärarutbildningen från myndigheter som UKÄ, SCB, Universitets- och högskolerådet och Skolverket. Det förekommer också att departementsföreträdare träffar representanter för lärosätena vid andra tillfällen. Dimensionering av lärarutbildningen är enligt departementet en ständigt aktuell fråga som ofta kommer upp till diskussion i forum som Lärarutbildningskonventet eller vid träffar med exempelvis Sveriges kommuner och landsting.⁸³ Utbildningsdepartementet menar att det genom dessa olika kanaler har god kunskap om behoven av lärare. Samtidigt lyfter departementet fram problem som finns när det gäller kvaliteten och innehållet i statistiken över verksamma lärare.

4.3 Åtterrporteringskrav i regleringsbrev

I regleringsbrev från och med 2011 finns ett åtterrporteringskrav riktat till de 26 statliga lärosäten som bedriver lärarutbildning, där de uppmanas rapportera sitt arbete med dimensionering av lärarutbildningen.⁸⁴ Åtterrporteringskravet innehåller två delar, dels en del som handlar om att dimensioneringen ska svara mot studenternas efterfrågan och

⁸² Prop. 2010/11:1, *Budgetproposition för 2011*, utgiftsområde 16, bet. 2010/11:UbU1, rskr. 2010/11:118.

⁸³ Intervju med tjänstemän vid Utbildningsdepartementet, 2014-05-19.

⁸⁴ Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende universitet och högskolor, U2010/5670/UH, U2011/2670/UH, U2011/4933/UH. "Universitet och högskolor som får utfärda lärarexamen ska planera för dimensioneringen av olika inriktningar och ämneskombinationer. Dimensioneringen ska svara mot studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens nationella och regionala behov. Åtgärder och vilka överväganden som har gjorts för att informera och vägleda studenterna i detta val ska redovisas i årsredovisningen."

arbetsmarknadens behov, dels en del som handlar om att lärosätena ska informera och vägleda studenterna i deras val inom lärarutbildningen.

Utbildningsdepartementet menar att återrapporteringskravet fyller en viktig funktion som signal till lärosätena att de ska arbeta strategiskt och genomtänkt med dimensioneringen av lärarutbildningen. Det är viktigt att lärosätena förstår att de är ansvariga för dimensioneringen och tar det ansvaret. Tjänstemän vid Utbildningsdepartementet menar att det kan vara svårt för lärosätena att återrapportera på annat än på en aggregerad nivå, eftersom rapporteringen annars skulle bli mycket utrymmeskrävande i årsredovisningen. Detta problem lyfts också av ett av de lärosäten som Riksrevisionen har intervjuat.⁸⁵ Ett viktigt syfte med återrapporteringskravet är att göra tydligt för lärosätena att regeringen anser att detta är en viktig fråga.⁸⁶ För genomgång av årsredovisningarna se kapitel 5.

4.4 Återkoppling mellan departementet och lärosätena

I Riksrevisionens enkät uppper 3 av 27 svarande lärosäten att de fått återkoppling från regeringen på återrapporteringen och ett lärosätena uppper att regeringen har begärt ytterligare information. Tjänstemän från Utbildningsdepartementet menar att de har kontakt med lärosätena om dimensioneringsfrågor främst i myndighetsdialogerna medan det i intervjuerna med lärosätena framträder en splittrad bild när det gäller i vilken grad dimensionering av lärarutbildningen diskuteras i myndighetsdialogerna med departementet eller inte. Två större lärosäten uppper att dimensioneringen av lärarutbildningen på olika sätt diskuteras i myndighetsdialogerna med departementet.⁸⁷ I samband med att regeringen 2014 föreslagit att antalet platser på lärarutbildningen ska utökas förefaller dialogen med lärosätena kring antalet platser ha ökat.⁸⁸

4.5 Regeringens insatser för att förbättra dimensioneringen

Regeringen har tillsatt en utredning som ska se över högskolans utbildningsutbud generellt.⁸⁹ En särskild utredare ska beskriva utvecklingen och sammansättningen av utbildningsutbudet i högskolan de senaste

⁸⁵ Intervju Uppsala universitet (UU), 2014-02-19.

⁸⁶ Intervju med tjänstemän vid Utbildningsdepartementet, 2014-05-19.

⁸⁷ Intervjuer UU 2014-02-19 och Karlstads universitet (KaU) 2014-03-19.

⁸⁸ Intervju KaU, 2014-03-19.

⁸⁹ Utbildningsdepartementet, *Högskolans utbildningsutbud*, Dir. 2014:54.

20 åren ur ett helhetsperspektiv. Utvecklingen ska redovisas på både nationell nivå och lärosätetsnivå. I kommittédirektiven anges bland annat att utredaren ska föreslå åtgärder för användning av ersättningsbelopp för utbildning. Det innebär att utredaren ska undersöka hur förändringar inom ramen för gällande resurstilldelningssystem ska kunna göras när dimensioneringen av en utbildning under en lång tid hamnar snett.

4.6 Satsningar på platser och utbyggnad av lärarutbildningen

I 2014 års ekonomiska vårproposition aviserade regeringen en utbyggnad av antalet platser på lärarutbildningen. Regeringen resonerar i propositionen kring att bristen på utbildade lärare och forskollärare är stor och att rekryteringsläget är fortsatt bekymmersamt inom vissa områden, som matematik, kemi, fysik och teknik samt specialpedagogik.⁹⁰

I regleringsbrevet för 2013 initierade regeringen en satsning på forskolläraryt utbildningen. Då ställdes krav på att lärosätena, på grund av mycket stora behov i Stockholmsregionen, skulle öka antalet nybörjarplatser på forskolläraryt utbildningen. I de intervjuer Riksrevisionen gjort uttrycker ett par lärosäten frustration över att Utbildningsdepartementet på så detaljerad nivå lägger sig i antalet platser på olika utbildningar och ger dem särskilda uppdrag om detta i regleringsbrevet.⁹¹ Det handlar dels om en oro för pålagor om att öka antalet platser inom någon viss examina, utan att få kompensation för det, vilket påverkar lärosätets möjlighet att bedriva övrig utbildning, dels om att lärosätet självständigt vill avgöra vilka lärarutbildningar det vill profilera sig mot.⁹²

Vissa lärosäten uttrycker att regeringen/Utbildningsdepartementet dessutom intresserar sig för detaljer i hur lärarutbildningen bedrivs, vilket upplevs gå stick i stäv med tanken om lärosätets autonomi och professionalism. Ett återkommande tema i intervjuerna har varit regeringens uttalanden om att det behövs mer metodik i lärarutbildningen. Det uppfattas som en negativ signal om hur departementet ser på lärosätets förmåga att själva garantera kvaliteten i lärarutbildningen.

⁹⁰ Hur satsningarna närmare ska regleras eller riktas är inte avgjort (intervju med företrädare för Utbildningsdepartementet, 2014-05-19).

⁹¹ Mälardalens högskola, Stockholms universitet, Uppsala universitet och Södertörns högskola fick uppdrag i regleringsbrevet för budgetåren 2013 och 2014 om antal nybörjare på forskolläraryt utbildningen samt om att dimensionera utbildningen i samverkan med skolhuvudmän.

⁹² Intervju Högskolan i Dalarna (HDa), 2014-02-06; UU 2014-02-19.

4.6.1 Uppdrag att utveckla lärarregistret

Skolverket är ansvarigt för den officiella statistiken över pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning, ofta benämnt lärarregistret. Statistiken används som underlag för uppföljning och utvärdering, men ska även användas som underlag för lärarprognoser, vilka i sin tur utgör underlag för dimensioneringen av lärarutbildningarna.⁹³

Sedan 2009 har Skolverket i uppdrag att utveckla registret över de verksamma lärarna i skolan. Regeringen har på detta sätt försökt få till ett bättre underlag för lärosätenas dimensionering av platser på lärarutbildningen. Regeringen vill att lärarregistret i högre utsträckning ska utgöra ett underlag för dimensioneringen av lärarutbildningens olika inriktningar. Registret ska ge ett mer detaljerat underlag för prognoser vad gäller tillgång och behov av lärare fördelat på olika verksamhets- och skolformer, årskurser och undervisningsämnen. Det ska göra det möjligt att följa hur stor del av undervisningen som bedrivs av lärare som är behöriga för skolformen, årskursen och ämnet.⁹⁴ Skolverkets informationsinsamling från kommunala och enskilda skolenheter har därför utökats de senaste åren.⁹⁵

Riksrevisionen har i intervjuer med kommunala skolhuvudmän diskuterat Skolverkets insamling av information om verksamma lärare. Den information som samlas in av SCB på uppdrag av Skolverket lämnas i regel av de enskilda rektorerna direkt till SCB. Riksrevisionens intervjuer med kommunala skolhuvudmän visar att det förekommer att kommuner i några fall centralt kvalitetssäkrar uppgifterna eftersom de upptäckt att lämnade uppgifter varit felaktiga.⁹⁶ Det kan ses som en signal om en risk för brister i de data som samlas in.

Att en god överblick över verksamma lärares legitimationer skulle kunna ge kommunerna ett bättre dimensioneringsunderlag att kommunicera till lärosätena tas upp i ett par intervjuer.⁹⁷ Flera intervjuade har påtalat att kommunerna skulle ha stor nytta av att få tillgång till uppgifter om vilka legitimerade lärare som finns lokalt. I dagsläget måste kommunerna själva

⁹³ Skolverket, *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning läsåret 2013/14*, PM, dnr 2014:00044, 2014-04-10.

⁹⁴ Detta är sedan 2009 ett årligen återkommande uppdrag i myndighetens regleringsbrev (regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Statens skolverk, 2009-12-17; regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Statens skolverk, 2010-12-16; regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Statens skolverk, 2010-12-22; regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Statens skolverk, 2013-01-31; regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Statens skolverk, 2013-06-27).

⁹⁵ Skolverket, *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning läsåret 2013/14*, PM, dnr 2014:00044, 2014-04-10.

⁹⁶ Intervjuer kommuntjänstemän i Ludvika, Kristianstad, Avesta, Storfors.

⁹⁷ Intervjuer kommuntjänstemän i Ludvika, Falun.

upprätta register över lokalt verksamma lärares legitimation.⁹⁸ Det försvårar för kommunerna att kommunicera sitt behov av lärare till lärarutbildningarna.

Det har också påpekats att det är viktigt att löpande sammanställa information över hur många studenter som finns inom lärarutbildningen och dess olika inriktningar. Det kan ge en bild av hur många som förväntas ta examen.⁹⁹

4.7 Sammanfattande iakttagelser

Regeringen har i arbetet med att påverka lärosätena i dimensioneringsarbetet i stora delar hållit fast vid den övergripande styrfilosofin att lärosätena ska vara självständiga. Regeringen har valt att arbeta med frågan om dimensionering genom vissa återrapporteringskrav i regleringsbrev, genom uppdrag till myndigheter och genom att tillsätta en utredning.

Åtterapporteringskravet är dock öppet skrivet och det är därigenom svårt för lärosätena att återrapportera. Utbildningsdepartementet är medvetet om svårigheterna men man framhåller att ett viktigt syfte med återrapporteringskravet också är att påminna lärosätena om att frågan om antalet platser på lärarutbildningen är viktig. Riksrevisionens enkät och intervjuer tyder på att det sällan förekommer någon dialog mellan lärosätena och Utbildningsdepartementet om frågor som rör dimensionering. Bilden är inte entydig eftersom vissa lärosäten och departementet menar att sådana samtal förs.

För att förbättra statistiken över var behoven av lärare finns och kommer att uppstå har regeringen gett Skolverket i uppdrag att utveckla det register som finns över verksamma lärare och deras behörigheter. Syftet är bland annat att göra prognoser över behovet av lärare. Skolverket har också fått i uppdrag att tillsammans med UKÄ utarbeta en detaljerad prognos över behovet av olika lärarkategorier¹⁰⁰. Tillgången till prognoser med bättre kvalitet skulle kunna påverka lärosätenas arbete med att fördela antalet utbildningsplatser. Från granskningen framkommer dock att det finns risk för kvalitetsbrister i den information som SCB på uppdrag av Skolverket inhämtar från skolhuvudmännen. Det riskerar att leda till att informationen som registret bygger på inte håller tillräckligt god kvalitet – vilket i sin tur påverkar hur väl statistiken kan fungera som underlag för lärosätenas dimensionering av utbildningen.

⁹⁸ Intervjuer kommundienstämman i Kristianstad, Ludvika, Falun, Kristinehamn, Karlstad, Uppsala, Heby, Enköping.

⁹⁹ Högskolan i Dalarna, 2014-08-27.

¹⁰⁰ Regeringsbeslut U2014/4128/S, Uppdrag om prognos över behovet av olika lärarkategorier, 2014-06-19.

Regeringen har 2014 tillsatt en utredning som ska se över högskolans utbildningsutbud. I utredningens uppdrag berörs dimensioneringen av lärarutbildningen. Regeringen har vidare aviserat nya platser på lärarutbildningen. Regeringens förväntan är att dessa platser riktas mot vissa bristområden. I vilken mån ett ökat antal utbildningsplatser leder till fler studenter inom bristområden beror emellertid på de sökande studenternas intresse för olika inriktningar på lärarutbildningen. Regeringen har därför, för att öka intresset för vissa inriktningar och ämnen där behovet är särskilt stort, aviserat att examenspremier ska införas. De som ska kunna erhålla examenspremier är ämneslärare inom matematik, naturorienterande ämnen och teknik samt speciallärare och specialpedagoger.

Riksrevisionen konstaterar sammanfattningsvis att de styrmedel regeringen har använt sig av har karaktär av punktsatser snarare än långsiktiga förändringar av systemet som skulle kunna leda till en bättre dimensionering av lärarutbildningarna.

5 Hur lärosätena fördelar utbildningsplatser

Lärosätena tar själva beslut om vilka utbildningar de vill erbjuda samt antalet platser på dessa utbildningar. Kapitlet handlar om lärosätenas arbete med att besluta om utbildningsinriktningar och antalet utbildningsplatser på lärarutbildningarna. Även arbetet med att öka antalet studenter på inriktningar med få sökande berörs.

Kapitlet bygger huvudsakligen på den enkät Riksrevisionen ställt till samtliga lärosäten med lärarutbildning samt på intervjuer och dokument som Riksrevisionen begärt från de fem lärosäten som ingår i fallstudierna.

5.1 Lärosätenas dimensioneringsbeslut

Lärosätenas arbetsprocess inför beslut om antal platser består grovt beskrivet av två steg. Det första steget är ett beslut om vilka examenstillstånd lärosätet vill ansöka om och det andra steget är att fatta beslut om antalet platser på utbildningen.

5.1.1 Att söka examenstillstånd

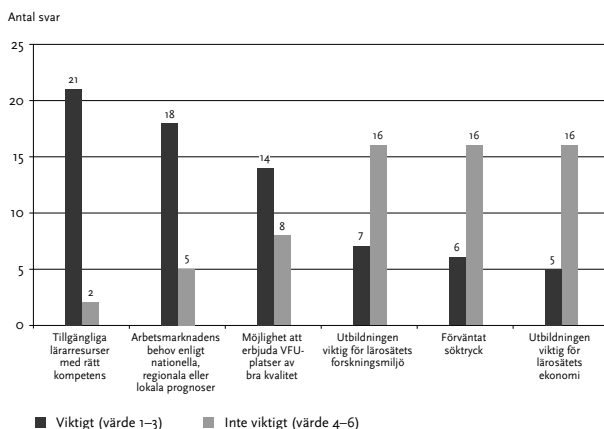
Förutsättningen för att lärosätena ska kunna utbilda lärare är att de har examenstillstånd, vilket provas och beviljas av UKÄ, se *avsnitt 3.4*.¹⁰¹ Riksrevisionen har i enkäten till lärosätena frågat vilka faktorer som var viktiga för dem när de beslutade om vilka examenstillstånd de skulle söka hos UKÄ när den nya lärarutbildningen infördes. Lärosätena ombads rangordna några angivna faktorer där värdet 1 var den viktigaste faktorn och värdet 6 motsvarade den minst viktiga faktorn, se figur 5.1. Svaren visar att tillgängliga lärarresurser vid lärosätet var den viktigaste faktorn. Tillgängliga lärarresurser är också ett av de mest avgörande kriterierna i UKÄ:s prövning av examenstillstånd.¹⁰² Därefter kommer arbetsmarknadens behov enligt nationella, regionala eller lokala prognoser och därefter möjlighet att erbjuda platser inom den verksamhetsförlagda utbildningen (den praktik som ingår i lärarutbildningen, hädanefter förkortat VFU).

¹⁰¹ <http://www.uk-ambetet.se/download/18.4149f55713bbd91756380002491/vagledning-lararexamen-ht-2011.pdf>; Intervju UKÄ, 2014-05-05.

¹⁰² <http://www.uk-ambetet.se/download/18.4149f55713bbd91756380002491/vagledning-lararexamen-ht-2011.pdf>; Intervju UKÄ, 2014-05-05.

STATENS DIMENSIONERING AV LÄRARUTBILDNINGEN – UTBILDAS RÄTT ANTAL LÄRARE?

Figur 5.1 "Hur viktiga var nedanstående faktorer när lärosätet sökte examenstillstånd?"*



* Lärosätena ombads rangordna vart och ett av svarsalternativens betydelse på en skala från 1-6 där 1 motsvarade den viktigaste faktorn och 6 den minst viktiga faktorn.

Källa: Riksrevisionens enkät till lärosäten med lärarutbildning.

Från de öppna svar¹⁰³ som lärosätena lämnat framkommer, i likhet med i de fasta svarsalternativen, att personalens kompetens och behovet av en forskningsmiljö är viktiga när lärosätet söker examenstillstånd. Lärosätena har därutöver också lyft andra aspekter i sina kommentarer. Exempelvis påpekas att ambitionen att erbjuda ett brett spektrum av olika lärarutbildningar har påverkat hur många examenstillstånd som söktes. Kommentarererna tar även upp lärosätets konkurrensfördelar och profil gentemot andra lärosäten och att detta har påverkat vilka tillstånd som söktes. Vidare nämns att de institutioner (eller motsvarande) som anordnar delar av lärarutbildningen uttrycker en varierande vilja att medverka i utbildningen. Lärosätena rapporterar att institutioner (eller motsvarande) inte alltid vill ge kurser inom lärarutbildningen, vilket i något fall påverkat vilka tillstånd som söktes.

De intervjuer Riksrevisionen genomfört bekräftar att tillgängliga lärarresurser har stor betydelse för lärosätena när de söker examenstillstånd. Den undervisande personalen arbetar i regel inte enbart inom lärarutbildningen. Därmed är det ofta viktigt att kunna använda undervisande personal också inom andra utbildningar som lärosätet erbjuder. Det är enligt lärosätena också en utmaning. I intervjuerna tas upp att lärosäten inte kan dimensionera

¹⁰³ Nio lärosäten lämnade sådana kommentarer.

utbildningen utan att ta hänsyn till tillgänglig personal (anställd eller möjlig att anställa). Det är inte heller alltid enkelt att rekrytera ny personal eftersom utbudet på den nationella arbetsmarknaden ofta är litet. Det framgår också tydligt i intervjuerna att lärarresurser för lärosätena är nära kopplat till ambitioner rörande utbildningens kvalitet.¹⁰⁴ Enkätsvaren och intervjuerna pekar sammanfattningsvis på att frågor som har med lärosätets strategiska utveckling samt vilken kvalitet lärosätet kan hålla på lärarutbildningen spelar stor roll för lärosätena när de överväger vilka examenstillstånd de ska söka.

5.1.2 *Lärosätenas underlag för dimensioneringsbeslut*

Riksrevisionen har i granskningen undersökt vilka underlag lärosätena använder när de beslutar om antalet utbildningsplatser på lärarutbildningens olika inriktningar. Det har gjorts för att få en förståelse för vilken typ av information som ligger till grund för lärosätenas beslut om antal platser på utbildningen. Lärosätena ombads i enkäten att uppge i vilken utsträckning olika underlag används. Avsikten med frågan var dock inte att bedöma vilket inflytande dessa underlag sedan har på själva beslutet om antal platser. Den frågan behandlas istället i avsnitt 5.1.3

¹⁰⁴ Intervjuer med KaU, 2011-03-19, HDa, 2011-02-06, Umeå universitet (UmU), 2013-12-09.

STATENS DIMENSIONERING AV LÄRARUTBILDNINGEN – UTBILDAS RÄTT ANTAL LÄRARE?

Tabell 5.1 "Vilka underlag använder ni när ni lägger fast antalet utbildningsplatser på lärarutbildningens olika inriktningar?"

	Mycket stor utsträckning	Ganska stor utsträckning	Ganska liten utsträckning	Mycket liten utsträckning /inte alls
Tillgängliga lärarresurser med rätt kompetens (22)	63%	22%	3,5%	7%
Tillgång till övriga typer av resurser till utbildningen (VFU, lokaler)	44%	37%	15%	3,5%
Antalet sökande till utbildningen vid tidigare ansökningstillfällen	29,5%	55,5%	15%	0%
Arbetsmarknadsbehovet enligt nationella prognoser	22%	52%	18,5%	3,5%
Arbetsmarknadsbehovet enligt regionala prognoser	37%	37%	15%	7,5%
Arbetsmarknadsbehovet enligt lokala prognoser	40,5%	44,5%	11%	3,5%
Egna uppföljningar av studenters etablering på arbetsmarknaden efter utbildningen (22 svar)	7%	29,5%	29,5%	29,5%
Totalt antal svarande: 27				

Källa: Riksrevisionens enkät till lärosäten med lärarutbildning.

Lärosätets tillgängliga lärarresurser är det underlag som lärosätena framför allt använder när de ska fatta beslut om hur många platser som erbjuds på lärarutbildningens olika inriktningar. Därefter kommer tillgången till övriga resurser inom utbildningen, till exempel lokaler och möjligheten att ge studenter verksamhetsförlagd utbildning. Behovet på den lokala arbetsmarknaden används i nästan lika stor utsträckning som underlag för besluten om tillgängliga övriga resurser inom utbildningen. Om svaren i kategorierna i *mycket stor utsträckning* och *i ganska stor utsträckning* läggs samman används tillgängliga lärarresurser, tidigare antal sökande studenter och arbetsmarknadsbehovet enligt lokala prognoser i lika stor utsträckning.

När det gäller arbetsmarknadens behov av lärare är det vanligare att använda underlag som visar de lokala arbetsmarknadsbehoven än underlag som beskriver de nationella behoven. Det kan tyda på att lärosätena har ett större fokus på regionala och lokala behov än på nationella behov av lärare. Det kan dock också innebära att lärosätena uppfattar de lokala prognoserna som

mer tillförlitliga eller lättillgängliga. I utredningen *En hållbar lärarutbildning* berördes att regionala aspekter ofta anses viktiga i dimensioneringsfrågan. Utredningen konstaterade att lärarstuderande uppfattas som mindre benägna än andra studenter att flytta till någon annan del av landet, bland annat eftersom deras medelålder är något högre än andra studenters. Utredningen noterade dock att lärarstuderandes flyttningsbenägenhet inte testats eftersom lärarutbildning finns i alla delar av landet.¹⁰⁵

Av de kommentarer som lärosätena lämnat i enkäten framkommer att studenternas genomströmning och avhopp från de pågående programmen har betydelse för det antal platser som erbjuds, det vill säga att antalet studenter som är kvar i utbildningen efter ett, två eller tre år och så vidare påverkar antalet nybörjarplatser.

Av de dokument som lärosätena lämnat till Riksrevisionen framstår antalet sökande till utbildningen vid tidigare ansökningstillfällen som ett viktigare underlag än vad enkäten visar. Bland de dokument som Riksrevisionen tagit del av finns ett flertal som beskriver antalet sökande studenter tidigare antagningsomgångar samt prognoser över antalet sökande studenter. Det är mindre vanligt att lärosätena visat Riksrevisionen dokumenterade prognoser över behoven på arbetsmarknaden.

5.1.3 Vad påverkar antalet platser på utbildningarna?

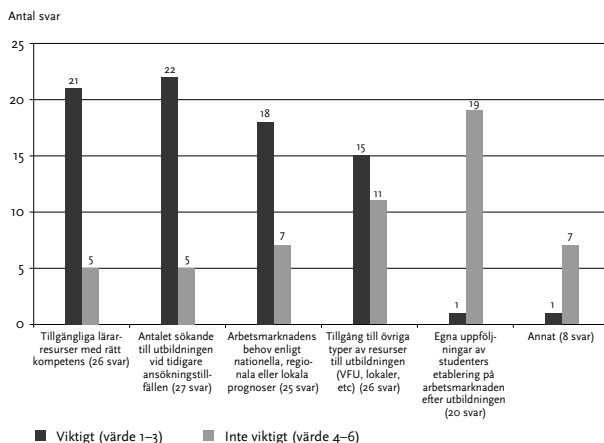
Att lärosätena har examenstillstånd betyder inte automatiskt att de erbjuder den utbildning de har tillstånd för. Av enkäterna och intervjuerna framkommer att lärosätena fattar aktiva beslut om huruvida en utbildning ska erbjudas eller inte, samt antalet utbildningsplatser, inför varje antagning av studenter på hösten respektive, i förekommande fall, våren.

Lärosätena ombads i enkäten rangordna hur viktiga några olika särskilt angivna faktorer är när de fattar beslut om hur många platser de erbjuder på olika inriktningar på lärarutbildningen. Lärosätena ombads rangordna så att värdet i motsvarade *viktigast* och värdet 6 motsvarade *minst viktig* faktor. Resultaten i figur 5.2 visar att antalet sökande till utbildningen vid tidigare ansökningstillfällen rangordnas högst. Därefter kommer tillgängliga lärarresurser och arbetsmarknadens behov. Dessa faktorer anses alltså viktiga för besluten om antalet platser.

¹⁰⁵ SOU 2008:109, s. 413.

STATENS DIMENSIONERING AV LÄRARUTBILDNINGEN – UTBILDAS RÄTT ANTAL LÄRARE?

Figur 5.2 "Rangordna nedanstående faktors betydelse för antalet platser som ni erbjuder på olika inriktningar på lärarutbildningen"*



* Lärosätena ombads rangordna vart och ett av svarsalternativens betydelse på en skala från 1-6, där 1 motsvarade viktigast och 6 minst viktig faktor.

Källa: Riksrevisionens enkät till lärosäten med lärarutbildning.

De intervjuer som Riksrevisionen genomfört visar samma övergripande mönster som enkäten när det gäller vad som har betydelse för antalet erbjudna platser. Vid mindre lärosäten, som intervjuats, finns både exempel på att antalet sökande studenter är mer avgörande för beslut om utbildningen kan ges eller inte och tvärtom. Det beror på att antalet studenter har större påverkan på om man det går att få ekonomisk bärighet i kurser än det har vid större lärosäten.¹⁰⁶ Men mindre lärosäten kan också göra ansträngningar för att ändå erbjuda kurser med få studenter.¹⁰⁷ Det kan förklaras av att möjligheterna till samläsning med andra studenter ofta är sämre på mindre lärosäten eftersom de har en mindre bredd i sina utbildningsutbud.

Några lärosäten framhåller också att regionens önskemål spelar roll för antalet platser. Här skiljer sig dock de lärosäten som intervjuats åt sinsemellan rörande hur mycket hänsyn de också försöker ta till skolhuvudmännens önskemål. De signaler lärosätena får från huvudmännen i regionen kan handla om behov inom någon eller några särskilda inriktningar och ett par av de lärosäten som intervjuats försöker då, inom ramen för takbeloppet, erbjuda fler platser där

¹⁰⁶ Intervju HDa, 2014-02-06.

¹⁰⁷ Intervju Högskolan Kristianstad (HKR), 2013-12-12.

dessa efterfrågas.¹⁰⁸ Av intervjuerna framkommer dock att lärosätena försöker undvika att det sker på bekostnad av stora neddragningar inom andra ämnen som de själva på lång sikt vill bevara.¹⁰⁹ Om ett lärosäte vill behålla en bredd i forskning och utbildning måste dessa behov balanseras mot arbetsmarknadens behov. När det finns en stark efterfrågan på en särskild utbildningsinriktning uttrycker lärosätena också att de måste göra en bedömning av vilka volymökningar de klarar av med bibehållen undervisningskvalitet på den inriktning där de ökar antalet studenter. Detta nämns i flera fall som ett hinder för ytterligare eller snabbare utbyggnad av förskolläraryrket vilket är en utbildning med många sökande. Det kan till exempel också vara svårt att snabbt rekrytera fler kompetenta ämnesdidaktiker.¹¹⁰

5.1.4 *Omfördelning av resurser för att finansiera utbildningar med få sökande*

Resurstilldelningssystemet ger lärosätena möjlighet att, inom ramen för takbeloppen, omfördela resurser mellan utbildningar. Söktrycket till lärarutbildningen är generellt inte högt och för vissa inriktningar är intresset bland studenterna lågt. När få studenter söker är det svårare för lärosätena att ge utbildningarna eftersom resurser tilldelas utifrån antalet studenter som tar del av utbildningen, se avsnitt 2.2. För att få ekonomin för utbildningar med lågt studentantal att hålla behöver lärosätena skjuta till resurser. Att lärosätena ibland arbetar på detta sätt har visats i en tidigare granskning.¹¹¹ Det är viktigt att notera att en sådan fördelning överensstämmer med hur resurstilldelningssystemet är avsett att fungera. Utbildningar med få studenter ska på sikt inte finnas kvar eftersom ett lågt studentantal, enligt den teori som resursfördelningssystemet är uppbyggt kring, ska tolkas som ett tecken på antingen dålig kvalitet i utbildningen eller bristande behov på arbetsmarknaden. När det gäller lärarutbildningen skapar detta dock en risk för att utbildningar inom vissa bristämnen, som fysik, teknik eller moderna språk inte ges när studenterna inte söker utbildningarna trots en stor efterfrågan på arbetsmarknaden. Samtidigt skapar det incitament för lärosätena att ta in studenter på populära inriktningar eftersom det genererar resurser även när behovet på arbetsmarknaden är mindre.

Riksrevisionens intervjuer visar att det finns skillnader i vilka strategier lärosätena använder för att kunna erbjuda lärarutbildningar i ämnen där det råder brist på arbetsmarknaden och som få studenter söker. Alla intervjuade lärosäten tar upp att det är viktigt att ge utbildningar i bristämnen. De mindre högskolorna talar mer om att det krävs en ansträngning för att kunna ge alla enskilda inriktningar eftersom ett litet studentantal innebär att

¹⁰⁸ Intervjuer HDa, 2014-02-06, HKR, 2013-12-12 och KaU, 201-03-19.

¹⁰⁹ Intervjuer UU, 201-02-19, HDa, 2014-02-06 och KaU, 201-03-19.

¹¹⁰ Intervjuer HDa, 2014-02-06 och KaU, 201-03-19.

¹¹¹ Se RiR 2009:25.

utbildningarna har svårt att bära sig ekonomiskt.¹¹² Ett lärosäte säger att de stora volymutbildningarna kan behövas för att lärosätena ska ha råd med de små ämnena. För att kunna ge ämneslärarutbildning i exempelvis fysik kan lärosätena också behöva ge "stora" utbildningar i exempelvis historia. På så sätt kan lärosätet frigöra resurser från de stora till de små utbildningarna. Det sker dock inte automatiskt.¹¹³ Ett annat lärosäte har ställt krav på att alla enskilda inriktningar ska bära sig själva oberoende av lärarytbildningen i sin helhet.¹¹⁴

De två större lärosäten som Riksrevisionen har intervjuat beskriver att de har möjlighet att omfördela resurser mellan utbildningar med olika god ekonomi. Det varierar dock i vilken utsträckning lärosätena aktivt gjort sådana omfördelningar. På ett av dessa lärosäten sparas medel centralt på lärarytbildningen för att ge möjlighet att erbjuda utbildningsplatser inom bristämnen om fler studenter än planerat skulle söka och antas. Det har också skett vid något enstaka tillfälle. Lärosätet finansierar dessa utbildningsplatser genom att erbjuda färre platser på utbildningar där söktrycket är högre. Lärosätet poängterar dock att möjligheten att göra omfördelning inte är det stora problemet, problemet är att det saknas sökande.¹¹⁵ På det andra lärosätet kan omfördelningar inom lärarytprogrammen göras, men det är ovanligt att några sådana omfördelningar görs.¹¹⁶ Ett mellanstort lärosäte har kunnat finansiera neddragningar på utbildningar med starkt söktryck, men lägre efterfrågan på arbetsmarknaden, genom intern omfördelning inom hela universitetet. Det har varit möjligt eftersom detta lärosäte har haft en stor överproduktion av studenter.¹¹⁷

En tänkbar konsekvens av hur resurser fördelas, som också tagits upp vid Riksrevisionens intervjuer är att lärosäten får incitament att utbilda för många studenter i förhållande till arbetsmarknadens behov inom en utbildningsinriktning där antalet sökande är stort för att kunna bekosta andra inriktningar. I Riksrevisionens enkät till lärosätena undersöktes därför om det förekommer att lärosätena finansierar utbildningsinriktningar med få sökande genom att utbilda fler inom inriktningar där fler söker och lärosätet kan få mer anslag. Enkätfrågan är begränsad till omfördelningar inom lärarytbildningen. Den mäter alltså inte all omfördelning mellan utbildningar inom lärosätena.

¹¹² Intervju HKR, 2013-12-12.

¹¹³ Intervju HKR, 2013-12-12.

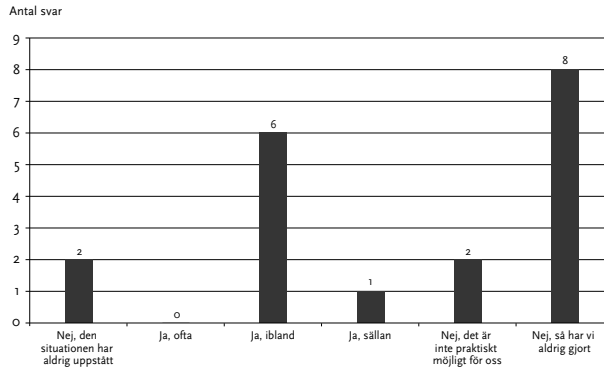
¹¹⁴ Intervju HDa, 2014-02-06.

¹¹⁵ Intervju UU, 2014-02-19.

¹¹⁶ Intervju UmU, 2013-12-09.

¹¹⁷ Om överproduktion se avsnitt 2.2, intervju KaU, 2014-03-19.

Figur 5.3 "Förekommer det att ni för att finansiera platser på inriktningar med svagare efterfrågan från studenterna men stort behov på arbetsmarknaden erbjuder fler platser på inriktningar inom lärarutbildningen där söktrycket är högt med efterfrågan på arbetsmarknaden är lägre?"



Källa: Riksrevisionens enkät till lärosäten med lärarutbildning.

Inget lärosäte uppger att det *ofta* finansierar platser på inriktningar med svagare efterfrågan från studenterna men med stort behov på arbetsmarknaden genom att erbjuda fler platser på inriktningar inom lärarutbildningen där söktrycket är högt men efterfrågan på arbetsmarknaden är lägre. Det ligger i linje med vad Riksrevisionen visat i tidigare granskningar av hur resurser fördelas inom landets lärosäten.¹¹⁸ Sex lärosäten uppger att detta sker ibland. Bland dessa finns både universitet och högskolor samt både lärosäten med många respektive få inriktningar på lärarutbildningen. Om en sådan omfördelning är möjlig eller inte förefaller därför, av enkätresultaten att döma, handla om hur lärosätena arbetar med dessa frågor internt snarare än om lärosätets storlek eller ämnessammansättning på lärarutbildningen.

Två lärosäten har svarat att situationen aldrig har uppstått. Dessa två lärosäten har enbart ämneslärarutbildning i ett begränsat antal ämnen eftersom de också i övrigt bara utbildar inom vissa specifika områden.¹¹⁹

Ett förhållandevis stort antal lärosäten har inte svarat på frågan. Det kan bero på hur frågan formulerats, men frågan kan eventuellt också uppfattas som känslig att svara på.

¹¹⁸ Se RiR 2009:25, *Resursstyrning i högskolans grundutbildning*.

¹¹⁹ Kungl. tekniska högskolan och Gymnastik- och idrottshögskolan.

5.1.5 *Lågt studentintresse leder till inställda utbildningar*

I enkäten hade lärosätena möjlighet att ange om några, och i så fall vilka, inriktningar som ställts in någon gång efter 2011. Av de svarande lärosätena har 69 procent vid något tillfälle bestämt sig för att inte erbjuda någon eller några inriktningar på lärarutbildningen. Nio lärosäten har angett att de inte erbjudit/erbjuder ämneslärarprogrammet för årskurs 7–9 generellt sett medan sex har ställt in vissa inriktningar inom lärarprogrammet för årskurs 7–9.

Fyra lärosäten har ställt in åtminstone en inriktning på gymnasielärarprogrammet, varav två av dem hade ställt in programmet med inriktning mot matematik. Av de lärosäten som *inte* ställt in någon utbildningsinriktning är fyra sådana som är specialiserade på särskilda ämnesinriktningar och som därför endast erbjuder ämneslärarutbildning i ett fåtal ämnen.¹²⁰

Lärosätena hade i enkäten möjlighet att ange varför de inte har erbjudit vissa inriktningar. Av svaren framkommer att det främsta skälet är att de har haft för få behöriga sökanden. Från lärosätens öppna svar på enkätfrågan – som alla rör inställda ämneslärarutbildningar för årskurs 7–9 – framkommer också att de upplever problem med denna utbildningsupplägg. Det har gjort att lärosäten inte vill eller kan erbjuda utbildningen. Det uppges vara svårt att upprätthålla kvalitet i utbildningen eftersom ämnesdjupet inte är tillräckligt inom utbildningen. Problemet med få sökande studenter och svårigheter att upprätthålla kvalitet i utbildningen har även nämnts vid Riksrevisionens intervjuer.¹²¹

Tabell 5.2 Skäl att inte erbjuda utbildning

	Andel (antal svar)
För få behöriga sökande	89% (15)
Annat skäl	28% (4)
Brist på lärarresurser med rätt kompetens	11% (2)
Litet behov på arbetsmarknaden	5,5% (1)
Brist på VFU-platser	0% (0)
Brist på andra resurser inom lärosätet	0% (0)
Totalt antal svarande: 18	

Källa: Riksrevisionens enkät till lärosäten med lärarutbildning.

¹²⁰ Kungl. tekniska högskolan, Gymnastik- och idrottshögskolan, Chalmers tekniska högskola, Konstfack.

¹²¹ Intervjuer KaU, 2014-03-19, HDa, 2014-02-06, UU, 2014-02-19.

Riksrevisionen kan notera att få lärosäten i enkäten har uppgett ett litet behov på arbetsmarknaden som ett skäl att ställa in en utbildning. Brist på lärarresurser med behörig kompetens anges också sällan som en anledning att ställa in, vilket kan hänga ihop med att tillgängliga lärarresurser är den viktigaste faktorn när lärosätena avgör om de ska söka examenstillstånd att erbjuda utbildningar överhuvudtaget. Dessutom får lärosätena inte examenstillstånd om UKÄ bedömer att lärarresurserna inte är tillräckliga.

I intervjuerna har det varit möjligt att föra lite längre resonemang om varför och när lärosätena beslutar sig för att inte erbjuda en inriktning inom lärarutbildningen. De intervjuade beskriver en situation där antalet studenter spelar stor roll för om utbildningen erbjuds eller inte. Det förefaller dock inte finnas något absolut tal för när en utbildning inte kan erbjudas utan det handlar om hur lärosätena kan prioritera och omfördela resurser. Lärosätena tar i intervjuerna främst upp diskussioner rörande utbildningar med ett litet antal behöriga sökanden. Motsvarande diskussioner om utbildningar med ett större antal behöriga sökanden verkar föras främst ur perspektivet om det finns lärarresurser, platser för verksamhetsförlagd utbildning och dylikt för att ytterligare utöka antalet platser snarare än att minska antalet platser utifrån arbetsmarknadens behov.

Ett lärosäte lyfter fram att det ger yrkeslärarutbildning, även om den inte är hållbar ur ett ekonomiskt perspektiv. Anledningen till att fortsätta att ge denna utbildning är, enligt lärosätet, att det finns ett stort regionalt behov samt att lärosätet får viss ekonomisk ersättning från staten för de valideringsinsatser som krävs för att bedöma de sökandes behörighet till yrkeslärarutbildningen.¹²² Det ger motivation att fortsätta ge utbildningen. Samma lärosäte tar också upp att det kan vara svårt för ett lärosäte att inte ge en utbildning som det satsat resurser på att bygga upp. Det kostar mycket att utveckla en utbildning och därför behöver lärosätet ge utbildningen för att få igen den investeringen.¹²³ Det gäller förstås för alla utbildningar, såväl dem med högt som dem med lågt söktryck.

5.1.6 *Innehållet i lärosätenas årsredovisningar*

Som beskrivits i kapitel 4 finns återrapporteringskrav angående lärarutbildningen i lärosätenas regleringsbrev. Kraven handlar om hur lärosätena dimensionerat utbildningen samt hur de vägleder studenter inom ramen för utbildningen.

¹²² Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende anslag 2:70.

¹²³ Intervju HKR, 2013-12-12.

Åtterrapporing om överväganden i dimensioneringen

I årsredovisningarna ger lärosätena generellt sett inte några detaljerade beskrivningar av dimensioneringsbesluten eller hur söktrycket samt arbetsmarknadens behov påverkar dimensioneringen av olika inriktningar. Det framgår dock att söktrycket har stor betydelse för alla lärosäten. Vissa lärosäten beskriver skillnader i söktryck mellan olika utbildningar övergripande och några pekar ut problem med rekryteringen av studenter till ämneslärarytbildningen årskurs 7–9 samt ämneslärarytbildning med inriktning mot matematik och naturvetenskapliga ämnen.

En del lärosäten skriver att de använder prognoser över arbetsmarknadens behov. Några få anger vilka prognoser som används. I de fallen nämns prognoser från SCB, Arbetsförmedlingen, Skolverket samt rapporter från Högskoleverket/UKÄ. Flera lärosäten anger att de får signaler om arbetsmarknadens behov från skolhuvudmän i regionen. Det förefaller dock ofta handla om olika typer av dialog snarare än om regelrätt statistik eller dokumenterat underlag. Ett lärosäte rapporterar att det dragit ned på antalet platser på en inriktning inom lärarytbildning med hänvisning till arbetsmarknadens behov. Något lärosäte pekar på svårigheten att få ekonomisk bärighet i utbildningen när antalet sökande till utbildningen är litet. Några lärosäten nämner att möjligheten att erbjuda utbildning med bibehållen kvalitet påverkar möjligheten att öka antalet platser. Det gäller främst utbildningar med ett högre söktryck, till exempel förskollärarytbildningen. Tolv lärosäten beskriver uttryckligen vilka faktorer som ligger till grund för dimensioneringsbesluten.

Riksrevisionen noterar att fyra lärosäten inte har lämnat någon åtterrapporing om dimensioneringen av lärarytbildningen enligt åtterrapporingsskravet.

Åtterrapporing om vägledning av studenter

Lärosätena ska också vägleda studenterna i de val som kan göras inom lärarytbildningen. Syftet är att hjälpa studenterna att läsa ämnen som gör dem anställningsbara. De flesta lärosäten, 22 stycken, ger någon beskrivning av hur de vägleder studenter genom utbildningen. Beskrivningarna är dock olika detaljerade. Av de lärosäten som inte beskriver någon vägledning av studenter har två bara ämneslärarytbildning inom specifika områden och därmed finns inget behov av ytterligare vägledning av studenterna.

5.2 Lärosätenas insatser för att öka antalet nybörjare på lärarprogrammen

I det här avsnittet behandlas lärosätenas arbete för att rekrytera studenter till lärarutbildningen. Av avsnitten ovan framgår att antalet sökande till en utbildning spelar stor roll för om lärosätena ska erbjuda en utbildningsinriktning eller inte. För att anpassa utbildningsutbudet till arbetsmarknadens behov är det därför viktigt att försöka rekrytera studenter till inriktningar av lärarutbildningen där söktrycket är lågt och arbetsmarknadens behov är stort.

I enkäten till lärosäten med lärarutbildning ställde Riksrevisionen frågor om hur söktrycket ser ut till olika lärarutbildningar och ämnesinriktningar. En majoritet (61 procent) av lärosätena med lärarutbildning upplever att det i mycket hög grad finns skillnader i antalet behöriga sökande per utbildningsplats mellan olika inriktningar inom lärarutbildningen. Det framgår också vid intervjuerna med lärosätena samt av material som lärosätena lämnat till Riksrevisionen.¹²⁴

Riksrevisionen frågade om lärosätena på något sätt arbetar med rekrytering till lärarutbildningen. Bland de 24 lärosäten som svarat på denna enkätfråga har 23 genomfört insatser för att öka rekryteringen till någon inriktning inom lärarutbildningen. De flesta, 15 av 24, har arbetat med att öka rekryteringen till ämneslärarutbildningen och då framför allt (7 av 15) med inriktning mot matematik och naturvetenskap. Grundlärarutbildningen, framför allt med inriktning mot årskurs 4–6 har på något sätt marknadsförts av 9 lärosäten. De viktigaste anledningarna till att arbeta med rekryteringen till just dessa inriktningar var att antalet studenter var få (74 procent) och att efterfrågan på arbetsmarknaden var stor (78 procent). Ungefär en tredjedel av lärosätena angav skäl för marknadsföring som var en följd av lärosätets interna behov.

¹²⁴ Intervjuer HKR, 2013-12-12, UmU, 2013-12-09, HDa, 2014-02-06, KaU, 2014-03-19, UU, 2014-02-19 samt dokument som lärosätena lämnat till Riksrevisionen, se bilaga 2.

Tabell 5.3 "Vilka insatser har ni genomfört för att öka rekryteringen till någon/några inriktningar inom lärarutbildningen?"

	Någon gång	Vid flera tillfällen	Vid något enstaka tillfälle	Aldrig
Möten med elever på gymnasiet	95,5%	74%	21,5%	0%
Skriftlig information har skickats ut till potentiella studenter	86,5%	52%	34,5%	17%
Kurser / inslag har lagts till i utbildningen för att öka dess attraktivitet	51,5%	17%	34,5%	43,5%
Lärosätet har anordnat kurser som ska öka antalet behöriga sökande	35,5%	17%	21,5%	48%
Totalt antal svarande: 23				

Källa: Riksrevisionens enkät till lärosäten med lärarutbildning.

Lärosätena har framför allt försökt rekrytera genom möten med elever på gymnasier och utskick av skriftlig information till potentiella studenter.

Knappst två tredjedelar av de lärosäten som genomfört rekryteringsinsatser har följt upp resultaten av dem. Drygt hälften av dessa lärosäten anger att insatserna har lett till fler sökande, medan drygt en tredjedel av de svarande inte vet vilken effekt insatserna har haft på studenternas benägenhet att söka utbildningen.

5.3 Rekrytering av studenter som påbörjat andra studier

Ämneslärarstudenter studerar ämnen som även ges till studenter utanför lärarprogrammen. En tänkbar rekryteringskanal för lärarutbildningen kan därför vara att marknadsföra utbildningen till studenter som läser fristående kurser som också utgör skolämnen. Riksrevisionen har ställt frågor om huruvida lärosätena använder denna möjlighet att locka studenter till lärarutbildningen. Ungefär en tredjedel av lärosätena har svarat att de försöker locka studenter från fristående kurser om antalet studenter på den inriktningen inom lärarutbildningen är lågt. Enligt Riksrevisionens bedömning är denna marknadsföring utifrån granskningens resultat ingen viktig kanal för lärosätena för att locka studenter till lärarutbildningen.

KPU är en utbildningsväg för att de med tidigare högskolestudier relevanta för ett undervisningsämne ska kunna få en ämneslärarexamen. Individer som redan har genomgått ämnesstudier från universitet/högskola inom ämnen som finns inom skolan kan komplettera dessa studier med bl.a. didaktik,

specialpedagogik och kunskaper inom bedömning och betygssättning.¹²⁵ KPU kan således vara ett sätt att öka antalet lärare inom bristämnen.

Enligt svaren på Riksrevisionens enkät är det 17 lärosäten som idag erbjuder KPU. Riksrevisionen har ställt ett antal kompletterande frågor till lärosäten som erbjuder KPU.¹²⁶

Av svaren framgår att fyra lärosäten har erfarenhet av att behöva göra urval till platserna på KPU och att tolv lärosäten alltså inte har gjort något urval bland de sökande. Några lärosäten har lämnat kommentarer om sina möjligheter att göra urval. Ett par lärosäten tar upp att de anpassar antalet erbjudna platser på olika inriktningar efter det förväntade antalet sökande innan de gör sin antagning, vilket självklart påverkar om de behöver göra ett urval eller inte. Ett par andra lärosäten tar upp att de har problem med att de sökande inte lever upp till antagningskraven samt att de ämnen eller ämneskombinationer som erbjuds kan ha påverkat möjligheten för personer att söka. Det kan i sin tur påverka antalet sökande och därmed behovet av att göra urval.

Fem lärosäten upplever att det är lättare att rekrytera studenter till KPU än till den ordinarie lärarutbildningen. Två lärosäten uttrycker att det är lika svårt att rekrytera som till KPU som till den ordinarie lärarutbildningen. Även här lämnar flera lärosäten kommentarer där de nämner att de sökande saknar behörighet. Ett lärosäte tar också upp att möjligheten att bli så kallad ett-ämneslärare har ökat möjligheten att rekrytera studenter till KPU.

I enkäten ställde Riksrevisionen en fråga om vilka principer lärosätena utgår ifrån när de antar studenter till KPU. Av svaren framgår att lärosätena försöker prioritera sökanden som har en ämnesbakgrund inom vilken det råder lärarbrist.

¹²⁵ Studenterna inom KPU tar del av det som kallas utbildningsvetenskaplig kärna och som utgör en obligatorisk del av den reguljära lärarutbildningen. Ämnesdidaktik ska ingå som en del i studierna av den utbildningsvetenskapliga kärnan. Studenter som går KPU ska också ta del av verksamhetsförlagd utbildning hos skolhuvudmän inom relevant verksamhet och ämne (förordning (2011:686) om kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen).

¹²⁶ Dessa frågor skickades ut per e-post efter att enkätsvaren kommit in. Frågorna berör på olika sätt urval, rekrytering och prioriteringar inom ramen för KPU. Följande lärosäten tillfrågades: Chalmers tekniska högskola, Gymnastik- och idrottshögskolan, Umeå universitet, Uppsala universitet, Stockholms universitet, Malmö högskola, Göteborgs universitet, Lunds universitet, Linköpings universitet, Mälardalens högskola, Karlstads universitet, Högskolan i Gävle, Linnéuniversitetet, Kungl. Musikhögskolan, Mittuniversitetet. Vi kommunikation med lärosätet framkom det att Chalmers tekniska högskola inte erbjuder KPU i den strikta bemärkelsen. Chalmers har valt att ha en lång lärarutbildning som är uppdelad i en kandidatdel då studenterna studerar sina ämnen och en masterdel då de studerar lärande. Det är KPU-lik men Chalmers har så här långt bara tagit in studenter som redan går på Chalmers till detta masterprogram. Chalmers är därför inte medtaget i resultatet.

Tabell 5.4 "Vilka principer har ni för antagande till KPU när antalet sökande är fler än antalet platser? Utöver det som styrs av förordning."

	Andel
Sökanden med ämnesbakgrund inom ämnen där det råder lärarbrist	41%
Inga principer utöver det som står i förordningen	29,5%
Antal högskolepoäng som de sökande har	29,5%
Annat	41%
Totalt antal svarande: 17	

Källa: Riksrevisionens enkät till lärosäten med lärarutbildning.

Om KPU ska fungera som ett sätt att minska brister inom vissa områden är det viktigt att lärosätena vid antagning till KPU också prioriterar att anta sökanden som har sin bakgrund inom ett bristämne. Av de femton lärosäten som har regelrätt KPU uppger sju att de använder ämnesbakgrund i de fall de behöver göra ett urval till platserna på KPU. Åtta lärosäten har uppgett att de helt eller delvis prioriterar sökanden med en bakgrund inom något bristämne. Prioriteringar kan dock endast ske i den mån lärosätena också behöver göra ett urval. Vissa lärosäten har valt att *endast* anta studenter till KPU inom bristområden.

Riksrevisionen samlade in information om inom vilka ämnen som KPU-studenter tagits in sedan 2011. Biologi är det största ämnet inom KPU, därefter kommer engelska.¹²⁷ Från tabellen nedan framgår att kemi, matematik, teknik, fysik och spanska också finns på listan över de största KPU-ämnena. Det är positivt, eftersom de senare ämnena är bristämnen.

¹²⁷ Vissa lärosäten har i sina svar specificerat om studenterna är antagna till KPU mot gymnasieskolan eller KPU mot årskurs 7–9. Övriga har bara angett ämne och antal studenter. Riksrevisionen har inte gjort skillnad mellan om en student har ämnet som första, andra eller tredje ämne i sin framtida ämneslärarexamen.

Tabell 5.5 Topp tio-ämnen inom KPU-utbildningarna

Topp 10	Gymnasiet	Årskurs 7–9	Ospecificerat*	Totalt
Biologi	75	7	36	118
Engelska	33	21	55	109
Kemi	26	13	52	91
Matematik	27	13	43	83
Svenska	28	8	46	82
Teknik	25	13	44	82
Musik	53	1	13	67
Fysik	18	6	40	64
Spanska	12	11	34	57
Samhällskunskap	33	8	12	53

* Ospecificerat innebär att lärosätet inte har angett om det handlar om KPU mot årskurs 7–9 eller mot gymnasieskolan.

Källa: Frågor skickade per e-post till Riksrevisionens kontaktpersoner vid lärosätena.

Hittills har få studenter examinerats från KPU. Nio lärosäten har uppgett att de har examinerat studenter från KPU. Sex lärosäten har inte gjort det än.¹²⁸ Vad gäller antalet studenter som tar ut en lärarexamen är det viktigt att komma ihåg att det i den svenska högskolan är en aktiv handling att ta ut sin examen. Det betyder att studenterna kan vara klara med sina studier, men av någon anledning ansöker de inte om examensbevis. I vilken utsträckning lärarstudenter tar ut examen har inte undersökts. Att lärare behöver ta ut examen för att kunna få lärarlegitimation bör rimligen göra att fler lärare ansöker om examen jämfört med andra studenter. Därutöver bedrivs KPU ofta på halvfart, vilket gör att många studenter inte har hunnit bli klara med sin KPU än.

¹²⁸ Chalmers tekniska högskola ingår inte i sammanställningen, vilket är anledning till att antalet lärosäten totalt blir 15.

5.4 Sammanfattande iakttagelser

Att ansöka om examenstillstånd förefaller utifrån granskningen vara ett strategiskt beslut som handlar om att ge lärosätet handlingsfrihet när det utformar sitt utbildningsutbud. Det kan förklara varför studenternas efterfrågan, uttryckt som tidigare antal sökanden, spelar en mindre roll för lärosätena när de söker examenstillstånd. Istället var tillgängliga lärarresurser mycket viktiga för lärosätena när de beslutade om vilka examenstillstånd de skulle söka.

Lärosätena använder en rad olika underlag i sitt arbete med att dimensionera utbildningarna. Intressant att notera är att lokala prognoser över arbetsmarknadens behov används i högre utsträckning än nationella sådana. Bland den dokumentation som Riksrevisionen tagit del av från lärosätena förefaller tidigare antal sökanden användas som underlag i beslut om dimensionering i störst utsträckning.

Antal sökanden rangordnas av lärosätena som den viktigaste faktorn när beslut om antal platser ska fattas. Det framkommer också i de intervjuer Riksrevisionen har genomfört. Utöver antalet sökande är tillgängliga lärarresurser viktiga för lärosätena när de beslutar om antal platser på utbildningarna. Det tas också upp i intervjuerna, och företrädare för lärosätena understryker vikten av undervisande personal med rätt kompetens för att kunna hålla utbildningens kvalitet. Det är naturligtvis av stor betydelse för att säkra kvaliteten i lärarutbildning. Strategiska hänsyn tas också till lärosätets totala användning av sina lärarresurser.

De intervjuade lärosätena har möjlighet att omfördela resurser mellan olika inriktningar på utbildningen (se avsnitt 5.1.4). Intervjuerna tyder inte på att det är någon självklarhet att göra så. Det är också skillnad mellan att omfördela resurser för att kunna ge utbildningar med få studenter och omfördela för att kunna utöka antalet platser på exempelvis förskollärarytbildningen där söktrycket är högt och arbetsmarknadens behov stort. Få lärosäten erbjuder fler platser på populärare utbildningsinriktningar för att på så sätt skapa resurser att omfördela till inriktningar med få studenter. Riksrevisionen noterar att det å ena sidan skulle kunna vara positivt att omfördela resurser, om det leder till att utbildningar inom bristämnen kan ges men om det samtidigt innebär att för många studenter utbildas inom vissa områden så leder det å andra sidan till ineffektivitet.

Om utbildningar har för lågt studentantal ställer lärosätena in dem. Från granskningen framkommer särskilt tydligt problem med ämneslärarutbildningen årskurs 7–9.

Utifrån den genomgång som gjorts av lärosätenas återrapportering framkommer också att återrapporteringen i många fall är vag och att det är svårt att avgöra hur återrapporteringskravet har påverkat lärosätenas arbete med att faktiskt ändra antalet platser på utbildningarna. Återrapporteringen ger emellertid en tydlig bild av inom vilka årskurser och ämnesområden det råder brist respektive inom vilka det finns tillräckligt många studenter. Lärosätena har också förmedlat de problem de har med att upprätthålla kurser och utbildningar inom områden där antalet studenter är lågt och i många fall påtalat att arbetsmarknadens behov och studenternas efterfrågan inte stämmer överens. Det pekar på att lärosätena har förmedlat mycket av den information departementet behöver i sin styrning.

Lärosätena arbetar till viss del med att rekrytera studenter till utbildningar inom bristområden, men det förefaller inte göras på något systematiskt sätt. Knappt två tredjedelar av lärosätena har följt upp sina rekryteringsinsatser medan en dryg tredjedel inte vet vilken effekt insatserna har haft på studenternas benägenhet att söka utbildningen.

De lärosäten som erbjuder KPU gör det till ganska stor del inom områden där det råder brist. Det syns också på vilken ämnesbakgrund studenter inom lärosätenas KPU har. Samtidigt är det få lärosäten som uppger att de gjort urval till KPU. Det förefaller dock lättare för lärosätena att låta bli att erbjuda utbildning inom KPU inom områden där det inte råder någon läraryrkebrist, jämfört med inom den reguljära utbildningen.

6 Lärosätenas system för att inhämta information om behovet av lärare

För att ha möjlighet att anpassa utbildningsutbudet efter nationella, lokala eller regionala behov behöver lärosätena ta del av information om vilka behov av lärare som finns. Kapitlet behandlar hur lärosätenas informationskanaler ser ut.

Kapitlet bygger på Riksrevisionens enkät till lärosäten med lärarutbildning, enkäterna till skolhuvudmän samt intervjuer med lärosäten och kommunala skolhuvudmän.

6.1 Lärosäten och (kommunala) skolhuvudmän möts framför allt på regional nivå

För att lärosätena och skolhuvudmännen ska kunna samarbeta om dimensioneringen av lärarutbildningen behöver de mötas. Riksrevisionen har i sina enkäter till lärosäten och skolhuvudmän ställt frågor om vilka mötesplatser som finns och om skolhuvudmän eventuellt finns representerade inom lärosätenas beslutande eller rådgivande organ.

Enkäten till lärosätena visar att skolhuvudmän sitter i programråd eller motsvarande¹²⁹ vid drygt hälften av lärosätena. Det förekommer att kommunrepresentanter finns i styrelser och nämnder kopplade till lärarutbildningen. Drygt 40 procent av de kommunala skolhuvudmän som svarat på Riksrevisionens enkät anger att de är representerade inom något organ vid något lärosäte där beslut fattas angående lärarutbildningen. Bland de enskilda skolhuvudmännen är detta betydligt mindre vanligt, 96 procent är inte alls representerade.

Av intervjuerna framkommer att formella beslut om antal platser på utbildningarna fattas relativt högt upp i hierarkin inom alla intervjuade lärosäten. Beslutet är dock ofta förankrat med lägre nivåer inom lärosätet och hos de institutioner eller motsvarande som ska ge kurserna.¹³⁰

¹²⁹ Ett programråd är ett organ inom ett lärosäte där sådant som rör ett enskilt utbildningsprogram avhandlas.

¹³⁰ Intervjuer HKR, 2013-12-12, HDa, 2014-02-06, KaU, 2014-03-19, UU, 2014-02-19, UmU, 2013-12-09 samt de dokument som lärosätena lämnat till Riksrevisionen, se bilaga 2.

Det är framför allt vanligt att lärosäten och skolhuvudmän träffas i olika fora på regional nivå. Det framgår av såväl enkäter till lärosäten och skolhuvudmän som de intervjuer Riksrevisionen gjort. Enligt enkäten till lärosätena deltar 85,5 procent av lärosätena i fora där man på något sätt samverkar med regionförbund, kommunförbund eller motsvarande och 71,5 procent av lärosätena ingår i ett regionalt utvecklingscentrum.¹³¹ Av de kommunala huvudmännen deltar 75 procent i ett regionalt samarbete. Detta mönster bekräftar av intervjuer med lärosäten och skolhuvudmän. Det är framför allt via regionala utvecklingscentra eller varianter på sådana organ som lärosäten och kommunala skolhuvudmän har kontakt.¹³²

Det är tydligt att enskilda skolhuvudmän deltar i sådana samarbeten i mycket liten utsträckning. Till exempel deltar endast 4 procent av de enskilda skolhuvudmännen i samarbete inom en region.

6.2 Handlar kontakterna om dimensionering?

Att skolhuvudmän och lärosäten möts behöver dock inte innebära att de diskuterar antalet utbildningsplatser på olika inriktningar inom lärarutbildningen. Även andra slags frågor kan diskuteras i de olika fora där lärosäten och skolhuvudmän träffas. Nedan presenteras i vilken utsträckning antalet utbildningsplatser på olika inriktningar inom lärarutbildningen diskuteras inom olika fora där skolhuvudmän och lärosätena möts. Resultatet är hämtade från enkäter till lärosäten och till skolhuvudmän samt intervjuer med båda aktörerna.

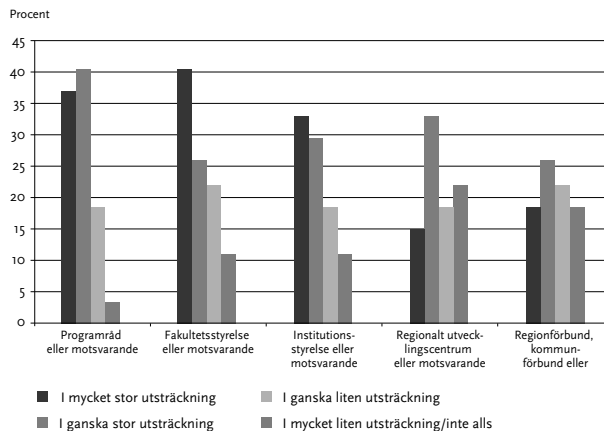
6.2.1 Dimensionering diskuteras framför allt inom lärosätena

Som framgår av tabell 6.1 nedan diskuteras antalet platser på lärarutbildningens olika inriktningar framför allt i organ inom lärosätet.

¹³¹ Regionala utvecklingscentrum (RUC) används av lärosätena för att samverka med det omgivande samhället. Arbetet ska syfta till regional och lokal utveckling. RUC finansieras av uppdragsgivarna som är aktörer som arbetar med pedagogisk verksamhet.

¹³² Intervjuer UmU, 2013-12-09, HKR, 2013-12-12, KaU, 2014-03-19, UU, 2014-02-19, HDa, 2014-02-16 samt intervjuer med kommundienstämman i Kristianstad, Ludvika, Avesta, Falun, Rättvik, Storfors, Kristinehamn, Karlstad och Enköpings kommuner.

Figur 6.1 "I vilken utsträckning diskuteras antalet utbildningsplatser på olika inriktningar inom lärarutbildningen i nedanstående forum"



Källa: Riksrevisionens enkät till lärosäten med lärarutbildning.

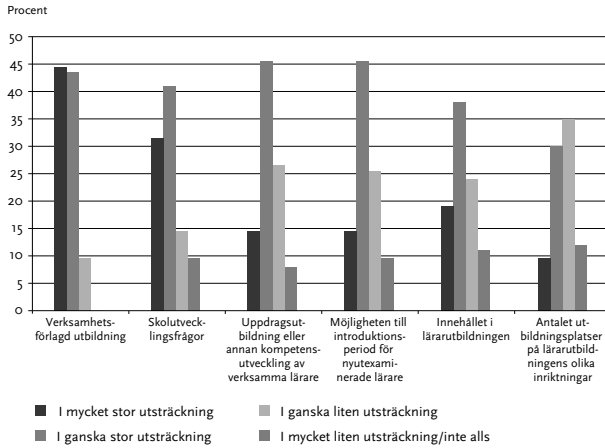
Emellertid diskuteras dimensionering i störst utsträckning inom programråden eller motsvarande. Programråden är också de organ inom lärosätena där det är vanligast att skolhuvudmän finns representerade. Enligt enkäten till lärosätena är huvudmännen dock endast representerade i något sådant organ vid drygt hälften av lärosätena. Det kan också finnas mer än ett programråd eller motsvarande vid ett och samma lärosäte. På basis av enkäten kan Riksrevisionen inte säga i hur många programråd inom ett och samma lärosäte som huvudmän finns representerade. I de regionala organ, där det också är vanligare att skolhuvudmän deltar, är det relativt sett mindre vanligt att diskutera frågor som rör dimensionering.

6.2.2 Dimensioneringen tar relativt liten plats i diskussioner mellan lärosäten och skolhuvudmän

Enligt skolhuvudmännen diskuteras framför allt skolutveckling och verksamhetsförlagd utbildning i de organ inom lärosätena där skolhuvudmän är representerade. Antalet utbildningsplatser på lärarutbildningens olika inriktningar diskuteras relativt sett minst enligt de kommunala skolhuvudmännen och näst minst enligt de enskilda skolhuvudmännen.

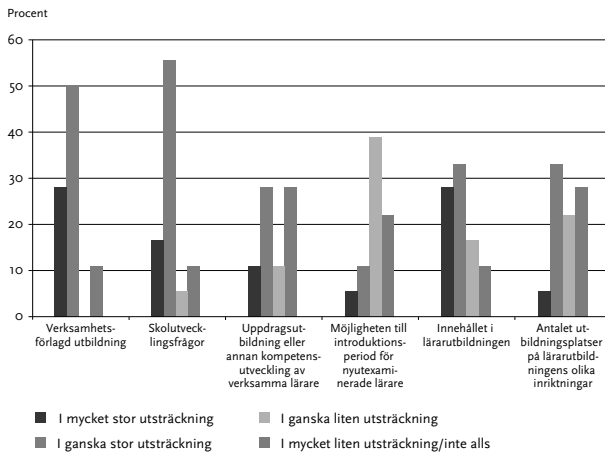
STATENS DIMENSIONERING AV LÄRARUTBILDNINGEN – UTBILDAS RÄTT ANTAL LÄRARE?

Figur 6.2 "I vilken utsträckning diskuteras nedanstående inom sådana organ inom lärosäten?"



Källa: Riksrevisionens enkät till kommunala skolhuvudmän.

Figur 6.3 "I vilken utsträckning diskuteras nedanstående inom sådana organ inom lärosäten?"



Källa: Riksrevisionens enkät till enskilda skolhuvudmän.

Skolhuvudmän och lärosäten kan också diskutera i de olika samarbetsorgan som finns inom kommuner eller inom regioner och där lärosäten deltar. Huvudmän som enligt Riksrevisionens enkät deltar i sådant samarbete anger att antalet platser på lärarutbildningens olika inriktningar är den av de listade faktorerna som diskuteras i minst utsträckning relativt sett. Även när aktörerna möts i dessa fora är verksamhetsförlagd utbildning och skolutvecklingsfrågor det som tar störst utrymme i diskussionerna. Även uppdragsutbildning eller annan kompetensutveckling diskuteras i relativt stor utsträckning, se elektronisk bilaga.

Riksrevisionens intervjuer med kommunala skolhuvudmän visar även de att diskussionerna mellan de kommunala skolhuvudmännen och lärosätena domineras av skolutvecklingsfrågor och frågor om verksamhetsförlagd utbildning för lärarstudenter.¹³³ Intervjuerna indikerar att dimensioneringen av antalet platser på lärarutbildningen i regel tas upp av huvudmän eller lärosäten vid kontakter med lärosätena, men frågan diskuteras inte vidare i någon större utsträckning.¹³⁴ Det finns också exempel på att dimensioneringen inte diskuteras alls.¹³⁵ Några kommunala skolhuvudmän efterlyser i intervjuerna mer diskussioner med lärosäten angående dimensioneringen.¹³⁶ Det finns också en viss uppgivenhet rörande frågan, det upplevs inte som meningsfullt att diskutera, eftersom söktrycket i många fall är lågt.

Några enskilda huvudmän har egna fora där lärosäten deltar

En tiondel av de enskilda huvudmännen deltar i samarbete mellan enskilda skolhuvudmän, där lärarutbildningen diskuteras och där lärosäten deltar.

Även i dessa fora diskuteras framför allt skolutvecklingsfrågor och innehållet i lärarutbildningen. Frågorna diskuteras i stor utsträckning enligt drygt 65 procent av de skolhuvudmän som deltar i något sådant samarbete. Antalet utbildningsplatser på lärarutbildningens olika inriktningar diskuteras enligt 42 procent i ganska eller mycket stor utsträckning.

¹³³ Intervjuer med kommuntjänstemän i Umeå, Ludvika, Avesta, Falun, Rättvik, Kristinehamn, Karlstad, Uppsala, Heby, Enköping.

¹³⁴ Intervjuer med kommuntjänstemän i Umeå, Ludvika, Falun, Rättvik, Storfors, Karlstad, Uppsala.

¹³⁵ Intervjuer med kommuntjänstemän i Kristianstad, Kristinehamn, Avesta, Enköping.

¹³⁶ Intervjuer med kommuntjänstemän i Karlstad, Kristinehamn, Enköping.

6.3 Skolhuvudmännens behov och dialog med lärosätena

6.3.1 *Skolhuvudmännens behov av lärare varierar beroende på typ av lärare*

Riksrevisionen frågade i enkäterna till kommunala och enskilda skolhuvudmän om de just nu har svårt att rekrytera lärare med olika inriktning och huruvida de bedömer att de kommer få svårigheter att besätta lärartjänster med behöriga lärare de närmaste fem åren.

En stor andel kommunala skolhuvudmän upplever att det är just nu är svårt att rekrytera lärare till årskurs 7–9 med inriktning mot matematik och naturvetenskap (87 procent) respektive moderna språk (80 procent). Detsamma gäller gymnasielärare med dessa ämnesinriktningar samt yrkeslärare. Huvudmännen bedömer också att de kommer att ha problem att rekrytera lärare med dessa utbildningsinriktningar de närmaste fem åren.

¹³⁷ Enskilda skolhuvudmäns svar följer samma mönster, men de enskilda skolhuvudmännen upplever inte i lika stor utsträckning att det är, eller kommer att bli, svårt att rekrytera.

När det gäller lärare för årskurs 7–9 med inriktning mot samhällsvetenskapliga ämnen är resultaten emellertid tämligen samstämmiga mellan huvudmannatyperna. Majoriteten av skolhuvudmännen upplever att det är lätt att rekrytera lärare med den här inriktningen och att de i liten utsträckning kommer att få problem att rekrytera sådana lärare de närmaste fem åren. Att bristen på lärare i samhällsvetenskapliga ämnen är mindre är också tydligt i flera av de intervjuer som Riksrevisionen gjort med kommunala skolhuvudmän.¹³⁸ Andelen som anger att det är svårt att rekrytera lärare för årskurs 1–6 är också låg i jämförelse med lärare i naturvetenskapliga ämnen och moderna språk för grundskolan och gymnasieskolan.

6.3.2 *(Kommunala) skolhuvudmän har någon gång informerat om sitt behov av lärare*

Lärosätena kan hämta information om behovet av lärare via nationella eller regionala prognoser från exempelvis SCB eller Arbetsförmedlingen. De skolhuvudmän som lärosätena har kontakt med kan också utgöra en viktig informationskälla.

¹³⁷ I enkäten har vi använt de begrepp som används i den lärarutbildning som infördes 2011, exempelvis kallas lärare i grundskolan för grundlärare.

¹³⁸ Intervjuer med kommundienstämman i Ludvika, Karlstad, Uppsala, Enköping.

Tabell 6.1 "Har ni informerat lärosäten med lärarutbildning om vilka behov av lärare ni har?"

	Nuvarande behov		Framtida behov	
	Kommunal huvudman	Enskild huvudman	Kommunal huvudman	Enskild huvudman
Ja, vid flera tillfällen	21%	2,5%	20%	2,5%
Ja, vid några tillfällen	24,5%	9,5%	23,5%	7%
Ja, vid något enstaka tillfälle	33%	15%	31%	12,5%
Nej	21,5%	73%	25,5%	78%
Antal svarande:	191	392	191	397

Källa: Riksrevisionens enkät till kommunala och enskilda skolhuvudmän.

Ungefär tre fjärdedelar av de kommunala skolhuvudmännen har åtminstone vid något enstaka tillfälle informerat lärosäten om sitt behov av lärare. Intressant att notera är att en tredjedel bara informerat lärosäten vid något enstaka tillfälle. Det är betydligt vanligare att kommunala skolhuvudmän har informerat lärosäten med lärarutbildning om sitt nuvarande och framtida behov av lärare än att de enskilda huvudmännen gjort det. Bland de enskilda skolhuvudmännen har runt tre fjärdedelar *inte* informerat lärosätena om sitt nuvarande respektive framtida behov av lärare. Majoriteten av de enskilda skolhuvudmännen har inte informerat något lärosäte, även när endast de största enskilda skolhuvudmännen bland respondenterna studeras.

Tabell 6.2 "I vilken grad upplever ni att de lärosäten ni har kontakt med är öppna för era synpunkter och behov?"

	Kommunala huvudmän	Enskilda huvudmän
I mycket hög grad	21,5%	16,5%
I ganska hög grad	58%	55,5%
I ganska låg grad	18%	16,5%
I mycket låg grad/inte alls	2,5%	11%
Antal svarande:	83	18

Källa: Riksrevisionens enkät till kommunala och enskilda skolhuvudmän.

En klar majoritet av de skolhuvudmän som vid något tillfälle informerat lärosätena om sina nuvarande eller framtida behov menar att lärosätena i mycket eller i ganska hög grad är öppna för skolhuvudmannens synpunkter och behov (79,5 procent av de kommunala och 72 procent av de enskilda).

Generellt framstår det som att skolhuvudmännen anser att lärosätena lyssnar på dem. Det är dock viktigt att notera att denna fråga inte är avgränsad till enbart dimensioneringen utan mäter all form av samverkan mellan skolhuvudmän och lärosäten.

Det förekommer att de kommunala skolhuvudmän som Riksrevisionen intervjuat kommunicerar att kommunen inte behöver fler lärare med vissa inriktningar. Det upplever man inte leder till någon tydlig respons från lärosätet.¹³⁹ Det finns regionala skillnader i det här hänseendet: i en region beskriver ett flertal huvudmän dialogen som mycket väl fungerande.¹⁴⁰

6.3.3 *Skolhuvudmännens underlag skulle kunna utökas och utvecklas*

För att ha möjlighet att anpassa sitt utbildningsbehov efter lokala eller regionala behov behöver lärosätena information. Ett sätt att få sådan information är att ta del av skolhuvudmännens personal- och kompetensförsörjningsplaner.

Knappt 60 procent av lärosätena anser inte att de har tillgång till tillräckligt underlag om skolhuvudmäns behov av olika typer av lärare. Knappt två tredjedelar av lärosätena uppger att de har tillgång till underlag i form av personal- eller kompetensförsörjningsplaner som framställts av skolhuvudmän. Drygt hälften (52 procent) av lärosätena anger att de skulle önska någon annan form av underlag från skolhuvudmännen än det underlag de har idag. Lärosätena efterfrågar, enligt de öppna svaren, framför allt mer detaljerad information om vilka behov av lärare med olika inriktningar och ämneskombinationer som kommunerna har. Enligt ett flertal lärosäten vore det också intressant med ett bättre underlag om behovet av lärare på lång sikt och en analys av konsekvenserna av pensionsavgångar och barnkullars framtida storlek.

Drygt 55 procent av de kommunala skolhuvudmännen har en aktuell plan för personal- eller kompetensförsörjning eller något annat underlag som beskriver deras nuvarande och framtida behov av lärare. Bland enskilda skolhuvudmän uppger något fler (65,5 procent) att de har en aktuell plan. Prognoser över lärarbehovet har också berörts i de intervjuer Riksrevisionen har genomfört med kommunala skolhuvudmän. Det finns en variation mellan kommuner när det gäller i vilken utsträckning man gjort en kompetensförsörjningsplan eller motsvarande.¹⁴¹ Kravet på att lärare ska ha lärarlegitimation verkar ha drivit på kommunerna att se över vilka behörigheter de verksamma lärarna har och följa upp i vilken grad lärare är och blir legitimerade.¹⁴² Den dokumentation Riksrevisionen fått ta del av från lärosätena innehåller inte särskilt mycket data av det här slaget.

¹³⁹ Intervjuer med kommundienstämman i Karlstad.

¹⁴⁰ Intervjuer med kommundienstämman i Rättvik, Falun, Ludvika.

¹⁴¹ Intervjuer med kommundienstämman i Umeå, Kristianstad.

¹⁴² Intervjuer med kommundienstämman i Avesta, Falun, Rättvik, Kristinehamn, Karlstad, Uppsala, Heby.

6.4 Variationer i samarbetet mellan regioner

Riksrevisionen kan konstatera att de finns en variation när det gäller hur väl aktörerna upplever att samarbetet fungerar i de fem regioner som Riksrevisionen har besökt.

I vissa regioner är samarbetet mellan lärosätena och de kommunala skolhuvudmännen mer livaktigt. Lärosätena uppfattas som lyhörda och intresserade av kommunernas behov och det finns ett ömsesidigt intresse av att stärka lärarutbildningen. Vissa lärosäten är till exempel aktivare när det gäller att erbjuda kompetensutvecklingsinsatser och bedriva praktisk forskning. Ett närmare samarbete verkar vara kopplat till att pengar satsas på det regionala samverkansorganet mellan lärosäte och skolhuvudmän, vilket möjliggör mer kompetensutveckling för de verksamma lärarna.¹⁴³ Det finns emellertid lärosäten som uppfattas som mindre intresserade av att samarbeta med och erbjuda kompetensutveckling samt sprida forskning till kommunerna.¹⁴⁴ Oavsett hur samarbetet fungerar uppfattas det emellertid som svårt att påverka antalet platser på utbildningarna.

6.5 Sammanfattande iakttagelser

Lärosätena samverkar med skolhuvudmännen. Skolhuvudmän och lärosäten träffas framför allt i regionala sammanslutningar, exempelvis inom ramen för regionförbund eller regionala utvecklingscentra. Riksrevisionens granskning visar emellertid att lärosätenas samverkan med enskilda skolhuvudmän kan stärkas betydligt. De enskilda huvudmännen har i mycket lägre grad än de kommunala kontakter med lärosäten där lärarutbildningen diskuteras. När lärosäten och skolhuvudmän – kommunala såväl som enskilda – träffas tar diskussioner om antalet platser på lärarutbildningens olika inriktningar relativt liten plats.

Riksrevisionens intervjuer visar att det finns en variation mellan olika regioner när det gäller hur väl aktörerna upplever att samarbetet mellan lärosäten och skolhuvudmän fungerar. Intervjuerna med kommunala skolhuvudmän indikerar en viss uppgivenhet hos lärosätena på grund av det låga studentintresset för framför allt vissa inriktningar på lärarutbildningen. Riksrevisionens bedömning är att ett ökat intresse från studenter skulle kunna ge mer liv till diskussioner om hur antalet platser på lärarutbildningen bör fördelas mellan olika inriktningar. Samtidigt kan varken skolhuvudmän eller lärosäten vänta med att agera tills ett sådant intresse eventuellt uppstår.

¹⁴³ Intervjuer med kommuntjänstemän i Rättvik, Falun, Avesta, Ludvika, Karlstad, Kristinehamn, Storfors samt KaU, 2014-03-19, HDa, 2014-02-06.

¹⁴⁴ Intervjuer med kommuntjänstemän i Uppsala, Enköping, Heby samt UU 2014-02-19.

Vissa skolhuvudmän saknar en aktuell personal- eller kompetensförsörjningsplan. Det kan potentiellt försvåra lärosätenas möjlighet att ta hänsyn till skolhuvudmännens behov i sin dimensionering. Ungefär hälften av lärosätena har efterfrågat någon annan form av underlag från kommunerna än det de idag har tillgång till. De har bland annat efterfrågat mer detaljerad information om vilka behov av lärare med olika inriktningar och ämneskombinationer som kommunerna har. Riksrevisionen bedömer att mer utvecklade underlag från skolhuvudmännen skulle kunna stärka diskussionerna om dimensionering.

7 Samverkan för att effektivt fördela utbildningsplatser

Regeringen har uttalat att profilering och ökad samverkan mellan lärosäten kan öka kvaliteten i den högre utbildningen och forskningen. Initiativet till eventuella sammanslagningar bör, enligt regeringen, tas av lärosätena själva. Riksrevisionen har genom en enkät till, och intervjuer med, lärosätena studerat hur de samarbetar med varandra och vilka hinder som upplevs finnas.

7.1 Former för samarbete

Tjugofem av de tjugosju lärosäten som svarat på Riksrevisionens enkätfråga uppger att de på något sätt samarbetar med andra lärosäten om lärarutbildningen. Svaren visar att det vanligaste är att lärosäten samarbetar kring frågor om nätverksbyggande och erfarenhetsutbyte. En dryg tredjedel av lärosätena har ett mer omfattande samarbete med andra och ger regelmässigt lärarutbildning tillsammans med något eller några andra lärosäten.

Tabell 7.1 "Vad innebär samarbetet med andra lärarutbildningar?"

Typ av samarbete	Andel
Delar av utbildningen ges regelmässigt i samarbete med annat/andra lärosäten	34,5%
Inom utbildningen kan studenterna läsa kurser på annat/andra lärosäten och sedan få dem tillgodoräknade inom utbildningen ¹⁴⁵	65,5%
Lärosätena använder gästlärare från andra lärosäten i utbildningen	65,5%
Lärosätena använder administrativ personal från andra lärosäten	15,5%
Nätverksbyggande och utbyte av erfarenheter	88,5%
Annat	38,5%
Antal svarande: 26	

Källa: Riksrevisionens enkät till lärosäten med lärarutbildning.

¹⁴⁵ Två lärosäten har under svarsalternativet "Annat" lämnat svar som kan klassas som att studenterna inom utbildningen kan läsa kurser på det egna eller andra lärosäten och tillgodoräkna sig dem i sin examen.

De lärosäten som säger sig samarbeta på andra sätt än de som specificerats som fasta svarsalternativ i Riksrevisionens enkät uppger generellt att de samarbetar på mindre omfattande sätt än att till exempel regelmässigt ge utbildning tillsammans. De samarbetar bland annat kring kvalitetsfrågor, särskilda regeringsuppdrag, verksamhetsförlagd utbildning inom lärarutbildningen eller genom marknadsföring och dimensionering inom en region. Två lärosäten uppger att de samarbetar med andra lärosäten på alla de sätt som var möjliga att ange.¹⁴⁶ Det bör dock påpekas att det är skillnad mellan att studenter kan tillgodoräkna sig kurser de läst på andra lärosäten och att på ett mer organiserat sätt samarbeta med andra lärosäten om att ge utbildning tillsammans.

7.2 Examenstillstånd och möjligheten till samarbete mellan lärosätena

Lärosäten kan samarbeta med varandra och på så sätt göra det möjligt för studenterna att välja mellan fler ämnesinriktningar inom ramen för sin utbildning vid ett specifikt lärosäte, till exempel genom att ett lärosäte som har examenstillstånd samarbetar med ett annat lärosäte om antingen ett ämne eller om ämnesdidaktik. Sådant samarbete finns bland annat mellan lärosäten som är mer specialiserade ämnesmässigt och därför samarbetar med lärosäten som har en bredare lärarutbildning. Exempel på sådana lärosäten är Kungliga tekniska högskolan, Gymnastik- och idrottshögskolan och Stockholms konstnärliga högskola.

Det förekommer att lärosäten ansökt om gemensamma examenstillstånd utifrån sina sammanlagda utbildningsmiljöer och lärarresurser, när ett lärosäte har en stark ämnesdidaktisk miljö och ett annat en stark ämnesteoritisk.¹⁴⁷ Det har dock inte utfärdats några gemensamma examenstillstånd av det här slaget. I högskoleförordningen regleras gemensamma examenstillstånd närmare. Där framgår att lärosätena får utfärda gemensamma examina bara om varje lärosäte som utfärdar en examen, som ingår i den gemensamma examen, får utfärda den examen som lärosätet utfärdar.¹⁴⁸

UKÄ, som beviljar examenstillstånd, ser det inte som möjligt att inom de regler som råder utfärda gemensamt examenstillstånd för en ämneslärarutbildning; huvuddelen av den samlade lärarkompetensen måste finnas på ett lärosäte som ansöker om examenstillstånd.¹⁴⁹ Dessutom är det myndighetsutövning att utfärda en examen. En sådan rätt måste enligt tjänstemän vid

¹⁴⁶ Dessa två samarbetade inte med varandra.

¹⁴⁷ Intervjuer HKR, 2013-12-12, UKÄ, 2014-05-05.

¹⁴⁸ 6 kap. 11 e §, högskoleförordningen (1993:100).

¹⁴⁹ Intervju UKÄ, 2014-05-05.

Utbildningsdepartementet vara samlad på en ansvarig myndighet.¹⁵⁰ Att lärosäten inte kan slå samman sina lärarresurser för att ansöka om gemensamt examenstillstånd kan riskera att motverka en koncentration av lärarutbildningen och därmed öka risken för att för få studenter söker för att en utbildning ska bli ekonomiskt hållbar. Det finns emellertid enligt UKÄ inga formella hinder för lärosäten att samarbeta om lärarresurser utan att ha ett gemensamt examenstillstånd. Av vikt vid prövningen av examenstillstånd är hur långsiktig och stabilt samarbetet i dessa fall bedöms vara.¹⁵¹

7.3 Diskussioner lärosäten emellan om dimensionering och koncentration av lärarutbildningen

Riksrevisionen har ställt frågor om lärosätena diskuterar frågor som rör dimensionering av lärarutbildningen med varandra. Svaren fördelar sig huvudsakligen på de två mittersta svarsalternativen, det vill säga i *ganska hög* eller i *ganska låg* utsträckning.

Tabell 7.2 "I vilken utsträckning diskuteras frågor rörande dimensionering av antalet utbildningsplatser inom lärarutbildningens olika inriktningar med representanter för lärarutbildningar från andra lärosäten?"

Typ av samarbete	Andel
I mycket hög utsträckning	14%
I ganska hög utsträckning	35,5%
I ganska låg utsträckning	39%
I mycket liten utsträckning/inte alls	10,5%

Antal svarande: 28

Källa: Riksrevisionens enkät till lärosäten med lärarutbildning.

Förutom diskussioner om dimensioneringen av antalet platser på lärarutbildningen kan lärosätena sinsemellan diskutera möjligheterna att koncentrera lärarutbildningens olika inriktningar till något eller några lärosäten. Som framgår av avsnitt 3.3 är antalet sökande till vissa inriktningar inom lärarutbildningen lågt och ska fördelas på flera lärosäten med examenstillstånd. Det är få lärosäten som uppger att de i hög utsträckning för diskussioner om koncentration av lärarutbildningen. Närmare 70 procent diskuterar i ganska låg eller mycket låg utsträckning möjligheten att koncentrera lärarutbildningen.

¹⁵⁰ Intervju med tjänstemän på Utbildningsdepartementet, 2014-05-19.

¹⁵¹ Intervju UKÄ, 2014-05-05.

STATENS DIMENSIONERING AV LÄRARUTBILDNINGEN – UTBILDAS RÄTT ANTAL LÄRARE?

Tabell 7.3 "I vilken utsträckning diskuteras huruvida olika inriktningar på lärarutbildningen skulle kunna koncentreras till olika lärosäten med representanter för lärarutbildningar från andra lärosäten?"

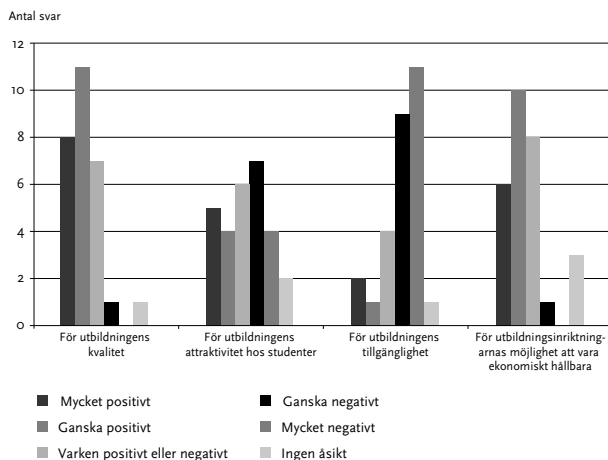
Typ av samarbete	Andel
I mycket hög utsträckning	11%
I ganska hög utsträckning	22%
I ganska låg utsträckning	52%
I mycket liten utsträckning/inte alls	15%

Antal svarande: 27

Källa: Riksrevisionens enkät till lärosäten med lärarutbildning.

Riksrevisionen har bitt lärosätena att ta ställning till potentiella konsekvenser av att koncentrera lärarutbildningen till färre lärosäten. Lärosätena ser positiva konsekvenser för lärarutbildningens kvalitet och ekonomi av en sådan koncentration, se figur 7.1 nedan". Koncentration uppfattas däremot, av naturliga skäl, som negativt för lärarutbildningens tillgänglighet. Lärosätena uppfattar även att utbildningen skulle bli mindre attraktiv för studenterna om den koncentrerades till olika lärosäten. Riksrevisionen har inte närmare information om varför lärosätena anser att en koncentration av lärarutbildningen till vissa lärosäten skulle göra den mindre attraktiv. En tänkbar anledning är att de anser att graden av tillgänglighet spelar roll för hur attraktiv utbildningen är bland studenterna.

Figur 7.1 "Hur ser ert lärosäte på konsekvenserna av en sådan koncentration av lärarutbildningen?"



Källa: Riksrevisionens enkät till lärosäten med lärarutbildning.

Av de intervjuer Riksrevisionen gjort framgår tydligt att lärosätena ser ökad kvalitet i den egna utbildningen som en drivkraft till samarbete.¹⁵² Lärosätena är dock inte benägna att överlåta en viss utbildningsinriktning till något annat lärosäte.¹⁵³ Ett lärosäte uttrycker att så länge det handlar om små studentvolymmer är det relativt lätt att samarbeta med andra för att öka kvaliteten i utbildningen. Om lärosätena skulle diskutera att överlåta utbildningar med större studentvolymmer skulle diskussionerna dock bli mycket svårare.¹⁵⁴ De lyfter också att koncentration leder till minskad tillgänglighet och att det kan påverka möjligheten att rekrytera studenter till utbildningarna.¹⁵⁵ För mindre lärosäten kan det också bli svårt erbjuda andra inriktningar inom lärarutbildningen om vissa ämnen läggs ned på det egna lärosätet. För att kunna ge en komplett grundlärarutbildning behöver ett lärosäte också ha ämnesinstitutioner i till exempel matematik.¹⁵⁶ Ämneslärarutbildning kan endast erbjudas i vissa fasta ämneskombinationer.¹⁵⁷

¹⁵² Intervjuer UmU, 2013-12-09, HDa, 2014-02-06, UU, 2014-02-19.

¹⁵³ Intervjuer HKR, 2013-12-12, UmU, 2013-12-09, KaU, 2014-03-19, HDa, 2014-02-06.

¹⁵⁴ Intervju HKR, 2013-12-12.

¹⁵⁵ Intervjuer HDa, 2014-02-06, UmU, 2013-12-09.

¹⁵⁶ Intervju HDa, 2014-02-06.

¹⁵⁷ Högskoleförordning (1993:100), bilaga 4.

Det kan vara begränsande för lärosätenas möjlighet att specialisera sig och samtidigt erbjuda ämneskombinationer som är attraktiva för studenter.

Bilden av att lärosätena anser att koncentration av utbildningar till vissa lärosäten skulle vara gynnsamt både för kvalitet och ekonomi, men ändå inte klarar av att genomföra en sådan koncentration, har också framkommit i tidigare granskningar Riksrevisionen gjort. I granskningen *Att styra självständiga lärosäten* konstaterade Riksrevisionen att resurstilldelningssystemet driver lärosätena att satsa på breda och säkra utbildningar för att nå sina takbelopp.¹⁵⁸

Utredningen *En hållbar lärarutbildning* menade att utbildningens kvalitet måste vara överordnad regionala aspekter. Lärarutbildning i olika inriktningar och ämnen ska finnas där det finns en solid vetenskaplig grund. Utbildningen bör vara riksrekryterande och profileras utifrån lärosätenas utbildningsvetenskapliga forskning.¹⁵⁹

Utbildningsdepartementet ser att det finns stora fördelar med samarbete och en uppdelning av utbildningsinriktningar lärosäten emellan. Det kan gynna kvaliteten i utbildningen och även minska avhopp från inriktningar där lärarstudenterna är mycket få. Samtidigt påpekar departementet att få studenter inte automatiskt innebär låg kvalitet på utbildningen.¹⁶⁰

7.4 Sammanfattande iakttagelser

Regeringens ambition att lärosätena ska samarbeta och profilera sig verkar inte fungera fullt ut när det gäller lärarutbildningen. De allra flesta lärosäten samarbetar i någon form med andra, men i de flesta fall handlar det inte om några djupgående samarbeten. Riksrevisionens granskning visar att en tredjedel av lärosätena regelmässigt ger lärarutbildning i samarbete med något annat lärosäte. Det finns alltså en potential att utöka den sortens samarbeten. Samtidigt framgår det inte av enkäten exakt vad dessa samarbeten innebär idag. Det är möjligt att samarbeta med andra lärosäten för att få examenstillstånd för en lärarutbildning. Ett examenstillstånd kan emellertid endast tilldelas ett lärosäte och det enskilda lärosätet måste uppfylla kraven för examenstillstånd. Det riskerar att motverka en koncentration av lärarutbildningen men bidrar samtidigt till att koncentrera ansvaret för den myndighetsutövning som det innebär att utfärda examen på färre aktörer.

¹⁵⁸ RiR 2012:4, *Att styra självständiga lärosäten*.

¹⁵⁹ SOU 2008:109, *En hållbar lärarutbildning*, s. 413.

¹⁶⁰ Intervju med tjänstemän på Utbildningsdepartementet, 2014-05-19.

Att lärosätena diskuterar dimensionering och koncentration av lärarutbildningen kan främja en effektivare dimensionering av antalet platser lärosätena emellan. Riksrevisionen bedömer att de gemensamma diskussionerna om dimensionering och koncentration av lärarutbildningen skulle kunna utökas till att också i högre grad resultera i viss koncentration av utbildningen. Det sker inte idag, trots att en majoritet av lärosätena ser en koncentration av lärarutbildningen som något positivt för lärosätens ekonomi och för utbildningens kvalitet. Att stärka kvaliteten verkar drivande för samarbetet med andra lärosäten generellt sett.

Av Riksrevisionens intervjuer framgår att lärosätena inte är benägna att avstå en ämnesinriktning eller årskurs till andra lärosäten. Om en ämnesinriktning avstås kan det till exempel skapa problem för andra utbildningsinriktningar på lärosätet. En bred lärarutbildning kan vara en fördel i konkurrensen med andra lärosäten. Lärosätena sätter ett värde i att vara tillgängliga för lärarstudenter eftersom de bedömer att det underlättar rekryteringen.

Konkurrensen om studenter motverkar att lärosätena tar gemensamma initiativ att koncentrera utbildningen till vissa lärosäten och på så sätt komplettera varandras utbud. Riksrevisionen har påvisat samma problem i sin tidigare granskning *Att styra självständiga lärosäten*. Riksrevisionen menar att detta problem är svårt att lösa inom ramen för dagens system.

8 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat om systemet för dimensionering av lärarutbildningen fungerar effektivt. Staten har ett övergripande ansvar för skolans kvalitet och likvärdighet. Riksdagen har beslutat att staten ansvarar för lärarutbildningen och därmed för att tillhandahålla rätt antal lärare med rätt kompetens. Det är viktigt att systemet för dimensionering av lärarutbildningen fungerar effektivt, det vill säga att lärosätena varken utbildar för många eller för få lärare inom olika utbildningsinriktningar.

I det statliga systemet för dimensionering ingår såväl lärosätenas arbete med att bestämma antalet studieplatser som regeringens styrning av systemet.

En väl fungerande dimensionering av lärarutbildningen är viktig för att säkra lärarförsörjningen. Andra insatser från skolhuvudmännen och från staten har emellertid också betydelse för att det ska finnas kompetenta lärare i den svenska skolan. Trots att antalet sökande till lärarutbildningen har ökat på senare år är antalet sökande till lärarutbildning med inriktning mot bristämnen fortfarande för litet. Det har lärosätena att förhålla sig till och de kan i begränsad utsträckning också påverka situationen.

I detta kapitel presenteras Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer med avseende på den revisionsfråga som ställdes, det vill säga om systemet för att tillhandahålla rätt antal lärare med tillräcklig formell kompetens är effektivt, samt med avseende på de utgångspunkter som presenterades inledningsvis.

8.1 Övergripande slutsats

Riksrevisionens övergripande slutsats är att systemet för lärarförsörjning kan fungera effektivare. Det finns målkonflikter i systemet för dimensionering av lärarutbildningen, vilka har en negativ påverkan på dimensioneringen. Riksrevisionen anser att regeringen behöver vara mer aktiv i sin styrning för att mildra de målkonflikter som finns. Lärarutbildningen är en samhällskritisk utbildning och det är därför motiverat att regeringen är mindre återhållsam i sin styrning av dimensioneringen av utbildningen. Vid sidan av detta bör lärosätena å sin sida vara mer återhållsamma när det gäller antalet platser på vissa inriktningar inom lärarutbildningen och stärka rekryteringsinsatserna för att öka antalet studenter på inriktningar där det råder brist. Lärosätena bör också arbeta mer för att koncentrera vissa utbildningsinriktningar till färre

lärosäten. Samarbetet mellan lärosätena och de enskilda skolhuvudmännen bör stärkas. Det finns också utrymme för ett fördjupat samarbete med de kommunala skolhuvudmännen.

8.2 Regeringen är återhållsam

Det styrsystem som regeringen har konstruerat för dimensioneringen av lärarutbildningen innebär att regeringen intagit en mer distanserad roll där den aktiva styrningen inte är så omfattande som tidigare. Regeringen vill att lärosätena ska vara självständiga också i denna fråga. Det finns enligt Riksrevisionen goda anledningar att välja det här återhållsamma sättet att styra högskolan. Lärosätenas autonomi ska ge akademisk frihet och god kvalitet i den högre utbildningen. Samtidigt är lärarutbildningen en samhällskritisk utbildning eftersom kompetenta lärare utgör en grundläggande förutsättning för kvalitet i undervisningen i den svenska skolan. Regeringen har ett ansvar för att det utbildas ett tillräckligt antal lärare för olika årskurser och ämnen. Resurstilldelningssystemet inom högskolans grundutbildning innebär, generellt sett, incitament för lärosätena att ge större vikt åt studenters efterfrågan än åt behovet på arbetsmarknaden. När resursfördelningssystemet verkar som det gör riskerar det att få följdverkningar för hela utbildningsväsendet i Sverige. Resurstilldelningssystemet premierar att lärosätena ger utbildningar inom vilka det finns ett stort antal sökanden. Det försvårar för lärosätena att sinsemellan komma överens om att koncentrera vissa inriktningar inom lärarutbildningen till färre lärosäten. Det gäller främst sådana inriktningar som har ett stort antal sökanden. Studenters efterfrågan och arbetsmarknadens behov matchar inte fullt ut varandra när det gäller lärarutbildningen. De ramar som gäller för hur antalet platser på en utbildning ska bestämmas ger idag, enligt Riksrevisionens bedömning, inte ett önskat resultat när det gäller lärarutbildningen. Studenterna agerar inte så som styrmodellen förutsätter, det vill säga att de väljer utbildningar där arbetsmarknadens behov är stort. Istället väljer studenterna utbildningar enligt andra preferenser vilket leder till att söktrycket är högre till utbildningsinriktningar där arbetsmarknadens behov är mindre.

Granskningen visar att regeringen, trots att problemet med lärarbrist är väl känt, hållit fast vid sin återhållsamma styrning. De insatser regeringen tagit initiativ till utgörs av mindre insatser inom ramen för systemet. Insatserna är, enligt Riksrevisionen, relevanta men regeringen kan agera på ett effektivare sätt. Exempelvis skulle regeringen i högre grad kunna använda sig av ekonomiska incitament för att stimulera lärosätena att arbeta mer effektivt, särskilt vad gäller utbildningar inom bristområden.

8.3 Samarbete och konkurrens - två värden i konflikt

Regeringen har betonat att lärosätena ska profilera sin verksamhet och samverka med varandra. En tydligare profilering och specialisering lärosätena emellan skulle kunna öka lärarutbildningens attraktivitet genom att höja utbildningens kvalitet. I Riksrevisionens granskningsrapport *Att styra självständiga lärosäten* konstaterades att konkurrensen om studenter motverkar att lärosätena tar gemensamma initiativ för att sinsemellan komma överens om att samarbeta och komplettera varandras utbildningsutbud.

Problemen med bristande samverkan och ett likriktat utbildningsutbud är svåra att lösa inom ramen för nuvarande styrmodell där lärosätena ska konkurrera med varandra. Av denna granskning framgår att regeringens ambition att lärosätena ska samarbeta och profilera sig inte fungerar fullt ut när det gäller lärarutbildningen. De allra flesta lärosäten samarbetar i någon form med andra men det rör sig inte om särskilt djupgående samarbeten. Lärosätena anser att en koncentration av inriktningar på lärarutbildningar till vissa lärosäten vore positivt för lärarutbildningens kvalitet och ekonomi.

Granskningen visar samtidigt att lärosätena ogärna överläter en utbildningsinriktning till ett annat lärosäte. Riksrevisionens bedömning är därför att konkurrensen på marknaden för högre utbildning fungerar hämmande för en koncentration av lärarutbildningen.

Så som studentunderlaget idag ser ut inom vissa områden inom lärarutbildningen, blir antalet studenter mycket litet och studenterna sprids på relativt många lärosäten. UKÄ prövar och beviljar examenstillstånd. Tillståndsprovningen innefattar bland annat en kontroll av tillgängliga lärarresurser, vilket är en mycket viktig förutsättning för god kvalitet i högre utbildning. Tillståndsprovningen skulle emellertid kunna lägga vikt vid dimensioneringen. Det skulle exempelvis kunna ske genom att hänsyn tas till det totala antalet studenter som historiskt sett visat intresse för en utbildning och på så sätt motverka en spridning av studenter på fler orter. En koncentration av lärarresurser och av studenter kan bidra till en högre kvalitet i utbildningen och samtidigt minska risken för att utbildningar ställs in på grund av för litet studentunderlag. Enligt Riksrevisionens bedömning ger högskolelagen utrymme för UKÄ att ta hänsyn till den här typen av faktorer i sin examenstillståndsprovning. UKÄ:s provning skulle då kunna få en dimensionerande effekt, genom att examenstillståndsprovningen styr mot en koncentration och specialisering av vissa inriktningar på lärarutbildningen. Riksrevisionen anser också att det vore rimligt att examenstillståndsprovningen kunde fungera dimensionerande genom att ta hänsyn till arbetsmarknadens behov, utan att för den sakens skull göra avkall på kvaliteten i lärarutbildningen. Hur det rent praktiskt ska ske bör utredas närmare.

Riksrevisionen anser att regeringen har ett ansvar för att ta initiativ när det gäller frågor och problem som inte kan eller bör hanteras av lärosätena själva. Intensivare samverkan och profilering är en sådana frågor. Det är därför motiverat att regeringen agerar för att möjliggöra detta.

8.4 Inhämta kunskap och fördela utbildningsplatser

8.4.1 *Brister i information om verksamma lärare*

Lärosätena hämtar in information som finns tillgänglig om arbetsmarknadens behov och har därmed viss kunskap om var behoven på arbetsmarknaden finns. Av granskningen framgår att det finns risk för brister i den nationella och den lokala statistiken över verksamma lärare och vilka de framtida behoven är. Samtidigt framgår en mycket samstämmig bild av vilka kategorier av lärare det råder brist på. Riksrevisionen bedömer därför att både lärosätena och regeringen i stor utsträckning har kunskap om tillgång och efterfrågan på lärare och bör agera därefter.

8.4.2 *Befintlig personal viktig för beslut om antalet platser*

Riksrevisionens granskning visar att befintliga lärarresurser har stor betydelse för lärosätenas beslut om antalet platser på lärarutbildningens olika inriktningar. Det innebär att lärosätena i viss mån anpassar sitt utbildningsutbud efter vilken undervisande personal de har tillgänglig. Det är viktigt för att säkra kvalitet i lärarutbildningen. Det leder emellertid samtidigt till en tröghet i systemet som gör att lärosätena fortsätter att erbjuda utbildningar där arbetsmarknadens behov är mindre samtidigt som de kan ha svårigheter att öka antalet utbildningsplatser där behoven är större. Riksrevisionen menar att denna tröghet kan leda till bristande effektivitet i dimensioneringen av lärarutbildningen.

En viktig orsak till att lärosätena lägger stor vikt vid lärarresurserna är att de vill erbjuda en god kvalitet i utbildningen, vilket Riksrevisionen självklart anser är mycket viktigt. Det förstärks troligen också av den vikt som läggs vid lärarresurser när UKÄ fattar beslut om examenstillstånd för lärarutbildningen. Samtidigt menar Riksrevisionen att lärarresurserna inte bör vara fullt så framträdande i besluten om antal platser, enligt den tänkta modellen för att besluta om antalet utbildningsplatser, som de förefaller vara idag. Riksrevisionen anser att lärosätena måste arbeta strategiskt med rekrytering av undervisande personal med fortsatt fokus på hög kvalitet i undervisningen för att kunna erbjuda utbildningar som studenterna efterfrågar och som arbetsmarknaden har ett behov av.

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

8.4.3 *Antal sökande studenter viktigt för beslut om antal platser*

Riksrevisionen anser att lärosätena bör lägga större vikt vid arbetsmarknadens behov när de beslutar om antalet utbildningsplatser. Granskningen visar att vid sidan av lärarresurser är antalet sökande studenter den viktigaste faktorn när lärosätena beslutar om vilka inriktningar på läroarbetsutbildningen som ska erbjudas och hur många platser som erbjuds på respektive inriktning. Det är dessutom den avgörande faktorn när lärosätena väljer att inte erbjuda en viss utbildning. Det bidrar till risk för underskott på vissa lärare och överskott på andra. Riksrevisionen ser samtidigt att problemet förstärks av att studenterna av skäl som inte är kopplade till lärosätenas verksamhet i högre grad väljer inriktningar eller examina där arbetsmarknadens behov är mindre. Studenters låga intresse för framför allt vissa inriktningar eller examina utgör en faktor som ligger bortom lärosätenas kontroll, men som lärosätena har att förhålla sig till i dimensioneringen.

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

8.4.4 *Omfördelning av platser och resurser*

Ett sätt för lärosätena att kunna erbjuda utbildning i bristämnen, i de fall när fler behöriga studenter än väntat kan antas, är att hålla på ett antal utbildningsplatser centralt på lärosätet. Dessa platser kan då vid behov fördelas till ämnesinriktningar där det råder läroarbetsbrist. På så vis möjliggörs antagning av studenter även om planeringstalen och antalet platser ursprungligen var mindre. Riksrevisionen ser det som positivt att sådana insatser görs. Det är emellertid bekymmersamt att lärosäten ställer in inriktningar med få sökande studenter eftersom de inte kan få ekonomisk bärkraft i utbildningen.

Riksrevisionen har i en tidigare granskning konstaterat att en flexibel resursfördelning mellan kurser och ämnen inom institutioner eller motsvarande kan innebära fördelar, eftersom den gör det möjligt att fördela resurser efter behov.¹⁶¹ I den tidigare granskningen konstaterade Riksrevisionen

¹⁶¹ RIR 2009:25, *Resursstyrning i högskolans grundutbildning*.

dock att omfördelning av resurser mellan utbildningsområden sällan görs. Från den föreliggande granskningen framkommer en bild av att frågan om omfördelning av resurser mellan olika inriktningar på lärarutbildningen tas upp och diskuteras. Att en sådan omfördelning faktiskt också sker verkar dock vara mer ovanligt. Det resulterar i att kurser inom bristämnen ställs in.

Som resurstilldelningssystemet fungerar idag finns det en risk för att värdet av regeringens satsning på utökade utbildningsplatser blir begränsat när det gäller ämnen där studentintresset är lågt men arbetsmarknadens behov stort. Utifrån lärosätenas rapportering i årsredovisningarna rörande bristande söktryck till just bristområdena är det inte självklart att ett ökat antal utbildningsplatser också leder till ett ökat antal registrerade studenter. Möjligtvis är det mer effektivt att fördela de resurser regeringen vill satsa på ett sådant sätt att lärosätena kan ge lärarutbildning inom bristämnen också med ett litet studentantal.

8.5 Samtalen om dimensionering mellan lärosäten och skolhuvudmän kan utvecklas

När det gäller lärarutbildningen finns en klart definierad avnämargrupp som lärosätena kan ha kontakt med för att få kunskap om arbetsmarknadens behov: skolhuvudmännen. Skolhuvudmän och lärosäten träffas också, framför allt i regionala sammanhang.

Diskussioner om antalet platser på lärarutbildningens olika inriktningar prioriteras dock inte högt i diskussionerna när lärosäten och skolhuvudmän möts utan de diskuterar främst skolutveckling och verksamhetsförlagd utbildning inom lärarutbildningen. Det är därför inte självklart att mer samarbete och kontakt skulle leda till ett mer avpassat utbildningsutbud utan det krävs också att dimensioneringsfrågan diskuteras i högre utsträckning. Granskningens resultat indikerar att en viss uppgivenhet finns hos både lärosäten och skolhuvudmän på grund av det låga studentintresset för vissa inriktningar på lärarutbildningen. Det skulle kunna vara en förklaring till att dimensioneringen inte tar stor plats i diskussionerna. Granskningen pekar vidare på att förutsättningarna för lärosätena att använda lokala prognoser skulle kunna stärkas genom att fler skolhuvudmän tar fram aktuella personal- och kompetensförsörjningsplaner över behovet av lärare. Aktuella sådana planer kan potentiellt göra det lättare för lärosätena att ta större hänsyn till skolhuvudmännens behov i sin dimensionering.

Läsåret 2013/14 gick drygt 13 procent av grundskoleleverna och drygt 25 procent av gymnasieeleverna i en skola som drivs av en enskild huvudman. Lärosätenas kontakter med enskilda huvudmän skulle kunna stärkas betydligt. De deltar i mycket lägre grad än de kommunala skolhuvudmännen i olika fora där lärosäten och skolhuvudmän möts för att diskutera lärarutbildningen. Mycket få enskilda skolhuvudmän finns representerade i organ inom lärosätena där lärarutbildningen diskuteras.

8.6 Risk för bristande kvalitet i lämnade uppgifter och önskemål om ökad tillgänglighet till nationella register

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

De representanter för kommunala skolförvaltningar som Riksrevisionen intervjuat efterfrågar information från Skolverkets lärarlegitimationsregister. Sådan information skulle underlätta för kommunerna att ta fram ett bra underlag vad gäller behovet av lärare med olika utbildningsinriktningar. Riksrevisionen menar att statistik över lokalt verksamma lärare från lärarlegitimationsregistret skulle underlätta för skolhuvudmännen att förmedla sina långsiktiga behov av lärare till lärosätena. Det skulle kunna möjliggöra en bättre dialog med lärosätena om antalet platser på lärarutbildningen. Ett underlag av god kvalitet som beskriver arbetsmarknadens behov är också avgörande för att den aspekten ska kunna vägas in vid prövningen av examenstillstånd.

8.7 Rekommendationer

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

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att:

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

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

Riksrevisionen rekommenderar lärosätena att:

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

Referenser

Svenska författningar

Budgetlag (2011:203)

Förordning (2001:100) om den officiella statistiken

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

Förordning (2011:555) med instruktion för Statens skolverk.

Förordning (2011:686) om kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärorexamen

Förordning (2012:810) med instruktion för Universitetskanslersämbetet

Förordning (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet

Högskoleförordning (1993:100)

Högskolelag (1992:1434)

Lag (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina

Myndighetsförordning (2007:515)

Skollag (2010:800)

Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform

Riksdagstryck

Budgetproposition för 2011, utgiftsområde 16, bet. 2010/11:UbU1, rskr. 2010/11:118

Budgetproposition för 2014, utgiftsområde 16, bet. 2013/14:UbU1, rskr. 2013/14:104

Prop. 1990/91:118, om *ansvaret för skolan*, bet. 1990/91:UbU4

Prop. 1992/93:1, om *universitet och högskolor – frihet för kvalitet*, bet. 1992/93:UbU3, rskr. 1992/93:103

Prop. 1992/93:169, om *högre utbildning för ökad kompetens*, bet. 1992/93:UbU14, rskr. 1992/93:103

Prop. 2001/02:35, *Fristående skolor*, bet. 2001/02:UbU7, rskr. 2001/02:184

STATENS DIMENSIONERING AV LÄRARUTBILDNINGEN – UTBILDAS RÄTT ANTAL LÄRARE?

Prop. 2009/10:89, *Bäst i klassen – en ny lärarutbildning*, bet. 2009/19:UbU16, rskr. 2009/10:248

Prop. 2009/10:139, *Fokus på kunskap – kvalitet i den högre utbildningen*, betänkande 2009/10:UbU20, rskr. 2009/10:320-321

Prop. 2009/10:149, *En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor*, bet. 2009/10:UbU23, rskr. 2009/10:337

Prop. 2010/11:20 s. 25, *Legitimation för lärare och forskollärare*, bet. 2010/11:UbU5, rskr. 2010/11:171

Regleringsbrev och regeringsuppdrag

Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Statens skolverk

Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Statens skolverk

Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Statens skolverk

Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Statens skolverk

Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Statens skolverk

Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende universitet och högskolor

Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende anslag 2:70

Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Mälardalens högskola

Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Stockholms universitet

Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Södertörns högskola

Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Uppsala universitet

Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Mälardalens högskola

Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Statens skolverk

Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Stockholms universitet

Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Södertörns högskola

Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende universitet och högskolor

Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Uppsala universitet

Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Universitetskanslersämbetet

Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Universitets- och högskolerådet

Regeringsbeslut, *Uppdrag att svara för utbildning*, dnr U2011/4343/S 2012-03-29

Regeringsbeslut, *Uppdrag om prognoser över behovet av olika lärarkategorier*, dnr U2014/4128/S, 2014-06-19

Statens offentliga utredningar

Utbildningsdepartementet, *En hållbar lärarutbildning*, SOU 2008:109

Utbildningsdepartementet, Kommittédirektiv, *Högskolans utbildningsutbud*, Dir. 2014:54

Övrigt skriftligt material

Arbetsförmedlingen, *Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2013 – prognos för arbetsmarknaden 2013–2015*, Ura 2013:8

Dans-och cirkushögskolan, *Årsredovisning 2013*

Gymnastik- och idrottshögskolan, *Årsredovisning 2013*

Göteborgs universitet, *Årsredovisning 2013*

Högskolan Borås, *Årsredovisning 2013*

Högskolan Dalarna, *Årsredovisning 2013*

Högskolan Gävle, *Årsredovisning 2013*

Högskolan Halmstad, *Årsredovisning 2013*

Högskolan Kristianstad, *Årsredovisning 2013*

Högskolan Skövde, *Årsredovisning 2013*

Högskolan Väst, *Årsredovisning 2013*

Högskoleverket, *Högskoleutbildningarna och arbetsmarknaden. Ett planeringsunderlag inför läsåret 2013/2014*, 2012:22 R

Karlstads universitet, *Årsredovisning 2013*

Konstfack, *Årsredovisning 2013*

Kungliga musikhögskolan, *Årsredovisning 2013*

Kungliga tekniska högskolan, *Årsredovisning 2013*

Linköpings universitet, *Årsredovisning 2013*

Linnéuniversitetet, *Årsredovisning 2013*

Luleå tekniska universitet, *Årsredovisning 2013*

Lunds universitet, *Årsredovisning 2013*

STATENS DIMENSIONERING AV LÄRARUTBILDNINGEN – UTBILDAS RÄTT ANTAL LÄRARE?

Malmö högskola, *Årsredovisning 2013*

Mittuniversitetet, *Årsredovisning 2013*

Mälardalens högskola, *Årsredovisning 2013*

Riksrevisionen (2005), *Rätt utbildning för undervisningen – statens insatser för lärarkompetens*, RiR 2005:19

Riksrevisionen (2009), *Resursstyrning i högskolans grundutbildning*, RiR 2009:25

Riksrevisionen (2012), *Att styra självständiga lärosäten*, RiR 2012:4

Skolverket, *Beskrivande data 2012*, Rapport 383

Skolverket, *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning läsåret 2013/14*, Dnr 2014:00044, 2014-04-10.

Statistiska centralbyrån, *Arbetskraftsbarometern '13, Information om utbildning och arbetsmarknad*, rapport 2013:3

Statistiska centralbyrån, *Trender och prognoser 2011*,

Stockholms universitet, *Årsredovisning 2013*

Södertörns högskola, *Årsredovisning 2013*

Umeå universitet, *Årsredovisning 2013*

Universitets- och högskolerådet, *Sökande till högre utbildning ht2014: fokus på lärar- och förskollärarytbildningar*, Dnr 1.1.1-134-2014.

Universitets- och högskolerådet, *Konkurrensen om högskoleplatser ökar alltmer*, pressmeddelande, 2014-07-16

Universitets- och högskolerådet, *Drygt 266 000 antagna till höstens högskoleutbildningar*, pressmeddelande, 2014-07-11.

Universitetskanslersämbetet, *Statistisk analys, Ökande med inte tillräckligt stort intresse för lärarutbildning*, 2014-02-18.

Universitetskanslersämbetet, *Årsrapport för universitet och högskolor 2014*

Uppsala universitet, *Årsredovisning 2013*

Örebro universitet, *Årsredovisning 2013*

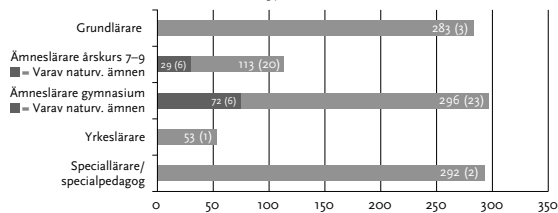
Internet

<http://www.uk-ambetet.se/download/18.4149f55713bbd91756380002491/vagledning-lararexamen-ht-2011.pdf>

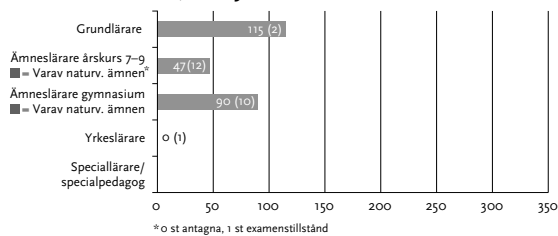
Bilaga 1 Grafik över lärarutbildningen

Figur B1.1 Antal antagna ht 2014, värdet inom parantes anger antal examenstillstånd

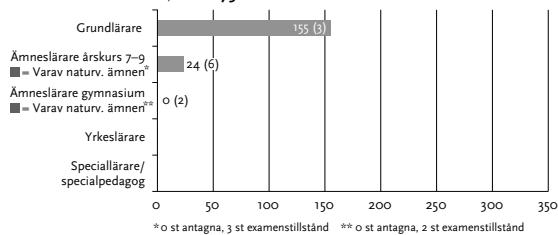
GÖTEBORGS UNIVERSITET, totalt 1 037 st



HÖGSKOLAN DALARNA, totalt 252 st



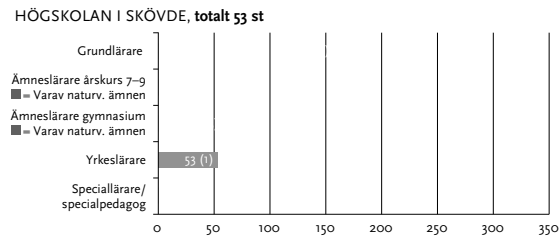
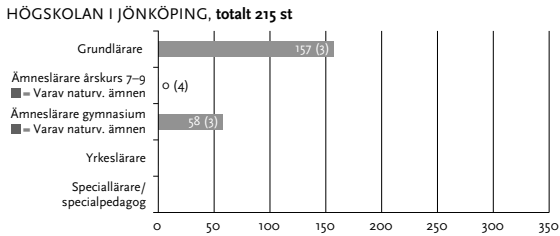
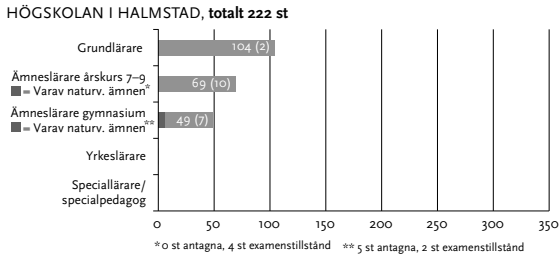
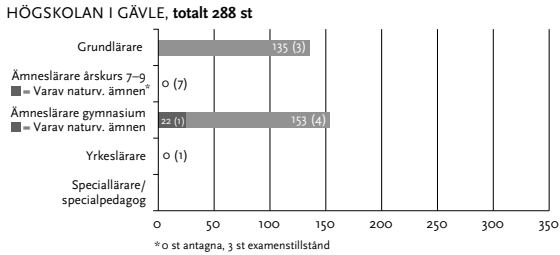
HÖGSKOLAN I BORÅS, totalt 179 st



STATENS DIMENSIONERING AV LÄRARUTBILDNINGEN – UTBILDAS RÄTT ANTAL LÄRARE?

Forts.

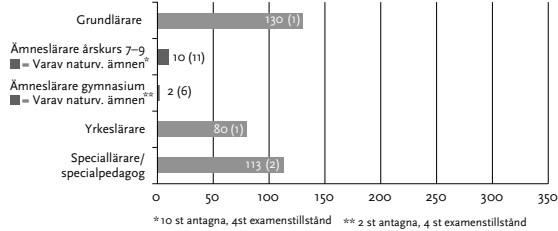
Figur B1.1 Antal antagna ht 2014, värdet inom parantes anger antal examenstillstånd



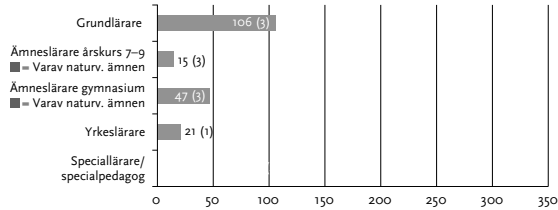
Forts.

Figur B1.1 Antal antagna ht 2014, värdet inom parantes anger antal examenstillstånd

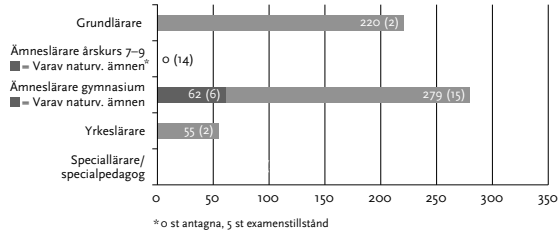
HÖGSKOLAN KRISTIANSTAD, totalt 335 st



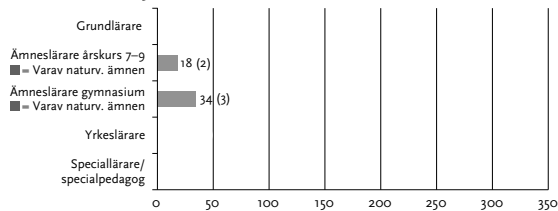
HÖGSKOLAN VÄST, totalt 189 st



KARLSTADS UNIVERSITET, totalt 554 st



KONSTFACK, totalt 52 st

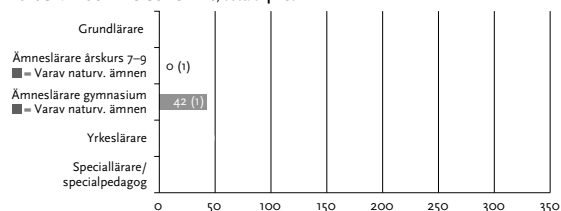


STATENS DIMENSIONERING AV LÄRARUTBILDNINGEN – UTBILDAS RÄTT ANTAL LÄRARE?

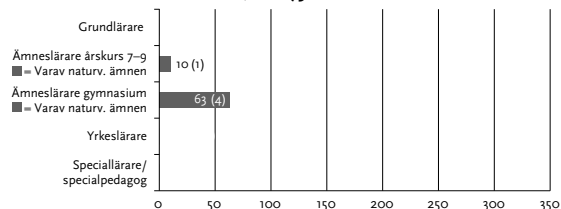
Forts.

Figur B1.1 Antal antagna ht 2014, värdet inom parantes anger antal examenstillstånd

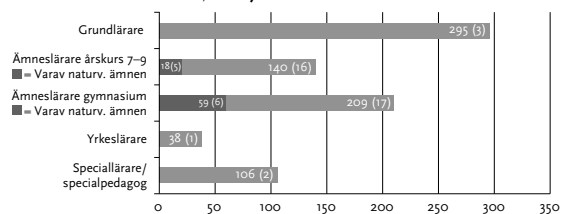
KUNGL. MUSIKHÖGSKOLAN, totalt 42 st



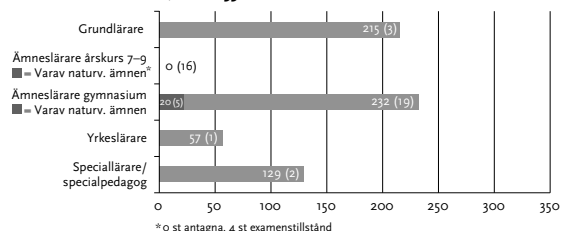
KUNGL. TEKNISKA HÖGSKOLAN, totalt 73 st



LINKÖPINGS UNIVERSITET, totalt 788 st



LINNÉUNIVERSITETET, totalt 633 st

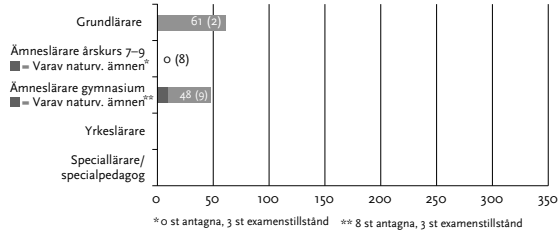


*0 st antagna, 4 st examenstillstånd

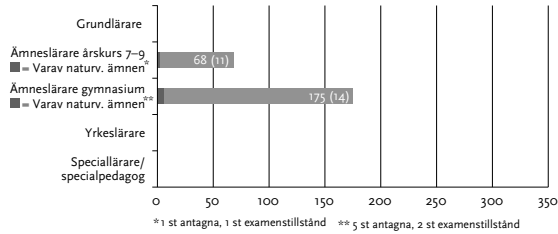
Forts.

Figur B1.1 Antal antagna ht 2014, värdet inom parantes anger antal examenstillstånd

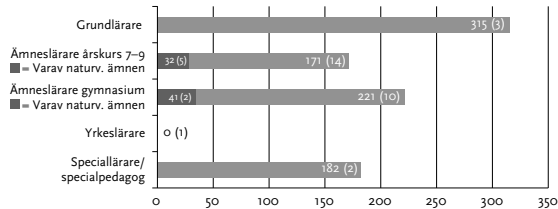
LULEÅ TEKNISKA UNIVERSITET, totalt 109 st



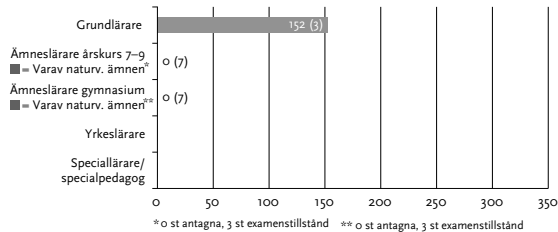
LUNDS UNIVERSITET, totalt 243 st



MALMÖ HÖGSKOLA, totalt 889 st



MITTUNIVERSITETET, totalt 152 st

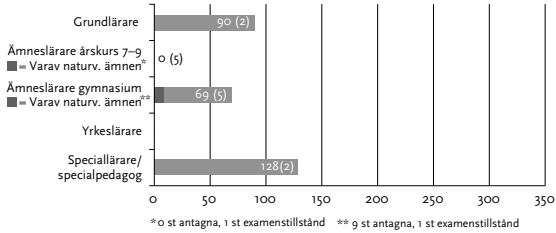


STATENS DIMENSIONERING AV LÄRARUTBILDNINGEN – UTBILDAS RÄTT ANTAL LÄRARE?

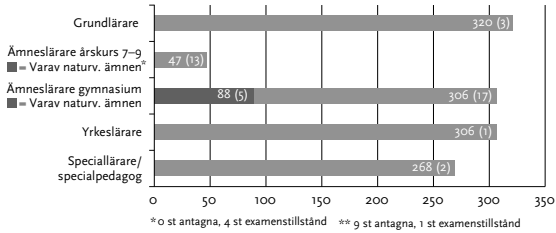
Forts.

Figur B1.1 Antal antagna ht 2014, värdet inom parentes anger antal examenstillstånd

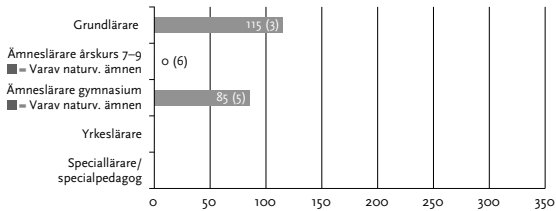
MÅLARDALENS HÖGSKOLA, totalt 287 st



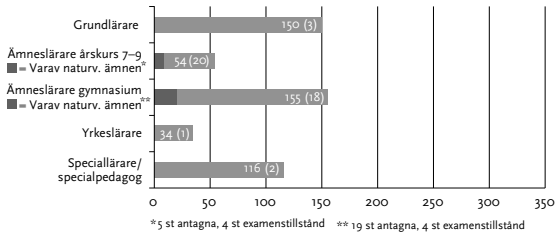
STOCKHOLMS UNIVERSITET, totalt 941 st



SÖDERTÖRNS HÖGSKOLA, totalt 200 st



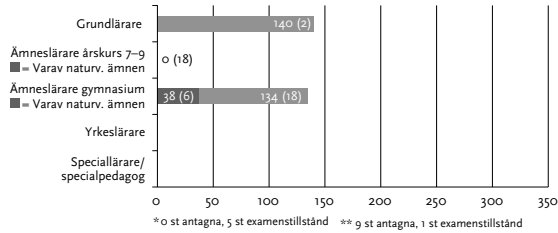
UMEÅ UNIVERSITET, totalt 509 st



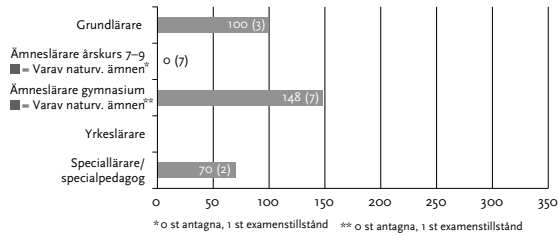
Forts.

Figur B1.1 Antal antagna ht 2014, värdet inom parantes anger antal examenstillstånd

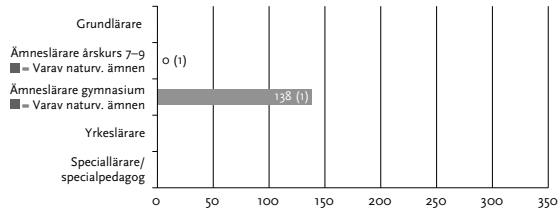
UPPSALA UNIVERSITET, totalt 274 st



ÖREBRO UNIVERSITET, totalt 318 st



GYMNASTIK- OCH IDROTTSHÖGSKOLAN, totalt 138 st



Chalmers tekniska högskola och Stockholms konstnärliga högskola hade ingen antagning via Universitets- och högskolerådet till höstterminen 2014.

Bilaga 2 Metodbilaga

Fallstudier

I granskningen har fem lärosätens arbete med dimensionering av lärarutbildning studerats närmare. Urvalet av lärosäten har skett utifrån principerna att täcka in lärosäten av olika storlek (universitet och mindre högskolor) och i olika delar av landet (norra, mellersta och södra delen av landet). Bland de lärosäten som besökts finns både universitet som fått universitetsstatus sent på 1990-talet och sådana som haft det sedan en längre tid tillbaka. De lärosäten vi valde att besöka har också alla en bredd när det gäller examenstillstånd för lärarutbildning, det vill säga de erbjuder både grundlärarutbildning och ämneslärarutbildning. Ämneslärarutbildningen erbjuds inte heller endast inom t.ex. samhällskunskap eller humaniora eller endast inom naturvetenskapliga ämnen. Syftet med dessa fallstudier är dock inte att kunna generalisera på basis av urvalet, utan att kunna ge en djupare beskrivning av några fall.

Skriftliga dokument som beskriver hur lärosätena fattar sina dimensioneringsbeslut begärdes in. På de fem lärosätena har vi intervjuat personer som är ansvariga för att ta fram underlag och lägga fram förslag på en lämplig dimensionering av de olika inriktningarna inom utbildningen. Intervjupersonerna har också kunnat beskriva vilka kontakter och vilken form av samarbete som lärosätet har med skolhuvudmän.

För att få fördjupad information om lärosätenas samarbete och dialog med skolhuvudmän har vi besökt kommunala skolhuvudmän i lärosätenas omgivande regioner. Vid de två först genomförda fallstudierna intervjuade vi den kommunala skolhuvudmannen på den ort där lärosätet är beläget. Eftersom vi förstod av dessa två intervjuer att samarbetet kan påverkas av kommunens storlek och geografiska närhet till lärosätet utökade vi antalet huvudmän i de tre efterföljande fallstudierna. Då besökte vi förutom skolhuvudmannen på centralorten även en mindre och en mellanstor kommun i samma region. Av tidsskäl har huvudmän för fristående skolor inte inkluderats i fallstudierna.

Tabell B2.1 De kommuner som Riksrevisionen besökt i fallstudierna

Kommun	Invånarantal	SKL-kategorisering	Storlek regionalt lärosäte
Umeå	118 349	Större stad	32 482 studenter 2013
Kristianstad	81 009	Större stad	12 857 studenter 2013
Falun	37 291	Större stad	16 172 studenter 2013
Ludvika	25 712	Varuproducerande kommun	
Avesta	21 582	Varuproducerande kommun	
Rättvik	10 766	Turism- och besöksnäringkommun	
Uppsala	205 199	Större stad	41 069 studenter 2013
Enköping	40 656	Kommun i tätbefolkad region	
Heby	13 450	Pendlingskommun	
Karlstad	87 786	Större stad	16 000 studenter 2013
Kristinehamn	23 949	Kommun i tätbefolkad region	
Storfors	4 131	Pendlingskommun	

Enkäter

Enkät till lärosäten med lärarutbildning

En webbenkät med maximalt 35 frågor riktades till de 28 statliga lärosäten som har examenstillstånd för åtminstone en inriktning inom lärarutbildningen. Även Chalmers tekniska högskola och Högskolan i Jönköping fick möjlighet att svara. Enkäten ställdes till lärosätet och inte till en specifik funktion eller person, men distribuerades via ett mejl till Riksrevisionens kontaktperson på lärosätet. Undersökningen genomfördes mellan den 4 februari och 29 april 2014, tre påminnelser skickades ut. Alla lärosäten har svarat på enkäten, men ett visst partiellt bortfall förekommer. En sammanställning av enkätsvaren finns i elektronisk bilaga.

Enkät till kommunala och enskilda skolhuvudmän

En webbenkät med maximalt 22 respektive 27 frågor riktades till kommunala respektive enskilda skolhuvudmän. Separata utskick gjordes till kommunala och till enskilda huvudmän. Det var nödvändigt att i viss utsträckning anpassa enkätformulär och missivbrev till de två grupperna. De fristående huvudmännen fick svara på några ytterligare bakgrundsfrågor och fick en ytterligare fråga angående hur de samverkar som var särskilt anpassade till deras situation. I övrigt var enkätformulären identiska för att kunna jämföra svaren mellan respondentgrupperna.

Enkäten till de kommunala skolhuvudmännen distribuerades via ett mejl till kommunens officiella e-postadress för vidarebefordran till ansvarig för grundskola och gymnasium. En sammanställning över e-postadresser till samtliga kommuner hämtades från Sveriges kommuner och landsting. Enkäten till fristående huvudmän skickades till huvudmäns e-postadresser, inte till enskilda skolor. I missivet gjordes tydligt att ansvarig hos huvudmannen skulle svara på frågorna, inte enskilda skolors rektorer. Aktuell information över vilka enskilda grund- och gymnasieskolor som var verksamma och adresser till dem hämtades från Skolverket. När e-postadresserna i Skolverkets register var till fristående skolors rektorer sökte Riksrevisionen reda på e-postadresser till skolornas huvudman.

Undersökningen genomfördes mellan den 10 februari och den 15 maj 2014. Fyra påminnelser skickades ut och totalt inkom under undersökningstiden 203 svar från kommunala skolhuvudmän och 404 svar från enskilda huvudmän. Svarefrekvensen uppgick till 70 procent (203/291) bland de kommunala skolhuvudmännen respektive 49,5 procent (404/813) bland de enskilda skolhuvudmännen. En sammanställning över enkätsvaren finns i elektronisk bilaga.

Skälet till att enkäten riktats till 291 kommunala skolhuvudmän är att de förekommer att dessa frågor sköts av kommunalförbund. När det gäller bortfallet så har en kommun meddelat att de på grund av sjukskrivning inte kan besvara enkäten och en kommun har meddelat att de beslutat sig för att inte lämna något svar. I övrigt har Riksrevisionen ingen kunskap om skälen till varför de inte valt att lämna något svar.

När det gäller enkäten till enskilda skolhuvudmän har följande justeringar av populationen gjorts: När en skolhuvudman svarat flera gånger har det svar behållits som det framgår är lämnat av en huvudman och inte av en enskild skola. Två enskilda skolhuvudmän har meddelat att de inte anställer svenska lärare och har därför tagits bort från populationen. 48 enskilda skolhuvudmän har inte kunnat nås eftersom deras e-postadresser inte har varit giltiga. Det kan finnas olika anledningar till detta, en är att huvudmännen inte längre är verksamma.

Övriga intervjuer

Tjänstemän på Utbildningsdepartementet har intervjuats angående regeringens styrning och tjänstemän på Universitetskanslersämbetet har intervjuats angående examenstillstånd för lärarutbildningen. Tjänstemän på Skolverket intervjuades i ett tidigt skede av granskningen angående Skolverkets insamling av uppgifter till registret över pedagogisk personal.

Dokumentstudier

Riksrevisionen begärde in följande slags dokument från de lärosäten där fallstudie gjordes:

- Beskrivning av hur lärarutbildningen (utbildningarna) är organiserade vid lärosätet.
- Beslut och beslutsunderlag i samband med att lärosätet sökte examensrättigheter. Varför sökte lärosätet just dessa examensrätter?
- Eventuellt underlag som finns inför beslut om antal platser på lärarutbildningen. Statistik, prognoser, information från tidigare år, underlag lärosätet använder för att bestämma antal platser på utbildningarna.
- Lärosätets delegationsordning (för vår förståelse av lärosätets organisation).
- Dokument som beskriver samverkan med andra lärosäten. (Eventuella avtal, protokoll från möten, andra avtal/överenskommelser, etc).
- Dokument som beskriver samverkan med huvudmän avseende dimensionering. (Deltagande i programråd, underlag från huvudmän om lärarbehov, protokoll från möten, avtal, etc.). Det måste inte vara kommunala huvudmän, de fristående huvudmännen är också intressanta.
- Dokument som beskriver eventuella samarbeten med andra aktörer avseende dimensionering av lärarutbildningen.
- Om det finns projekt eller arbete med att särskilt försöka attrahera studenter till någon eller alla inriktningar på lärarutbildningen så är Riksrevisionen intresserade av dokumentation från sådant arbete.
- Regeringens styrning i frågan – dokument som visar på eventuell påverkan från regeringen i arbetet med dimensionering. (Det finns ett återrapporteringskrav för årsredovisningen, men finns det också annat och har lärosätet i så fall dokumentation)
- Har det skett några förändringar i arbetet med dimensionering sedan den nya lärarutbildningen införts? Har lärosätet förändrat processer, beslutsunderlag eller sådant?

När det gäller protokoll och dylikt från möten räckte det med att lärosätet gick tillbaka till 2011.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på www.riksrevisionen.se

2013	2013:1	Svensk rymdverksamhet – en strategisk tillgång?
	2013:2	Statliga myndigheters skydd mot korruption
	2013:3	Staten på elmarknaden – insatser för en fungerande elöverföring
	2013:4	Mer patientperspektiv i vården – är nationella riktlinjer en metod?
	2013:5	Staten på telekommarknaden
	2013:6	Ungdomars väg till arbete – individuellt stöd och matchning mot arbetsgivare
	2013:7	Bostadstillägget och äldreförsörjningsstödet till pensionärer – när förmånerna fram?
	2013:8	Energieffektivisering inom industrin – effekter av statens insatser
	2013:9	Sverige i Arktiska rådet – effektivt utbyte av medlemskapet
	2013:10	På väg ut i världen – statens främjandeinsatser för export
	2013:11	Statens kunskapsspridning till skolan
	2013:12	Skattekontroll – en fråga om förtroendet för offentlig förvaltning
	2013:13	Landsbygdsprogrammet – från jordbruksstöd till landsbygdsstöd?
	2013:14	Sjunde AP-fonden – svarar förvaltningen av premiepensionen mot spararnas krav?
	2013:15	Kränt eller diskriminerad i skolan – är det någon skillnad?
	2013:16	Statens tillsyn över skolan – bidrar den till förbättrade kunskapsresultat?
	2013:17	Ett steg in och en ny start – hur fungerar subventionerade anställningar för nyanlända?
	2013:18	Tagförseningar – orsaker, ansvar och åtgärder
	2013:19	Klimat för pengarna? Granskningar inom klimatområdet 2009–2013
	2013:20	Statens satsningar på nationella kvalitetsregister – leder de i rätt riktning?
	2013:21	Statens hantering av riksintressen – ett hinder för bostadsbyggande
	2013:22	Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser
	2013:23	Transparensen i budgetpropositionen för 2014 – tillämpningen av det finanspolitiska ramverket

STATENS DIMENSIONERING AV LÄRARUTBILDNINGEN – UTBILDAS RÄTT ANTAL LÄRARE?

- 2014 2014:1 Statens insatser för riskkapitalförsörjning – i senaste laget
2014:2 Bostäder för äldre i avfolkningsorter
2014:3 Staten och det civila samhället i integrationsarbetet
2014:4 Försvarets omställning
2014:5 Effekter av förändrade regler för deltidsarbetslösa
2014:6 Att överklaga till förvaltningsrätten – Handläggningstider och information till enskilda
2014:7 Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret
2014:8 Försvaret – en utmaning för staten. Granskningar inom försvarsområdet 2010–2014
2014:9 Stödet till anhöriga omsorgsgivare
2014:10 Förvaltningen av regionala projektmedel – delat ansvar, minskad tydlighet?
2014:11 Att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens – rätt insats i rätt tid?
2014:12 Livsmedelskontrollen – tar staten sitt ansvar?
2014:13 Att gå i pension – varför så krångligt?
2014:14 Etableringslotsar – fungerar länken mellan individen och arbetsmarknaden?
2014:15 Nyanländ i Sverige – effektiva insatser för ett snabbt mottagande?
2014:16 Swedfund International AB – Är finansieringen av bolaget effektiv för staten?
2014:17 Det allmänna pensionssystemet – en granskning av granskningen

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se

Riksrevisionen har granskat om systemet för dimensionering av lärarutbildning leder till att rätt antal lärare med rätt kompetens utbildas. Lärarutbildningen är en samhällskritisk utbildning och det råder brist på vissa typer av lärare. Situationen riskerar att förvärras då antalet studenter på de lärarutbildningar där behoven är som störst är särskilt litet.

Granskningen visar att regeringen är återhållsam i sin styrning av lärosätena och inte aktivt mildrar målkonflikter i systemet för dimensionering av lärarutbildningen. Målkonflikterna kan bidra till att det utbildas för få lärare inom vissa ämnen och för många i andra. Vidare framkommer att de befintliga lärarresurserna tillsammans med antalet sökande studenter har störst betydelse för vilka ämnesinriktningar och vilket antal platser lärosätena erbjuder.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att bland annat justera resurstilldelningssystemet för att stärka lärosätenas förutsättningar att ge utbildningar inom bristämnena även när få studenter söker dem. Regeringen bör också ytterligare stimulera och underlätta för lärosätena att samverka för att uppnå ökad specialisering bland lärosätena. Samtidigt rekommenderas lärosätena bland annat att arbeta mer för att den undervisande personalens kompetens bättre ska matcha lärarbehoven på arbetsmarknaden.

ISSN 1652-6597
ISBN 978 91 7086 352 3
Beställning:
www.riksrevisionen.se
publikationsservice@riksrevisionen.se
Riksrevisionens publikationsservice
114 90 Stockholm

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM
08-5171 40 00
WWW.RIKSREVISIONEN.SE



Utbildningsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 22 januari 2015

Närvarande: Statsministern S Löfven, ordförande, och statsråden
Å Romson, M Wallström, Y Johansson, M Johansson, I Baylan,
K Persson, S-E Bucht, P Hultqvist, H Hellmark Knutsson, Å Regnér,
M Andersson, A Ygeman, A Johansson, P Bolund, M Damberg,
A Bah Kuhnke, A Shekarabi, G Fridolin, G Wikström, A Hadzialic

Föredragande: statsrådet H Hellmark Knutsson

Regeringen beslutar skrivelse 2014/15:47 Riksrevisionens rapport om
statens dimensionering av lärarutbildningen

