



IFAU

Institutet för arbetsmarknads- och
utbildningspolitisk utvärdering

Organisatoriska åtgärder på skolnivå till följd av lärarlegitimationsreformen

Magnus Frostenson

RAPPORT 2015:3

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) är ett forskningsinstitut under Arbetsmarknadsdepartementet med säte i Uppsala. IFAU ska främja, stödja och genomföra vetenskapliga utvärderingar. Uppdraget omfattar: effekter av arbetsmarknads- och utbildningspolitik, arbetsmarknadens funktionssätt och arbetsmarknadseffekter av socialförsäkringen. IFAU ska även sprida sina resultat så att de blir tillgängliga för olika intressenter i Sverige och utomlands.

IFAU delar även ut forskningsbidrag till projekt som rör forskning inom dess verksamhetsområden. Forskningsbidragen delas ut en gång per år och sista dag för ansökan är den 1 oktober. Eftersom forskarna vid IFAU till övervägande del är nationalekonomer, ser vi gärna att forskare från andra discipliner ansöker om forskningsbidrag.

IFAU leds av en generaldirektör. Vid institutet finns ett vetenskapligt råd bestående av en ordförande, institutets chef och fem andra ledamöter. Det vetenskapliga rådet har bl.a. som uppgift att lämna förslag till beslut vid beviljandet av forskningsbidrag. Till institutet är även en referensgrupp knuten där arbetsgivar- och arbetstagersidan samt berörda departement och myndigheter finns representerade.

Rapporterna finns även i tryckt format. Du kan beställa de tryckta rapporterna via telefon eller mejl. Se nedanstående kontaktinformation.

Postadress: Box 513, 751 20 Uppsala
Besöksadress: Kyrkogårdsgatan 6, Uppsala
Telefon: 018-471 70 70
Fax: 018-471 70 71
ifau@ifau.uu.se
www.ifau.se

IFAU har som policy att en uppsats, innan den publiceras i rapportserien, ska seminariebehandlas vid IFAU och minst ett annat akademiskt forum samt granskas av en extern och en intern disputerad forskare. Uppsatsen behöver dock inte ha genomgått sedvanlig granskning inför publicering i vetenskaplig tidskrift. Syftet med rapportserien är att ge den ekonomiska politiken och den ekonomisk-politiska diskussionen ett kunskapsunderlag.

Organisatoriska åtgärder på skolnivå till följd av lärarlegitimationsreformen¹

av

Magnus Frostenson²

2015-04-14

Sammanfattning

Denna rapport identifierar organisatoriska åtgärder som följer av lärarlegitimationsreformen på skolnivå. Rapporten besvarar frågan om vilka organisatoriska åtgärder med relevans för lärares arbetsituation som skolledningar vidtar med hänvisning till införandet av lärarlegitimation. Studien genomförs i gymnasieskolan, dels via en enkät skickad till skolledare i samtliga svenska gymnasieskolor, dels via en kvalitativ intervjustudie. Studien visar att kompetensutvecklande insatser för att lärare ska uppnå ämnesbehörighet är de vanligaste. En annan viktig åtgärd är att låta legitimerade lärare sätta betyg för klasser och undervisningsgrupper där legitimerad lärare saknas. Andra vanliga åtgärder är kompetensutvecklande insatser för att säkerställa pedagogisk behörighet, nyrekrytering av lärare för att leva upp till legitimationskravet, samt att rektor får sätta betyg när undervisande lärare saknar legitimation. Mindre vanligt är exempelvis organisatorisk samordning med skolor med andra huvudmän och nedläggning av verksamheter för vilka legitimerade lärare inte finns att tillgå. En övergripande slutsats är att legitimationsreformen tvingar skolor och huvudmän till omfattande organisatoriska åtgärder där det är osäkert om intentionerna med reformen kan förverkligas inom existerande ramar.

¹ Tack till IFAU för finansiering av projektet "Lärarlegitimationens följder" och till IFAU:s medarbetare och externa granskare för värdefulla synpunkter och förbättringsförslag på rapporten.

² Handelshögskolan vid Örebro universitet. magnus.frostenson@oru.se

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	3
2	Lärarlegitimationen som professionsfråga	5
3	Lärarlegitimationen som organisationsfråga	9
4	Studiens upplägg och metod.....	12
4.1	Informationskällor	12
4.2	Utformning av enkätstudie	12
4.3	Utformning av kvalitativ intervjustudie.....	14
4.4	Metoddiskussion.....	15
5	Resultat	17
5.1	Samordna deltid med andra skolor som huvudmannen driver	20
5.2	Samordna deltid med skolor med andra huvudmän	20
5.3	Kompetenshöjande insatser för att säkerställa behörighet för lärare som saknar behörighet i vissa ämnen/kurser.....	21
5.4	Kompetenshöjande insatser för att säkerställa behörighet för lärare som saknar grundläggande pedagogisk behörighet.....	22
5.5	Förordnanden av obehöriga lärare.....	23
5.6	Sammanslagning av klasser/undervisningsgrupper för att kunna säkerställa att alla grupper har legitimerade lärare	24
5.7	Samordning där legitimerad lärare får sätta betyg för grupper som undervisas av icke legitimerad lärare	24
5.8	Samordning där rektor får sätta betyg för grupper som undervisas av icke legitimerad lärare.....	25
5.9	Nedläggning av verksamheter eller kurser där legitimerade lärare inte finns att tillgå.....	25
5.10	Nyrekrytering av lärare för att leva upp till kraven på legitimation	25
5.11	Annan organisatorisk åtgärd.....	26
6	Slutsatser och diskussion	26
	Referenser	30
	Bilaga 1 Enkätfrågor till skolledare inklusive svar.....	32
	Bilaga 2 Grundläggande intervjuformulär rektorer	37

1 Inledning

Lärarlegitimation har införts i det svenska skolsystemet. Legitimationskravet gäller för de flesta lärare i för-, grund-, sär- och gymnasieskolan, samt i viss vuxenutbildning. Lärare som påbörjat sin anställning den 1 juli 2011 eller senare omfattas av bestämmelserna från den 1 december 2013, medan lärare som anställts före den 1 juli 2011 omfattas först efter den 30 juni 2015. I sär- och specialskolan samt i viss vuxenutbildning gäller kravet fullt ut först från andra halvåret 2018. Reformen införs alltså i praktiken successivt. Undervisande och betygsättande lärare förutsätts i och med legitimationskravet ha en legitimation som anger grundläggande pedagogisk och ämnesmässig behörighet. Skolverket är utfärdande instans. Utan tillräckliga formella utbildningsmässiga meriter eller (i enlighet med undantagsregler från 2013) tillräcklig yrkeserfarenhet beviljas inte legitimation. Legitimationskravet gäller som grundkrav för lärare i de olika skolformerna, även om relativt stora grupper av lärare är undantagna, till exempel yrkes- och modersmållärare. Legitimationsreformen kan knytas till andra reformer i skolsystemet de senaste åren. Till exempel är legitimation en förutsättning för att bli förstelärare.

Legitimationsreformen har som syfte att stärka lärarprofessionen genom att höja lärarnas status, förbättra kvaliteten och tydliggöra behörigheter och kompetenser, vilket i förlängningen antas leda till bättre resultat i skolan (Utbildningsdepartementet 2010). Formell kompetens i fråga om pedagogik och ämneskunskap är grundbulten i legitimationsreformen. Yrkeserfarenhet har ömsom betonats, ömsom nedtonats när nya bestämmelser har införts över tid (yrkeserfarna lärare ges undantag genom regler från 2013 medan det tidigare kravet på introduktionsår för nyutexaminerade släpptes 2014).

Reformen har varit både omdiskuterad och ifrågasatt. Dels har Skolverkets kapacitet att utfärda legitimationer ifrågasatts, dels har följderna för verksamheten i skolorna uppmärksammats. Reformen leder nämligen inte bara till konsekvenser för enskilda lärare utan också för skolor. En skola där en stor andel av lärarna saknar legitimation kommer att få stora organisatoriska problem som måste lösas, exempelvis hur skolan ska agera när en stor andel lärare saknar den legitimation som krävs för att på egen hand kunna utföra centrala arbetsuppgifter, som att sätta betyg. Nyanställda lärare som omfattas av legitimationskravet men som saknar legitimation får inte ges fast anställning. Redan fast anställda kan, om de inte får legitimation, hamna i en situation där de inte får utföra viktiga arbetsuppgifter. Då en relativt stor del av lärarkåren i de olika skolformerna saknar den formella utbildning och erfarenhet som krävs för att få ut legitimation (se Skolverket 2014) kommer organisatoriska speciallösningar som reformen rymmer att behöva användas, exempelvis att andra legitimerade

lärare eller rektor får sätta betyg när legitimerad lärare inte finns att tillgå på en viss kurs. I andra fall finns det skäl att anta att skolorna själva måste initiera lösningar. Till exempel kan reformen leda till ett nyrekryteringsbehov i den mån skolan saknar legitimerade lärare i vissa ämnen, eller så kan undervisningsgrupper behöva omorganiseras och slås ihop för att legitimerad lärare ska finnas tillgänglig. Frågan om fortbildning av redan anställda är också en organisatorisk fråga. Den knyter an till hur organisationens kompetens ser ut i dagsläget och hur man måste agera för att få organisationens kompetensbild att stämma överens med de krav som reformen ställer.

Legitimationsreformen innebär att skolor måste vidta åtgärder för att hantera de krav som reformen för med sig. Denna rapport behandlar organisatoriska åtgärder på skolnivå som följer av lärarlegitimationsreformen. Syftet med rapporten är att identifiera organisatoriska åtgärder som vidtas av skolledningarna med anledning av lärarlegitimationen. Med organisatoriska åtgärder avses i detta fall ledningsinitierade åtgärder som har betydelse för utövandet av läraryrket i berörda skolor. Detta kan exempelvis handla om samordning av tjänster eller undervisningsgrupper, nyrekryteringar eller utbildningsinsatser som förordas av lärarlegitimationsreformen. Rapportens forskningsfråga är: Vilka organisatoriska åtgärder med relevans för lärares arbetssituation vidtar skolledningarna med hänvisning till införandet av lärarlegitimation? Relevansen i att behandla dessa skolorganisatoriska aspekter ligger inte bara i behovet av att förstå skolornas organisatoriska problematik generellt. Väsentligt är också att förstå de professionsmässiga aspekter som skolornas organisering av lärarnas arbete innebär. Dessa kan avse lärarnas möjligheter att själva definiera och påverka den professionella praxisen givet reformen, exempelvis dess organisering, arbetsformer och innehåll på skolnivå. Dessa aspekter kommer att diskuteras ur professionsteoretisk synvinkel.

Rapporten utgår från rektorers bedömningar av vidtagna organisatoriska åtgärder. Det samband mellan lärarlegitimationsreformen och de organisatoriska åtgärder som identifieras ska förstås på beskrivande nivå. Man bör alltså notera att det inte görs någon direkt effektmätning i rapporten. Organisatoriska åtgärder är alltså inte med nödvändighet knutna endast till legitimationsreformen utan kan även ha andra orsaker. Studien bygger på två källor till information, en enkätstudie som skickades ut till rektorer i samtliga Sveriges gymnasieskolor i november 2013 och ett antal kvalitativa djupintervjuer som huvudsakligen genomfördes under hösten 2012 och våren 2013 samt i enstaka fall hösten 2014. Dessa intervjuer används för att fördjupa tolkning och diskussion av enkätresultaten. Studien begränsas alltså till gymnasieskolan. Detta motiveras främst med den komplexa bild av behörigheter och ämneskombinationer som

finns i gymnasieskolan och att det är i denna skolform som behörighetsproblematiken är som störst. Enligt Skolverket (2014) är endast hälften av alla gymnasielärare behöriga i de ämnen de undervisar i. Generaliseringsmöjligheter till andra skolformer diskuteras i slutet av rapporten.

I det följande ges studien en teoretisk ram i form av professionsteori. Studiens upplägg och metod följer sedan. Resultaten diskuteras tematiskt utifrån de organisatoriska åtgärder som vidtas av skolledningar. En avslutande analys och diskussion följer på detta.

2 Lärarlegitimationen som professionsfråga

Lärarlegitimationsreformen är en av flera reformer i det svenska skolsystemet under senare år. Reformen ska ses i ljuset av en längre tids debatt om skolan i allmänhet och läraryrket i synnerhet. Några av de faktorer som anses ha påverkat läraryrket negativt de senaste årtiondena är låga löner (Zaremba 2011), allt mindre inflytande över arbetet (Fredriksson 2010; Frostenson 2012), låg status (Frostenson 2011), problematiska styrfilosofier (Hasselberg 2009; Stenlås 2009; 2011; Zaremba 2011), krav på att utföra allt fler ”irrelevanta” arbetsuppgifter (Fredriksson 2010; Parding 2010), fler undervisningstimmar och högre krav på närvaro i skolan (Stenlås 2009; 2011; Frostenson 2012). Inom forskningen har utvecklingen karakteriserats som en tilltagande av professionalisering av läraryrket med ett flertal negativa konsekvenser för lärarna. Ofta förstås denna utveckling i termer av minskad professionell autonomi, det vill säga minskat inflytande över den egna yrkesutövningen (se till exempel Stenlås 2009; 2011).

Från politiskt och fackligt håll har en grundtanke med legitimationsreformen varit att den ska leda till högre status för lärare, högre kvalitet i skolan samt tydliggöra frågor om behörighet i skolan (se till exempel Utbildningsdepartementet 2010; Lilja 2011; Solbrekke och Englund 2014). Detta är i grunden en professionsstärkande ambition. Genom lärarlegitimationen skapas en tydlig avgränsning mot obehöriga lärare, främst genom tydliga behörighetskrav i form av formaliserad ämnesutbildning och pedagogik. Legitimationerna benämns olika beroende på skolform (förskollärarlegitimation respektive lärarlegitimation), vilket har tolkats som en ökad skiktning inom lärarkåren (Lilja 2011). Utöver formaliserade utbildningskrav har praktiska och didaktiska erfarenheter tillmätts betydelse, särskilt i det tjänstgöringskrav på minst ett år som ursprungligen rymdes i legitimationskraven. Kravet att nyutexaminerade lärare med examen efter den 1 juli 2011 skulle genomgå ett introduktionsår för att få legitimation avskaffades dock den 1 juli 2014. Ett tungt vägande skäl var

att introduktionsåret försvarade inträdet på arbetsmarknaden för nyutexamine-
rade (Solbrekke och Englund 2014). Möjligheten till legitimation begränsades
av en ringa tillgång till arbetsgivare som var beredda att anställa nyutexamine-
rade och låta dem göra sina introduktionsår.

Legitimationen visar vilka behörigheter en lärare har. Behörigheten villko-
rar i vilka kurser, ämnen och årskurser läraren får undervisa och sätta betyg.
Legitimationskravet omfattar större delen av skolsystemet, det vill säga lärare i
grundskolan, gymnasiet och förskolan (förskollärlärligitation). Även lärare i
särskolan omfattas av kravet. Vissa kategorier är dock undantagna (lärare i
yrkesämnena och modersmål, samt lärare på fristående Waldorfskolor, i svenska
utlandsskolor, sjukhusskolor och i vissa kurser som bedrivs på engelska eller
inom ramen för den kommunala vuxenutbildningen). Vissa möjligheter finns
att hantera legitimationsfrågan även i avsaknad av legitimerade lärare, till
exempel ettåriga förordnanden av obehöriga, betygsättning av legitimerad
lärare i kurs där icke legitimerad lärare har varit ansvarig eller underskrift av
rektor på betyg om ingen legitimerad lärare finns har funnits att tillgå. Grund-
principen är dock att all undervisning och betygsättning ska genomföras av
legitimerade lärare.

Som professionsreform har legitimationsreformen vissa särdrag. Den karak-
teriseras av både centralisering (statlig legitimation) och decentralisering (ge-
nomförandeansvar i ett decentraliserat institutionellt sammanhang). Staten defi-
nierar vad en legitimerad lärare är och vilka uppgifter som en legitimerad lärare
får utföra. Men det finns aspekter där huvudmän och skolledningar har stort in-
flytande och villkorar möjligheterna för lärare att få legitimation. Hade intro-
duktionsåret för nyutexaminerade behållits hade legitimationsreformen inne-
burit en viktig roll för skolledningar inte bara i organiserandet av introduktions-
året utan också i bedömningen av professionella aktörer, eftersom det var
rektors uppgift att bedöma om den nyutexaminerade var lämplig som lärare
(Solbrekke och Englund 2014). Trots att introduktionsåret avskaffat finns det
andra exempel på hur skolledningar har stort inflytande på lärarnas professio-
nella aktivitet. Ett sådant är fortbildningsfrågan. Fortbildning är en förutsätt-
ning för att många icke-legitimerade lärare ska kunna få sin legitimation. Även
om staten gör vissa insatser, till exempel genom det så kallade Lärarlyftet II (en
statligt finansierad satsning på höjning av lärarkompetenser), är det långt ifrån
givet att tillräckliga resurser finns för att låta lärare fortbildas. Fortbildning
innebär i regel att vikarier måste finansieras, vilket är kostsamt. Finansieringen
från statlig sida i Lärarlyftet II är dock ganska begränsad. Generellt betalas 500
kronor per högskolepoäng som läses, förutom i matematik, där finansieringen
är 1 000 kronor per poäng. Finansiering från annat håll förutsätts. I vissa fall

avsätter huvudmannen särskilda medel för detta, i andra fall går fortbildning på skolans budget (Frostenson 2014). Ekonomiska incitament kan finnas hos både huvudmän och skolledare att begränsa satsningarna på lärare och göra starka prioriteringar. Avsätts inte medel får fortbildning bekostas av läraren själv i den meningen att obetald tjänstledighet får tas ut. I förlängningen får frågan om legitimerade lärare en arbetsrättslig dimension. Även om redan fast anställda icke-legitimerade lärare omfattas av arbetsrättslig lagstiftning och inte kan sägas upp endast av skälet att de inte är legitimerade är frågan om värdering av lärares meriter vid övertalighet redan i nuläget en arbetsrättslig fråga som inte funnit ett slutgiltigt svar (Frostenson 2014).

Huvudmän och skolor ges utrymme att planera och prioritera med anledning av reformen (Frostenson 2014; Solbrekke och Englund 2014). Den *autonomi* som reformen ger huvudmän och skolor går emellertid hand i hand med explicita och implicita *krav* på organisatorisk aktivitet för att kunna leva upp till reformens krav. Dessa krav diskuteras närmare nedan och handlar om att skolor för att kunna bedriva verksamhet måste ha legitimerade lärare som kan utföra centrala arbetsuppgifter, som att sätta betyg. Vid brist på legitimerade lärare krävs åtgärder av organisatorisk karaktär, som att exempelvis organisera undervisningsgrupper så att legitimerad lärare finns för betygsättning eller, om detta inte är möjligt, låta rektor sätta betyg.

Med andra ord gör inte bara den relativa autonomi som skolledningar tillerkänns i förhållande till reformen utan också kraven på organisatoriska lösningar som ska iscensättas på skolnivå, där frågan ofta hamnar (Frostenson 2014), att de professionella aktörernas (lärares) praxis villkoras av skolledningars ageranden och prioriteringar. Detta är paradoxalt ur *professionsteoretisk* aspekt, under vilken legitimeringsreformen kan förstås. Läraryrket brukar i likhet med exempelvis läkar- eller juristyrket ses som en profession eller möjligen, på grund av yrkeskunskapens allmänna karaktär, semiprofession (Krejsler, 2005). En profession är ett yrke som baserar sin verksamhet på vetenskaplig forskning, omfattar en viss etik, har formaliserade inträdeskrav, är avgränsad mot omgivningen och rymmer vissa kriterier för arbetets utförande som definieras av yrkesgruppen på basis av den kunskap som den besitter (Abbott 1988). Professionsteori förklarar bland annat på vilket sätt professioner skapas, konstitueras, definieras och fungerar. Lärarlegitimationen är en reform som kan förstås ur professionsteoretiskt perspektiv eftersom den avser vem som får tillträde till en viss yrkeskår, på vilka grunder och genom vilka avgränsningar mot omvärlden. I beskrivningen av professioners funktionalitet betonar professionsteorin att professionella verksamheter tenderar att organiseras utifrån professionslogik, inom vilken de professionella aktörerna själva

definierar inriktning, kvalitets- och inträdeskrav, upptagnings- och instängningsmekanismer, kunskapskrav, formaliserade strukturer för den professionella verksamheten (se exempelvis Abbott 1988; Freidson 2001).

Det faktum att staten sätter ramarna för reformen, Skolverket utfärdar legitimationen och skolledningar måste organisera den verksamhet för vilken legitimation krävs, gör att reformens professionsstärkande karaktär bäst kan förstås i termer av en allt starkare betoning på formaliserat kunskapsinnehåll (pedagogiskt och ämnesmässigt). Professionen annekterar en viss domän genom formaliserade gränser och definierat kunskapsinnehåll. Detta är i linje med hur en förstärkt professionell identitet kan skapas genom ett tydligare definierat professionellt kunskapsinnehåll som avgränsar de professionella aktörerna från de icke-professionella (se till exempel Freidson 1984; 2001; Sahlin-Andersson 1994).

Det slående ur professionsteoretiskt perspektiv är dock att denna formaliserade professionsförstärkning sker bortom professionens direkta inflytandesfär. Trots att det fackliga organisationerna har varit tillskyndare av reformen är det inte de professionella aktörerna som definierar innehållet i legitimationen. Inte heller har de makt över de organisatoriska arrangemang som krävs för att reformen ska kunna förverkligas på skolnivå. Vem som ska anställas och prioriteras vid fortbildning bestäms av skolledningarna, alltså aktörer utanför professionen. Ur rent manageriell synvinkel är det möjligen inte uppseendeväckande. Ur professionellt perspektiv är det emellertid problematiskt. Det råder bred enighet inom professionsforskningen att professionell status, auktoritet och autonomi grundas på expertkunskap (Smeby 2011). Om sådan kunskap inte ger auktoritet eller autonomi, utan endast nyttjas instrumentellt av exempelvis skolledningar, slår det mot professionen. Den professionella logiken blir inte vägledande. Enligt ett funktionalistiskt synsätt på professioner, där professionerna ses som garantier för kvalitet och att viktiga samhälleliga uppgifter utförs (se till exempel Willmott 1986) är detta problematiskt. Styrning av professionen av utanförstående aktörer underminerar professionen som sådan och dess viktiga samhälleliga roll. Ett alternativt synsätt på professioner, det interaktionistiska, skulle emellertid se de professionella aktörerna som grupper med egna intressen och målsättningar som kan gå emot andra, exempelvis statliga, intressen (Willmott 1986). Frågan om inflytande över den professionella verksamheten blir då i hög grad en makt- och intressefråga.

I praktiken behöver dock inte en intressekonflikt föreligga, eftersom skolor eftersträvar legitimerade lärare och verkar för att så många som möjligt ska få det. Den övergripande professionsteoretiska frågan är emellertid i vilken mån reformen egentligen är ett uttryck för renodlad professionslogik (Abbott 1988;

Friedson 2001), där den professionella verksamheten organiseras och värderas utifrån de professionella aktörernas egendefinierade kvalitetskriterier, etik och avgränsningar mot omvärlden. Att politiker, huvudmän och skolledare eftersträvar professionella lärare i betydelsen formellt kompetenta är i sig inte en professionell logik. När aktörer utanför professionen, som skolledningar, får allt större befogenheter i förhållande till professionen ökar den manageriella snarare än den professionella autonomin (jfr till exempel Evetts 2003; 2009; 2011). Den logik som skolan och lärarprofessionen då kommer att styras ifrån är snarare av marknads- eller hierarkisk karaktär (Abbott 1988; Freidson 2001). Frågan om vad som är en professionell logik, och om legitimationsreformen är i linje med eller står i motsättning till sådan, kompliceras dock ytterligare av skrivningarna i 2010 års skollag (SFS 2010:800), enligt vilken rektor förutsätts leda och samordna det pedagogiska arbetet på skolenheten. Enligt lagen ska rektor ha pedagogisk insikt baserad på utbildning och erfarenhet. Detta kan tolkas som att rektor, ur professionsteoretiskt perspektiv, blir en professionell aktör med ett bestämmande pedagogiskt inflytande utan att nödvändigtvis ha motsvarande utbildning som lärarna. I litteraturen har också diskuterats om skolledning kan ses som en egen profession, skild från lärarna (Berg 2011). En definitionsproblematik finns alltså i fråga om lärarprofessionen.

En annan professionsrelevant fråga är om den organisatoriska hanteringen av reformen sker i *motsättning* till reformens professionaliseringsideal. Dessa professionaliseringsideal (uttryckta i formaliserade krav på lärares utbildning och i viss mån erfarenhet) ska förverkligas i ett sammanhang där organisatoriska och ekonomiska realiteter spelar en viktig roll. Om en skola (av nödtvång eller inte) låter rektor sätta betyg eftersom legitimerad lärare inte finns att tillgå utförs en central professionell aktivitet av en utomprofessionell aktör. Det är också möjligt att den professionella praxisens organisering har motiverats av pedagogiska, kvalitets- och omsorgsmässiga ideal (Frostenson 2014). Till exempel kan ämnes- och klassläraresystem aktivt ha undvikits. Det ämnes- och behörighetsfokus som reformen rymmer kan stå i motsättning till en sådan organisering. Legitimationsreformen omfattar bara delar av professionsidén, primärt formell kunskap som skiljer ut behöriga lärare från obehöriga. Andra professionella ideal och kompetenser som kommer till uttryck i praxis täcks inte in av reformen (Frostenson 2014).

3 Lärarlegitimationen som organisationsfråga

Lärarlegitimationen blir viktig att förstå som organisationsfråga både i ljuset av en relativt stor autonomi för huvudmän och skolledningar och de krav som

ställs på skolor att organisera verksamheten utifrån kravet på legitimation. Särskilt med avseende på det senare är en viktig aspekt *förutsättningarna* för legitimationens införande på skolnivå. Förutsättningarna för att hantera reformen på skolnivå varierar. Skolor (och huvudmän) kan ha en mycket låg andel behöriga lärare och (eller) ha mycket begränsade resurser för att fortbilda lärare för att dessa ska få legitimation. Över huvud taget kan tillgången till behöriga lärare vara mycket begränsad på sina håll.

Bristen på behöriga lärare i det svenska skolsystemet har också konstaterats (Skolverket 2014). Detta kan avse antingen att lärare saknar fullständig pedagogisk och/eller ämnesmässig behörighet eller har sådan behörighet men undervisar utanför sin formella ämnesbehörighet. Skolverket (2014) pekar på att andelen behöriga lärare i gymnasieskolan uppgår till 52 procent av det totala antalet verksamma lärare (mätt i andel heltidstjänster). Skolverkets (2014) undersökning visar också att denna andel blir lägre när andelen behöriga lärare per ämne mäts. Detta beror på att behöriga lärare kan undervisa utanför sin formella ämnesbehörighet. Lärarna i kemi, biologi, fysik, historia och svenska är till drygt två tredjedelar behöriga att undervisa i sina respektive ämnen. För svenska som andraspråk är motsvarande andel knappt en femtedel behöriga. Även i filosofi och naturkunskap är andel behöriga lärare låg, runt 40 procent.

Bristande förutsättningar att implementera reformen har lett till successiva förändringar i bestämmelserna. Datumet för införande har skjutits upp, undantagsbestämmelser som gör flera lärare behöriga har införts och introduktionsåret för nyutexaminerade har avskaffats som legitimationskrav. Senareläggningen av reformen hade till stor del att göra med den långsamma praktiska hanteringen av legitimationerna från Skolverkets sida. Undantagsbestämmelserna för yrkeserfarna lärare som meddelades våren 2013 infördes för att lärare som undervisat i ett ämne i många år utan formell behörighet skulle få möjlighet att bli legitimerade (Utbildningsdepartementet 2013). Yrkeserfarenhet (inom läraryrket) kan tillgodoräknas som behörighetsgivande. Huvudprincipen är att läraren ska ha undervisat i åtta läsår under de senaste 15 åren, med något lägre krav för äldre lärare. Yrkeserfarna lärare fick också vissa lättnader ifråga om fortbildningskrav. Introduktionsåret för nyutexaminerade avskaffades, som tidigare nämnts, som legitimationskrav bland annat med hänvisning till att det försvårade inträdet på arbetsmarknaden för nyutexaminerade.

Förändringarna i bestämmelserna återspeglar den praktiska värdering av reformens konsekvenser som berörda aktörer gjort sedan den ursprungligen kungjordes. Ansvariga politiker har varit beredda att justera bestämmelserna allt eftersom nya erfarenheter har gjorts. Också fackliga röster har talat för

senareläggning av reformen, till exempel efter att Skolverket (2014) presenterade sin alarmerande behörighetsstatistik.

Även med de förändrade bestämmelserna har huvudmän och skolledningar aktivt behövt förbereda sig inför reformen (Frostenson 2014). Trots exempelvis avskaffat introduktionsår ligger fortfarande ett stort genomförandeansvar hos skolorna och huvudmännen. Inte minst gäller detta fortbildningsfrågan. Vem som ska ges resurser för att fortbilda sig och erhålla legitimation sker utifrån en bedömning som skolledare och huvudmän gör.

Fortbildning är ett exempel på en organisatorisk åtgärd som följer med hänvisning till reformen. Men inte bara fortbildningsfrågorna har organisatorisk karaktär. När skolorna har få behöriga lärare blir nyrekrytering aktuell. Skolan kan behöva nyrekrytera för att över huvud taget ha en möjlighet att leva upp till de krav som legitimationsreformen innebär. Andra frågor av organisatorisk natur är hur skolan agerar om det i praktiken inte går att få legitimerade lärare (till exempel av resursskäl). Betygsättningsreglerna i reformen gör det centralt att ha legitimerade lärare. Men då sådana inte finns att tillgå finns risken att organisatoriska arrangemang av nödlösningsskaraktär måste tillgripas, som att rektor sätter betyg eller att legitimerad lärare som inte undervisar berörd klass eller grupp får gå in och sätta betyg. För att undvika sådana nödlösningar kan exempelvis sammanslagningar av klasser eller undervisningsgrupper eller rentav nedläggningar av verksamheter bli nödvändiga.

En annan aspekt är om den befintliga organiseringen av skolans verksamhet har gjorts på pedagogiska eller omsorgsmässiga grunder (Frostenson 2014). Detta kan röra sig om att man vill ha få lärare per undervisningsgrupp, vilket kan ha medfört att lärare kan ha undervisat i flera ämnen, även utanför sin formella behörighet. Sådan organisering minskar arbetsdelningen, vilket kan motiveras ur holistiskt, pedagogiskt och omsorgsmässigt perspektiv (Smeby 2011), samtidigt som det står i strid med traditionell professionsorienterad yrkesspecialisering (Abbott, 1988). Ytterligare en aspekt är kvalitativ och har att göra med vilka lärare som prioriteras vid övertalighet. Lärare utan legitimation kan vara mycket väl fungerande och tvärtom. Vilka lärare man vill ha kan också ha att göra med den befintliga lärarsammansättningen. Kan man lösa frågan organisatoriskt med vissa lärare i organisationen som är behöriga i ett visst ämne kanske inte skolledningar prioriterar lärare i samma ämne som saknar legitimation.

Diskussionen kan göras lång. Det den antyder är att legitimationsreformens genomförande är högst avhängigt de förutsättningar som finns ute i skolorna och den praktiska hantering som åligger skolledningar. Fokus i studien ligger på denna hantering.

4 Studiens upplägg och metod

4.1 Informationskällor

I studien används två informationskällor, en enkät till gymnasierektorer och en kvalitativ intervjustudie. Intervjustudien bidrar med fördjupad information om de organisatoriska åtgärder som utförs på skolorna.

4.2 Utformning av enkätstudie

Enkätstudien är den primära källan till information i studien (enkäten återfinns som Bilaga 1 Enkätfrågor till skolledare inklusive svar). För att besvara rapportens forskningsfråga ”Vilka organisatoriska åtgärder med relevans för lärares arbetssituation vidtar skolledningar med hänvisning till införandet av lärarlegitimation?” har en fråga i enkäten särskild relevans (fråga 7): ”Vilka av följande organisatoriska lösningar har din skola tillämpat eller kommer att tillämpa för att hantera frågan om lärarlegitimation?” Här kan flera svarsalternativ markeras. Alternativen är

- Samordna deltid med andra skolor som huvudmannen driver
- Samordna deltid med skolor med andra huvudmän
- Kompetenshöjande insatser för att säkerställa behörighet för lärare som saknar behörighet i vissa ämnen/kurser
- Kompetenshöjande insatser för att säkerställa behörighet för lärare som saknar grundläggande pedagogisk behörighet
- Förordnanden av obehöriga lärare
- Sammanslagning av klasser/undervisningsgrupper för att kunna säkerställa att alla grupper har legitimerade lärare
- Samordning där legitimerad lärare får sätta betyg för grupper som undervisas av icke legitimerad lärare
- Samordning där rektor får sätta betyg för grupper som undervisas av icke legitimerad lärare
- Nedläggning av verksamheter eller kurser där legitimerade lärare inte finns att tillgå
- Nyrekrytering av lärare för att leva upp till kraven på legitimation
- Annan organisatorisk åtgärd (fritextfråga).

Sammanlagt rymmer enkäten tolv frågor, varav de fyra första av ren bakgrundskaraktär (ort, huvudmannaskap, antal elever och antal systerskolor). Även frågor kring andel legitimerade lärare, påverkan av övergångsregler från 2013, finansiering av fortbildning, fortbildningsbehov ställs och möjlighet ges att lämna övriga kommentarer. De olika organisatoriska åtgärderna tas också upp i de kvalitativa intervjuer som genomförts (se nedan).

4.2.1 Urval enkätstudien

Enkäten skickades ut till skolledare i svenska gymnasieskolor. Hela enkäten hanterades elektroniskt i ett webbverktyg. Skolledarna nådde enkäten via en länk i ett personligt e-postmeddelande. E-postadresser till skolornas ledande befattningshavare identifierades via skolornas hemsidor på internet under oktober–november 2013. I en handfull fall fanns bara mer allmänna adresser som rektor@skolnamn.se att tillgå, men nästan alla fick e-post till sin personliga adress, i de flesta fall av typen förnamn.efternamn@skolnamn.se, alternativt fornamn.efternamn@kommun.se. Det första utskicket av e-post till skolledarna gjordes i mitten av november 2013. En allmän påminnelse skickades ut de sista dagarna i november 2013.

Urvalet var samtliga gymnasieskolor i Sverige, vilket innebär en totalundersökning i denna skolform. Skolverkets databas SIRIS användes för att identifiera dessa sammanlagt 1 253 skolor (år 2012). Överlag kontaktades endast en chef per skola. I de fall då en gymnasiechef (eller motsvarande) identifierades som ansvarig för flera olika skolor (till exempel kommunala gymnasiechefer med ansvar för ett antal skolor) skickades enkäten till den högst ansvariga i varje enskild skola, ofta en person med titeln rektor eller biträdande rektor. Detta minskade risken för att en enskild respondents svar skulle avse flera skolor samtidigt, vilket skulle slå mot den skolspecifika bild som studien eftersträvar.

I många fall är dock olika enheter inom en och samma skola registrerade som egna gymnasieskolor. För att minska risken att flera respondenter skulle ge svar som avsåg samma skola gjordes en sällning där gymnasieskolor med flera enheter klassades som en och samma skola. Den högst ansvariga i dessa multienhetsskolor fick sig enkäten tillsänd. Kunde inte någon enskilt högst ansvarig identifieras (på grund av att det exempelvis endast fanns enhetsrektorer) skickades enkäten till en av skolledarna på skolan. Denna person ombads svara för hela skolan. Man kan notera att den högst ansvariga kan benämnas på olika sätt. Vanligen har personen titeln rektor, skolchef eller gymnasiechef.

En mindre sällning gjordes därutöver när e-postadresserna till ledande befattningshavare identifierades via skolornas hemsidor. Vid denna granskning kunde information fås om nedlagda eller av Skolinspektionen stängda skolor. Efter att dessa tagits bort ur materialet samtidigt som varje multienhetsskola klassificerats som enhetlig (se ovan) återstod 847 skolor. 18 skolor som startats från 2012 och framåt identifierades och lades till populationen, som alltså totalt sett blev 865 skolor.

Mellan det första utskicket och den allmänna påminnelsen gjordes ytterligare justeringar beroende på ”studsande” adresser (elva stycken) samt ett an-

tal rektorer (åtta) som aktivt tackade nej till enkäten (för att de slutat eller inte berörs av legitimation). I flera fall hänvisade dessa rektorer till andra som kunde läggas till populationen (sju ytterligare namn tillkom). Nettoeffekten blev alltså att populationen minskade med tolv skolor till 853.

4.2.2 Svarsfrekvens

Antalet svarande bland dessa 853 skolledare uppgick till 322 personer, motsvarande en svarsfrekvens på 38 procent som uppnåddes efter att en påminnelse hade skickats ut. Samtliga som påbörjade enkäterna avslutade dem. Antalet överhoppade frågor var mycket begränsat utom i de frivilliga fritextfrågorna, i regel någon eller ett par svarande per fråga.

4.3 Utformning av kvalitativ intervjustudie

Enkäten kompletteras av en kvalitativ intervjustudie. Genom intervjuer är det möjligt att få en fördjupad bild av de organisatoriska åtgärder som har genomförts. Skälen till dessa åtgärder kan därmed lättare identifieras. Intervjustudien är inte på något sätt en heltäckande studie i den meningen att den täcker in en större del av de skolor som berörs av legitimationsreformen. Syftet är snarare att få ytterligare information utifrån vilken enkätresultaten kan diskuteras och analyseras. Ett grundläggande frågeformulär som tillämpades vid intervjuerna återfinns i Bilaga 2 Grundläggande intervjuformulär rektorer.

4.3.1 Urval kvalitativa intervjustudien

Intervjuerna har primärt genomförts med gymnasierektorer. I några fall har även huvudmannarepresentanter med ansvar för och insyn i legitimationsfrågan intervjuats. Även ett antal rektorer eller motsvarande i grundskolan och i ett fall i förskolan har intervjuats. Detta kan verka något motsägelsefullt med tanke på studiens fokus på gymnasieskolan men motiveras av att dessa intervjuer har bidragit med information av allmän karaktär med relevans också för gymnasieskolan. Sammanlagt 20 intervjuer med 18 personer genomfördes, huvudsakligen hösten 2012 och våren 2013, samt några kompletterande intervjuer hösten 2014. Intervjupersonerna anges nedan i Tabell 1. De representerar skolor (alternativt förvaltningar) i Botkyrka, Huddinge, Malmö, Sollentuna, Stockholm, Upplands-Bro och Örebro. Friskolekoncernen är rikstäckande.

Tabell 1 Kvalitativa intervjustudiens intervjupersoner

Kod	Intervjuperson	Skolform	Huvudman
A	Rektor	Gymnasium	Kommunal
B	Rektor	Gymnasium	Kommunal
C	Rektor	Gymnasium	Kommunal
D	Rektor	Gymnasium	Kommunal
E	Rektor	Gymnasium	Stiftelse
F	Rektor	Gymnasium	Aktiebolag
G	Rektor	Folikhögskola	Stiftelse
H	Rektor	Gymnasium	Aktiebolag
I	Rektor	Gymnasium	Kommunal
J	Rektor	Gymnasium	Kommunal
K	Utvecklingsstrateg	Förvaltning	Kommunal
L	Förvaltningschef	Förvaltning	Kommunal
M	Kvalitetschef	Friskolekoncern	Aktiebolag
N	Rektor (tre intervjuer)	Grundskola	Kommunal
O	Rektor	Grundskola	Stiftelse
P	Rektor	Grundskola	Kommunal
Q	Rektor	Grundskola	Kommunal
R	Skolchef	Förskola	Kommunal

Urvalet var en avvägning mellan relevans och tillgänglighet. Skolor med olika huvudmän eftersträvades. Här märks rektorer i kommunala skolor (A, B, C, D, I, J, N, P, Q, R), fristående skolor drivna i aktiebolagsform (F, H) och friskolor drivna i stiftelseform (E, G, O). Viss geografisk spridning uppnåddes (se ovan). På huvudmannanivå intervjuades representanter för kommunala förvaltningar (K, L) och friskolekoncerner (M). Storleksmässigt varierar skolorna mellan något femtiotal elever (E) till runt 2 000 (A). Hänvisningar till intervjupersoner kommer att göras genom bokstavskod (A, B, och så vidare) när resultaten av undersökningen presenteras längre fram i rapporten.

4.4 Metoddiskussion

Enkätstudien är en totalundersökning av svenska gymnasieskolor. Den genomförs anonymt. Som nämnts ovan har inga respondenter valt att inte fullfölja enkäten. Endast ett begränsat antal av respondenterna besvarar inte enskilda frågor där svar förutsätts ges. Frågorna kan antas vara förståeliga. Däremot är svarsfrekvensen i statistisk mening relativt låg, 38 procent. Ett bortfall på 62 procent är möjligen inte ovanligt i undersökningar via e-post men kan ändå anses stort. Tabell 2 visar förhållandet mellan urvalspopulationen och respondenterna (de 38 procent som svarade). Jämförelsetal anges i procent av urvalspopulationen respektive det totala antalet respondenter vad gäller skoltyp, skolstorlek och kommunstorlek.

Tabell 2 Förhållande mellan urvalspopulation och respondenter

		Andel av urvalspopulation	Andel av respondenter
Skoltyp	Kommunal/statlig/ landstingsdriven	51,58%	51,86%
	Fristående (driven i aktiebolagsform)	48,42%	40,37%
	Fristående (driven som stiftelse)	N/A ³	7,76%
Skolstorlek	0–500 elever	83,12%	70,72%
	501–1 000 elever	11,02%	17,76%
	1 001–1 500 elever	4,69%	9,03%
	1 501– elever	0,94%	2,49%
Kommun (storlek)	Stor kommun (300 001–)	19,23%	18,32%
	Medelstor kommun (100 000–300 000)	20,40%	25,78%
	Mindre kommun (–99 999)	60,38%	55,90%

De svarande är representativa sett till fördelningen kommunala/statliga/landstingsdrivna skolor och friskolor. Observera att stiftelsedrivna friskolor inte särredovisas i databasen SIRIS, vilket gör att de tillsammans med de aktiebolagsdrivna klassas endast som friskolor i tabellen.

En något skev fördelning finns vad gäller skolstorlek. Större skolor är något överrepresenterade bland respondenterna. Detta kan bero på allmänt större svarsbenägenhet eller andra faktorer, exempelvis att mycket små skolor bedriver specialverksamheter och inte anser sig beröras av reformen. Sett till kommunstorlek är respondenterna i undersökningen är i stort sett fördelade i linje med urvalspopulationen. En viss överrepresentation finns bland svarande från medelstora kommuner. Möjligen kan detta förklaras av osäkerhet vid uppgift om kommunstorlek. Flera kommuner låg precis vid 100 000 invånare vid undersökningstillfället. Exempelvis Eskilstuna passerade gränsen 100 000 invånare ungefär vid undersökningstillfället.

Den heterogenitet som diskuteras i analysen berör primärt kommunala skolor, friskolor i aktiebolagsform och friskolor drivna i stiftelseform. Vissa egenskaper kännetecknar dessa, vilket kan utläsas i databasen Skolverkets databas SIRIS. Exempelvis tenderar kommunala skolor att vara större, vilket, allt annat oaktat, innebär större möjligheter att hantera legitimationsproblematiken, till

³ I databasen SIRIS särredovisas inte aktiebolagsdrivna respektive stiftelsedrivna friskolor. Värdet för aktiebolagsdrivna friskolor (48,42 %) rymmer därför även stiftelsedrivna friskolor.

exempel genom att behöriga lärare finns i skolan som kan sätta betyg på grupper som undervisas av obehörig lärare. Detta bör också beaktas i den mån större skolor är överrepresenterade bland respondenterna (jämför ovan). Skillnader mellan skolutyer finns i enkätsvaren, men på grund av att varje enskilt jämförd grupp (skolutyp) noteras för ett relativt lågt antal observationer (angivna svar per svarsalternativ) per organisatorisk åtgärd går det inte att statistiskt säkerställa de skillnader som uppmärksammas givet att ett 95-procentigt konfidensintervall tillämpas (med ett undantag, se nedan). När olika skolutyer ställs mot varandra i analysen ska detta ses som tendenser, inte statistiskt säkerställda samband.

Den tidsmässiga aspekten av enkätstudien och intervjustudien bör också beaktas. Enkätstudien genomfördes sent 2013 och större delen av intervjustudien under 2012 och 2013 (en begränsad del av intervjustudien, tre intervjuer, genomfördes hösten 2014). Detta innebär bland annat att introduktionsåret för nyutexaminerade lärare och rektors roll i samband med detta fortfarande var aktuellt för de svarande i enkätstudien och i de tidiga intervjuerna. Färre lärare hade hunnit få sina legitimationer än i skrivande stund (mars 2015). Trots detta är det troligt att resultaten har aktualitet. Skolverkets (2014) studie understryker detta. Exempelvis konstateras där stor behörighetsproblematik och omfattande fortbildningsbehov, inte minst i gymnasieskolan.

Intervjustudien bidrar med fördjupad information kring de organisatoriska åtgärder som vidtas på skolnivå, vilket ger fördjupade analysmöjligheter i förhållande till enkätstudien. Ambitionen vid val av intervjuer har varit spridning mellan skolor med olika huvudmän, storlek och geografisk belägenhet. Att ett antal intervjuer har genomförts med rektorer som inte är verksamma i gymnasieskolan kan naturligtvis diskuteras ur validitetssynpunkt om studiens fokus är gymnasieskolan. I den mån material från dessa används handlar det därför om sådant som berör generell problematik relevant även för gymnasieskolan.

5 Resultat

Rapportens forskningsfråga ”Vilka organisatoriska åtgärder med relevans för lärares arbetsituation vidtar skollädaingar med hänvisning till införandet av lärarlegitimation?” besvaras primärt genom fråga 7 i enkäten, som formuleras som ”Vilka av följande organisatoriska lösningar har din skola tillämpat eller kommer att tillämpa för att hantera frågan om lärarlegitimation?” Svaren från samtliga respondenter återges i Tabell 3.

Tabell 3 Organisatoriska åtgärder för att hantera frågan om lärarlegitimation

Vilka av följande organisatoriska lösningar har din skola tillämpat eller kommer att tillämpa för att hantera frågan om lärarlegitimation? Flera alternativ kan markeras.		
Svar	Svarsprocent	Antal svar
Samordna deltid med andra skolor som huvudmannen driver	21,6 %	69
Samordna deltid med skolor med andra huvudmän	6,9 %	22
Kompetenshöjande insatser för att säkerställa behörighet för lärare som saknar behörighet i vissa ämnen/kurser	68,4 %	219
Kompetenshöjande insatser för att säkerställa behörighet för lärare som saknar grundläggande pedagogisk behörighet	39,4 %	126
Förordnanden av obehöriga lärare	13,8 %	44
Sammanlagning av klasser/undervisningsgrupper för att kunna säkerställa att alla grupper har legitimerade lärare	8,8 %	28
Samordning där legitimerad lärare får sätta betyg för grupper som undervisas av icke legitimerad lärare	45,6 %	146
Samordning där rektor får sätta betyg för grupper som undervisas av icke legitimerad lärare	23,8 %	76
Nedläggning av verksamheter eller kurser där legitimerade lärare inte finns att tillgå	6,3 %	20
Nyrekrytering av lärare för att leva upp till kraven på legitimation	37,8 %	121
Annan organisatorisk åtgärd (vänligen ange fritext)	8,4 %	27
Antal svarande		320
Antal ej svarande		2

Fortbildningsinsatser för att säkerställa ämnesmässig behörighet är vanligast. Cirka 68 procent av respondenterna anger detta alternativ. Samordning där legitimerad lärare får sätta betyg på grupper som undervisas av icke-legitimerad lärare anges av cirka 46 procent. Därefter följer insatser för att säkerställa pedagogisk behörighet, cirka 39 procent, och nyrekrytering av lärare för att leva upp till kraven på legitimation, cirka 38 procent. Ovanligare åtgärder är nedläggning av verksamheter eller kurser där legitimerad lärare inte finns att tillgå, cirka 6 procent, och samordning av deltid med andra huvudmän, cirka 7 procent.

Tabell 4 visar resultaten när de brutits ned på skoltyp:

Tabell 4 Organisatoriska åtgärder för att hantera frågan om lärarlegitimation per skoltyp

	Kommunal/ statlig/ landstingsdriven	Friskola (driven i aktiebolags- form)	Friskola (driven i stiftelseform/kooperativ/förening)
Samordna deltid med andra skolor som huvudmannen driver	27,11 % 45	16,15 % 21	12,50 % 3
Samordna deltid med skolor med andra huvudmän	2,41 % 4	13,08 % 17	4,17 % 1
Kompetenshöjande insatser för att säkerställa behörighet för lärare som saknar behörighet i vissa ämnen/kurser	71,69 % 119	64,62 % 84	66,67 % 16
Kompetenshöjande insatser för att säkerställa behörighet för lärare som saknar grundläggande pedagogisk behörighet	33,73 % 56	46,15 % 60	41,67 % 10
Förordnanden av obehöriga lärare	12,65 % 21	14,62 % 19	16,67 % 4
Sammanslagning av klasser/undervisningsgrupper för att kunna säkerställa att alla grupper har legitimerade lärare	10,84 % 18	6,15 % 8	8,33 % 2
Samordning där legitimerad lärare får sätta betyg för grupper som undervisas av icke legitimerad lärare	47,59 % 79	41,54 % 54	54,17 % 13
Samordning där rektor får sätta betyg för grupper som undervisas av icke legitimerad lärare	16,87 % 28	32,31 % 42	25,00 % 6
Nedläggning av verksamheter eller kurser där legitimerade lärare inte finns att tillgå	7,23 % 12	4,62 % 6	8,33 % 2
Nyrekrytering av lärare för att leva upp till kraven på legitimation	35,54 % 59	42,31 % 55	29,17 % 7
Annan organisatorisk åtgärd (vänligen ange fritext)	9,04 % 15	7,69 % 10	8,33 % 2
Totalt	142,50% 456	117,50% 376	20,63% 66

Skillnaderna mellan skoltyperna har alltså inte kunnat fastställas som signifikanta med undantag för åtgärden ”Kompetenshöjande insatser för att säkerställa behörighet för lärare som saknar grundläggande pedagogisk behörighet”, där en signifikant skillnad finns (givet ett 95-procentigt konfidensintervall) mellan kommunal/statlig/landstingsdriven skola och friskola driven i aktiebolagsform. I den senare skoltypen tillämpas åtgärden i högre utsträckning. Eventuella skillnader mellan skoltyper kommer i det följande, i den mån de uppmärksammas, att beskrivas som tendenser i materialet. Nämnas kan exempelvis att kommunala skolor i högre grad kan samordna tjänster med skolor, i lägre grad behöver tillgripa lösningen att rektor sätter betyg för klasser som saknar legitimerad lärare.

5.1 Samordna deltid med andra skolor som huvudmannen driver

Cirka 22 procent av skollädaarna anger att de med anledning av lärarlegitimationen samordnar deltid med andra skolor som huvudmannen driver. Tendensen i materialet är att detta framför allt är vanligt inom kommunalt drivna skolor. I åtminstone större kommuner kan man antas att det finns flera skolor på orten som huvudmannen driver. Här finns också möjligheten att en lärare med grundskolebehörighet får undervisa på grundskola som huvudmannen driver i stället för på gymnasiet, vilket nämns i intervjustudien (A, N). Samordning av deltid sker alltså inte alltid med andra gymnasier, utan kan ske med grundskolor som huvudmannen driver. Större friskolekoncerner har motsvarande möjligheter (M). Ett problem som nämns i intervjustudien är att lärare helt enkelt inte vill ha delade tjänster utan föredrar att ha tjänst på en och samma skola, vilket även skollädaarna kan föredra (C, F). Större skolor har lättare att hantera frågan och lösa problemen. Detta handlar inte bara om att man har flera systerskolor, utan kan också ha att göra med storleken på skolan. På skolor med över hundratalet lärare finns möjligheter att hantera problematiken internt (A, N), vilket gör att alternativet att samordna deltid med andra skolor med samma huvudman inte behöver aktualiseras. Mindre skolor har färre lärare och systerskolor och därmed färre möjligheter internt laborera med tjänster (E, F, O). Dock finns en problematik även i större skolor i den mån behörigheten generellt hos huvudmannen är låg (L).

5.2 Samordna deltid med skolor med andra huvudmän

Att samordna deltid med skolor med andra huvudmän är en ovanlig åtgärd. Cirka 7 procent av de svarande anger detta som ett alternativ. Fristående aktiebolagsdrivna skolor utmärker sig med en något högre andel. I intervjustudien ses samordning av detta slag som teoretiskt möjligt men praktiskt svår-

genomförbar. Förutom problemet med att lärare inte vill ha delade tjänster (C) saknas ofta etablerade kontakter med andra skolor på orten. I intervjustudien nämns bristen på naturliga samarbetspartners för skolor som sorterar under mindre huvudmän och därmed har få eller inga syskonskolor på orten (F, O). Det är inte alls givet att samarbetspartners finns. Förutom det faktum att lärare kan vara skeptiska mot att ha delade tjänster kan det saknas vilja hos skolledningen att dela lärare med andra skolor. Skolledningen kan anse att det helt enkelt är bättre för skolan att ha en lärare på plats på heltid än på deltid (F).

5.3 Kompetenshöjande insatser för att säkerställa behörighet för lärare som saknar behörighet i vissa ämnen/kurser

En hög andel, cirka 68 procent av skolledarna anger att ämnesmässigt kompetenshöjande insatser görs med anledning av lärarlegitimationen. Svartalernativet avser alltså ämnesmässig kompetens snarare än pedagogisk. Störst andel jakande svar finns här från skolledare i kommunala skolor.

När den kompletterande frågan ställs (fråga 10 i enkäten, se Bilaga 1 Enkätfrågor till skolledare inklusive svar), hur stor andel av lärarna som erhållit fortbildning i relation till det behov som skolledarna upplever, sätts frågan om fortbildning som organisatorisk åtgärd i förhållande till skolans behov. Detta mått visar inte bara vad skolledarna gör med anledning av legitimationen i fortbildningshänseende utan också i vilken mån fortbildningsåtgärderna motsvarar det behov skolorna anser sig ha. Cirka 78 procent av skolledarna svarar att högst 0–25 procent av de lärare som utifrån organisationens behov skulle behöva fortbildas med anledning av reformen har kunnat göra detta (svaren avser alltså situationen i november 2013). 12 procent anser att frågan inte är relevant, möjligen på grund av att de inte upplever att det finns ett fortbildningsbehov. 10 procent av de svarande anger att mer än 25 procent av deras upplevda fortbildningsbehov har täckts. Svaren ger inte någon förklaring till varför fortbildning inte har genomförts i den utsträckning som organisationen hade behövt, men resursfrågan är central (se 5.4).

I en annan kompletterande enkätfråga (fråga 11, se Bilaga 1 Enkätfrågor till skolledare inklusive svar) fick skolledarna möjlighet att ange inom vilka ämnen fortbildningsbehovet finns med anledning av lärarlegitimationsreformen. Alternativen matematik, naturvetenskapliga ämnen, samhällsvetenskapliga ämnen, språk, annat och inget fortbildningsbehov med anledning av lärarlegitimationen gavs. Flera alternativ var möjliga att markera. Här angav nästan hälften, cirka 46 procent alternativet ”annat”. Här ryms exempelvis estetiska ämnen, idrott och andra praktiska ämnen. Behovet av att fortbilda lärare inom språk, naturvetenskapliga ämnen och matematik är ungefär jämnt fördelat, 22–26 procent. Något färre, cirka 16 procent, pekar på ett fortbildningsbehov inom

samhällsvetenskapliga ämnen. Andelen som anger att inget fortbildningsbehov föreligger med anledning av legitimationen är cirka 18 procent.

I intervjustudien nämns särskilt matematik och naturvetenskapliga ämnen som problematiska ur behörighetssynpunkt, betydande problem relateras alltså till vissa ämnen (A, F, L). Skolledarna betonar att avsaknaden av behörighet ofta handlar om enstaka högskolepoäng som läraren i princip skulle kunna läsa in ganska lätt (A, B). Det handlar alltså om att komplettera sina befintliga ämnesstudier, inte om att läsa in nya ämnen (K, L, P). Stora problem med behörigheter finns inom särskolan (C, K, L, Q), där det är mycket svårt att få behöriga lärare. Fortbildningsbehovet är högst varierande i olika skolor. Vissa skolledare nämner i intervjustudien att de har en mycket hög andel legitimerade lärare och därför inga större problem som fordrar åtgärder (I, N, Q). Snarare är det frågor om Skolverkets hantering och väntan på att få ut legitimationer som ses som problematiska (B, I, K).

5.4 Kompetenshöjande insatser för att säkerställa behörighet för lärare som saknar grundläggande pedagogisk behörighet

Alternativet kompetenshöjande insatser för att säkerställa behörighet för lärare som saknar pedagogisk behörighet anges av cirka 39 procent av skolledarna. De lägre talen för denna organisatoriska åtgärd än för åtgärden ämnesmässig fortbildning antyder att det i högre utsträckning är ämnesmässig behörighet än pedagogisk som saknas hos lärarna. Men behovet av pedagogisk fortbildning är även det uppenbart och något som måste hanteras av skolorna. Här kan man notera att en signifikant skillnad finns mellan aktiebolagsdrivna friskolor och kommunala skolor finns. 46 procent av de aktiebolagsdrivna skolorna anger att detta slags kompetenshöjande insatser görs. Motsvarande tal är 34 procent i de kommunala skolorna. Detta indikerar att har den pedagogiska behörigheten är lägre i de aktiebolagsdrivna friskolorna och därför måste åtgärdas i högre utsträckning än i de kommunala skolorna.

Fortbildningsfrågan (ämnesmässig och pedagogisk fortbildning) är nära knuten till finansieringsfrågan. Finansieringsfrågan är med stor sannolikhet en mycket viktig faktor för skolledarnas svar att en låg andel av det totala fortbildningsbehovet har kunnat uppfyllas (se 5.3). En kompletterande fråga ställdes i enkäten (fråga 9, se Bilaga 1 Enkätfrågor till skolledare inklusive svar) om vilken annan finansiering än den statliga som används vid fortbildning. Generell statlig finansiering finns i form av Lärarlyftet II. I princip finns här tre alternativ, att huvudmannen tillför särskilda medel, att sådana inte tillförs utan fortbildning sker inom ramen för skolans ordinarie budget eller att finansiering inte ges utan läraren får själv finansiera sin fortbildning (genom att ta tjänst-

ledigt och läsa på egen hand). Vanligast är att skolor, oberoende av huvudman, inte finansierar fortbildning av lärare. Cirka 38 procent av skolledarna anger detta som alternativ. Det faller på lärarens eget ansvar att fortbilda sig, vilket också är en tydlig argumentation i intervjuerna (B).

Skolledarna i intervjustudien är eniga om att det finns ett stort resursbehov för fortbildning utöver vad det statliga Lärarlyftet II kan erbjuda (A, B, L, O). Det är heller inte givet att kunskap om finansieringsmöjligheter finns (F). Att döma av intervjuerna ser vissa huvudmän finansieringen av lärarfortbildning som en angelägenhet för skolorna och skjuter inte till extra resurser (A, B, M, P, Q, R), alternativt finns det särskild finansiering från huvudmannen avsedd att täcka just fortbildningsbehov som uppkommer vid brist på behöriga lärare (D, L, N). Sådan huvudmannafinansiering görs mot särskilda grupper med ett fåtal högskolepoäng kvar att läsa i ämnen (alternativt inom pedagogik), där huvudman och/eller rektor definierar tydliga behov (L). En aspekt som tas upp är att åldersstrukturen på obehöriga lärare spelar roll. Äldre lärare har inte nödvändigtvis vilja och motivation att läsa in behörigheter om de bara har ett par år kvar till pensionen (L, Q). I fråga om mindre skolor är det inte säkert att det finns några finansieringsmöjligheter över huvud taget eftersom huvudmannen kan ha högst begränsade resurser (E, F). Ansvaret för fortbildning läggs i många fall på den enskilda läraren vars ansvar det är att ha skött sina studier och vara anställningsbar (P). I fall då obehöriga lärare själva måste finansiera fortbildning uppkommer frågan om lärare har möjlighet eller önskar fortsätta som lärare (E). En del av problembilden är att reformen beslutas på politisk nivå men att ansvaret för dess finansiering ligger på huvudmän och skolor (B, D, P). För skolor som finansierar fortbildning finns ingen garanti för att läraren stannar kvar i anställningen (C).

5.5 Förordnanden av obehöriga lärare

Cirka 14 procent av skolledarna anger att de förordnar obehöriga lärare. Det bör observeras att denna åtgärd inte i sig löser problem med exempelvis betygssättning, där legitimerade lärare, alternativt rektor, måste finnas till hands för att betyg ska kunna sättas (se 5.8 nedan). Det som denna åtgärd tillfälligt löser är problemet med att icke-legitimerade lärare inte får tillsvidareanställas. En aspekt av denna fråga som kommer fram i intervjustudien är att vissa skolor helt enkelt inte får behöriga sökande för vissa tjänster, och att de därför måste anställa obehöriga lärare, om än inte fast (N). Ettåriga förordnanden är helt enkelt nödvändiga för att verksamheten ska kunna bedrivas (L). Undantagsreglerna från 2013, som ger möjlighet till behörighet för lärare som varit yrkesverksamma under en längre period, har hjälpt skolorna något och minskat

behovet av förordnade lärare (K). I skolor, exempelvis friskolor, där en stor andel av lärarna är relativt nyanställda har dessa undantagsregler emellertid ingen effekt (M).

5.6 Sammanslagning av klasser/undervisningsgrupper för att kunna säkerställa att alla grupper har legitimerade lärare

Cirka 9 procent anger att klasser/undervisningsgrupper slås samman för att kunna säkerställa att alla grupper har legitimerade lärare. Detta är en åtgärd som kan vidtas för att inte behöva lägga ned verksamheter (jämför 5.9). Den innebär sannolikt större grupper eller klasser men säkerställer tillgång till legitimerad lärare. Av svarsalternativet kan man inte utläsa om detta också leder till att endast legitimerad lärare ansvarar för större klasser eller grupper eller om exempelvis två lärare, varav en legitimerad, finns för den sammanslagna gruppen. Detta är avgörande för om antalet elever per lärare förblir konstant eller ökar, då sammanslagna grupper med endast en (legitimerad) lärare ger fler elever per lärare. I intervjustudien uppmärksammas problemet med att grupper, inte minst av pedagogiska skäl, inte får bli för stora (R). Även om sammanslagning av undervisningsgrupper är en möjlig organisatorisk åtgärd kan det finnas incitament av pedagogisk eller omsorgsmässig natur som gör att denna lösning helst undviks (R, Q).

5.7 Samordning där legitimerad lärare får sätta betyg för grupper som undervisas av icke legitimerad lärare

En relativt hög andel, cirka 46 procent, av skolledarna anger att lösningen där legitimerad lärare får sätta betyg för grupper som undervisas av icke-legitimerad lärare kommer att tillgripas. Åtgärden antyder att betygen i dessa fall sätts av legitimerad lärare som inte har varit involverad i undervisningen. Denna har utförts av icke-legitimerad lärare. I intervjumaterialet diskuteras detta. En aspekt är att också denna fråga är en resursfråga, behöriga lärare ska sätta betyg måste få tillräckligt med tid för att sätta sig in och få underlag i grupper där obehörig lärare undervisar (D). Om betygsättande legitimerad lärare inte får tid och underlag anses betygsättningen bli rättsosäker (D). Frågan är också av kollegial natur. Den handlar om hur man kan arbeta kollegialt för att få en struktur för betygsättning där behöriga lärare kan delta i arbetet (N). För skolorna gäller det att få en överblick över vilka kurser som denna situation uppstår på, vilket också har lett till ökad systematisering och dokumentation av lärarbehörigheter (A, B, C, D, K, L, M, N).

5.8 Samordning där rektor får sätta betyg för grupper som undervisas av icke legitimerad lärare

Cirka 24 procent anger att samordning kommer att ske på så sätt att rektor får sätta betyg för grupper som undervisas av icke-legitimerad lärare. Att döma av intervjumaterialet är detta en möjlig lösning, men inga indikationer finns att detta skulle ske efter att rektor faktiskt har varit delaktig i själva undervisningen eller närvarande i de grupper som avses. Betygssättningen är snarare en formsak som handlar om underskrift på betyg där undervisande icke-legitimerad lärare i praktiken har satt betygen. I intervjumaterialet är detta en fråga som bekymrar rektorer. Även om lösningen som sådan är enkel att tillgripa ses den som mycket rättsosäker (D).

5.9 Nedläggning av verksamheter eller kurser där legitimerade lärare inte finns att tillgå

En relativt låg andel av skollärdarna, cirka 6 procent, anger att de behöver lägga ned verksamheter eller kurser där legitimerade lärare inte finns att tillgå. Verksamheter som nämns särskilt i intervjustudien är särskolan och inom specialpedagogik eftersom mycket få behöriga lärare finns för dessa verksamheter (C, K, Q). Här nämns också att särskilt stora problem finns på orter som ligger långt ifrån universitets- och högskoleorterna, i och med att det är svårt för lärare att av praktiska skäl genomgå fortbildning samtidigt som de arbetar på den lokala orten (Q). Man kan observera att svarsalternativet avser nedläggning av befintliga verksamheter, vilket också nämns som tänkbart i intervjustudien (C). Det som det möjligen inte täcker in är om planerade verksamheter inte blir av på grund av legitimeringsreformen. I intervjustudien framkommer att planerade verksamheter i något fall inte har blivit av på grund av att legitimerad lärare inte finns att tillgå (H).

5.10 Nyrekrytering av lärare för att leva upp till kraven på legitimation

Nyrekrytering av lärare för att leva upp till kraven på legitimation anger cirka 38 procent av rektorerna som alternativ. Möjligen återspeglar ett stort nyrekryteringsbehov en situation med hög andel icke-legitimerade lärare eller en situation där en större andel av undervisningen bedrivs av icke-legitimerade (se fråga 5 och 6 i enkätstudien). Det rekryteringsbehov som finns avser legitimerade lärare eftersom det är dessa som fyller det personalbehov som legitimeringsreformen skapar. I intervjustudien anger rektorerna så gott som mangrant att de endast anställer behöriga lärare givet att sådana finns att tillgå. De säger också att det faktum att det över huvud taget finns obehöriga lärare på skolorna beror på tidigare rekryteringar där hänsyn inte har tagits till behovet av behö-

riga lärare. I intervjustudien uttrycks mycket tydligt att skolorna har som policy att endast anställa behöriga lärare (A, B), åtminstone på tillsvidareanställningar (E, F, N), och att det därför kommer att uppstå stora problem i ämnen med brist på behöriga lärare, som matematik och naturvetenskapliga ämnen (A, L).

5.11 Annan organisatorisk åtgärd

I frisvarsalternativet annan organisatorisk åtgärd anges endast i ett fåtal fall direkta åtgärder som i grund och botten inte skiljer sig från de tidigare diskuterade åtgärderna. Möjligen kan här nämnas något fall av uppsägningar av obehöriga lärare (se även E i intervjustudien). Både i frisvaren och i intervjustudien finns indikationer på att legitimationsfrågan är viktig när tjänstefördelningar görs upp. Den har kommit att spela roll i personalplaneringshänseende. Skolledarna anger här att de prioriterar legitimerade lärare före icke-legitimerade. Frågan om legitimerade kontra icke-legitimerade lärare en arbetsrättsligt laddad fråga vid övertalighet (B, C), där legitimation ställs mot förtursregler (anställningstid där en obehörig kan ha varit anställd längre) i LAS (B, C, K).

6 Slutsatser och diskussion

Studien identifierar att skolor vidtar en rad organisatoriska åtgärder med hänvisning till lärarlegitimationsreformen. Givet vad skolledare anger i enkäten är kompetensutvecklande insatser för att lärare ska uppnå ämnesbehörighet den vanligast förekommande åtgärden. En annan viktig åtgärd är att låta legitimerade lärare sätta betyg för klasser och undervisningsgrupper där legitimerad lärare saknas. Andra vanliga åtgärder är kompetensutvecklande insatser för att säkerställa pedagogisk behörighet, nyrekrytering av lärare för att leva upp till legitimationskravet, samt att rektor får sätta betyg när undervisande lärare saknar legitimation. Mindre vanligt är exempelvis organisatorisk samordning med skolor med andra huvudmän och nedläggning av verksamheter för vilka legitimerade lärare inte finns att tillgå.

En övergripande slutsats är att legitimationsreformen tvingar skolor (och huvudmän) till omfattande organisatoriska åtgärder. Det ligger emellertid i reformens natur att ett stort organisatoriskt ansvar åligger skolledning och huvudmän. Dock är det, att döma av studien, högst osäkert om intentionerna med reformen kan förverkligas inom existerande ramar. Exempelvis är det mycket vanligt att rektorer anger att legitimerade lärare kommer att få sätta betyg i grupper som de inte undervisar eftersom dessa saknar legitimerad lärare. Nödlösningen med att rektor sätter betyg är också vanlig. Dessa nödlös-

ningar är naturligtvis inte i linje med reformens intentioner även om de tillåts. Legitimationsreformens ramar (inte minst tidsmässiga och sett till kraven på vem som får sätta betyg) är dock så snäva att den kräver sådana, i professionsteoretisk mening, icke-professionella lösningar för att kunna förverkligas.

De åtgärder som vidtas ska ses i ljuset av att skolor har helt olika förutsättningar att hantera lärarlegitimationen. Reformen spänner över i stort sett hela skolsystemet och ställer samma krav oavsett dagssituationen, där en skola kan ha en mycket låg andel behöriga lärare medan en annan har en lärarkår där samtliga är behöriga. I det senare fallet är legitimationsfrågan mer en formsak. I de fall där åtgärder behövs på skolnivå varierar också möjligheterna. Ett exempel är att kommunala skolor, av tendensen i enkäten att döma, tycks ha större möjligheter än friskolor att samordna tjänster inom ramen för huvudmannens verksamhet och har därmed bättre förutsättningar för att hantera legitimationsreformen. Samband i studien ska emellertid förstås endast på beskrivande nivå och inte som statistiskt säkerställda.

Legitimationsreformen är avsedd att vara professionsförstärkande, men aktörer som traditionellt sett stått utanför lärarprofessionen (skolledare, huvudmannachefer) villkorar den professionella praxisen genom organisatoriska åtgärder som vidtas med hänvisning till reformens krav. Detta innebär att den professionella praktiken till stor del styrs av beslut som inte fattas inom professionellt, alltså av den yrkesgrupp, lärarna, som utgör professionen. Exempelvis innebär en åtgärd som att rektor får sätta betyg, vilket är en vanlig åtgärd enligt studien, att aktörer utanför professionen (vilket rektor i egenskap av chef kan ses som, se dock diskussionen om rektors professionella roll ovan) tar över centrala inslag i de professionella aktörernas yrkespraxis.

Ett sådant exempel är ett uttryck för den dubbelhet som reformen rymmer. Den är dels en professionsstärkande reform, dels en reform som ger utomprofessionella aktörer relativt stort inflytande över den professionella verksamheten eller tillträdet till den. Detta inflytande kontrasterar mot professionsidén och den autonomi som de professionella aktörerna traditionellt tillerkänns i att definiera och hantera yrkespraxis. Även om läraryrket ofta anses vara en semiprofession (Krejsler, 2005), på grund av att dess kunskapsbas är av allmän snarare än av högt abstraherad och specifikt vetenskaplig karaktär, har lärarna historiskt sett åtnjutit ett stort mått av professionell autonomi, även om denna har utmanats starkt under de senaste årtiondena (Stenlås, 2009; 2011). Lärarlegitimationsreformen lyfter fram aspekter, främst formella, av professionsidén, men inte alla. Man kan notera att legitimationsreformen kan ses som ett exempel på hur professionalisering av en viss yrkesgrupp inte är

detsamma som professionalism utövad inom ramen för en viss yrkespraxis (Frostenson 2014, se även Englund 1996; Hoyle 2001; Evans 2008; Smeby 2011; Frelin 2013).

Från statligt håll har över tid förväntningar på skolor och huvudmän formulerats. När Skolverket (2014) diskuterar de omfattande behörighetsproblem som finns i de olika skolformerna och i gymnasiet i synnerhet är det åtgärdsförslag som förs fram till stor del formulerat som en förväntan på organisatoriska åtgärder från skolhuvudmännen. Skolhuvudmännen förutsätts ta ett större ansvar för kompetensförsörjningsfrågorna och planera skolorganisationen. Dessutom förväntas de göra rekryterings- och fortbildningsinsatser utifrån den information som legitimationssystemet ger. Från staten anser Skolverket att insatser ska göras för att säkerställa nationell tillgång till kvalificerad fortbildning och realistiska förutsättningar för deltagande. Lärarlyftet II ska förlängas och/eller permanentas, samt de ekonomiska förutsättningarna ses över. En erfarenhet av Lärarlyftet II som Skolverket gjort (se Skolverket 2014) är dessutom att deltagande ofta försvåras eller rentav förhindras av praktiska och ekonomiska orsaker på det lokala planet (där det lokala planet inte definieras, men kan tolkas som huvudmänna- eller skolnivå). Denna rapport visar, särskilt i intervjustudien, på en fortbildningsproblematik där de statliga resurserna beskrivs som otillräckliga. Finansiering av fortbildning ses i hög utsträckning som en fråga där ansvaret ligger på den enskilda läraren. Givet de förutsättningar som har getts anser skolledarna att något annat inte är möjligt, dels av resursskäl, dels av rättviseskäl, den som inte har fullgjort sin utbildning har själv ett ansvar för det.

Denna rapport visar på vilka organisatoriska åtgärder som faktiskt vidtas. I ljuset av vad Skolverket hävdar kan man diskutera om dessa åtgärder är otillräckliga. Exempelvis kan det finnas en potential i att utveckla samarbeten skolor emellan och låta legitimerade lärare ambulera. Enkäten visar att detta alternativ används bara av ett fåtal. I intervjustudien förklarar dock rektorerna varför. Sådana tjänster vill inte lärare ha, det är komplicerat och föga attraktivt att ambuleras mellan skolor och inte nödvändigtvis eftersträvat av skolledarna själva. Rent praktiskt är det också svårt att få till stånd samarbeten med andra skolor. Den lärdom man kan dra av detta är att de organisatoriska åtgärder som skolhuvudmännen och eventuellt också de enskilda skolorna förväntas vidta helt enkelt är svåra att vidta, inte bara på grund av resursbrist utan på grund av att de kräver mycket av lärare och ställer höga krav på samordningsaktiviteter.

Det är därför viktigt att påpeka att det knappast är frånvaron av organisatoriska åtgärder på skolnivå som skapar de problem som finns. Snarare vidtas åtgärder för att efterleva legitimeringsreformens krav i ett sammanhang som

historiskt präglas av en mycket stor andel obehöriga lärare och begränsade resurser för att göra dessa behöriga. Även om situationen och förutsättningarna är högst varierande om man jämför olika skolor med varandra finns generellt ett stort åtgärdsbehov. Studien indikerar därför att legitimationsreformen införts i ett sammanhang där olika skolor har väsentligt olika förutsättningar, delvis beroende på hur frågor om behörigheter tidigare hanterats. Organisatoriska åtgärder som behövs för att förverkliga reformen återspeglar detta.

Referenser

- Abbott, A. (1988). *The system of professions: an essay on the division of expert labor*, University of Chicago Press, Chicago
- Berg, G. (2011). *Skolledarskap och skolans frirum*, Studentlitteratur, Lund
- Englund, T. (1996). "Are professional teachers a good thing?", i Goodson, I.F. och A. Hargreaves (red.), *Teachers' professional lives*, Falmer Press, London Washington, 75–87
- Evans, L. (2008). "Professionalism, professionalism and the development of education professionals", *British Journal of Educational Studies*, 56(1), 20–38
- Evetts, J. (2003). "The sociological analysis of professionalism: occupational change in the modern world", *International Sociology*, 18(2), 395–415
- Evetts, J. (2009). "New professionalism and new public management: changes, continuities and consequences", *Comparative Sociology*, 8, 247–266
- Evetts, J. (2011). "A new professionalism? Challenges and opportunities", *Current Sociology*, 59(4), 406–422
- Fredriksson, A. (2010). *Marknaden och lärarna. Hur organiseringen av skolan påverkar lärares offentliga tjänstemannaskap*. Doktorsavhandling, Göteborgs universitet.
- Freidson, E. (1984). "The changing nature of professional control", *Annual Review of Sociology*, 10, 1–20
- Freidson, E. (2001). *Professionalism, the third logic*, Polity Press, Cambridge
- Frelin, A. (2013). "Att hantera läraryrkets komplexitet(er) – en grund för professionalitet?", *Utbildning & Demokrati*, 22(1), 7–27
- Frostenson, M. (2011). "Läraren som konkurrensmedel: Kunskapskälla, stödperson eller icke-person?", *Utbildning & Demokrati*, 20(2), 27–48
- Frostenson, M. (2012). "Lärarnas avprofessionalisering och autonomins mångtydighet", *Nordiske Organisationsstudier*, 14(2), 49–76
- Frostenson, M. (2014). "Lärarlegitimationen som organisationsfråga: Strategisk respons och professionella konsekvenser", *Utbildning & Demokrati*, 23(2), 45–69
- Hasselberg, Y. (2009). *Vem vill leva i kunskapssamhället: essäer om universitetet och samtiden*, Gidlunds, Stockholm

- Hoyle, E. (2001). "Teaching: prestige, status and esteem", *Educational Management & Administration*, 29(2), 139–152
- Lilja, P. (2011). "Lärarlegitimation – professionalisering med förhinder?", *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 4, 29–42
- Krejsler, J. (2005). "Professions and their identities: How to explore professional development among (semi-)professions", *Scandinavian Journal of Educational Research*, 49(4), 335–357
- Parding, K. (2010). "Lärares arbetsvillkor – handlingsutrymme i tider av förändrad styrning", *Didaktisk tidskrift*, 19(2), 95–111
- Sahlin-Andersson, K. (1994). "Group identities as the building blocks of organizations: A story about nurses' daily work", *Scandinavian Journal of Management*, 10(2), 131–145
- Skolverket (2014). "Redovisning av uppdrag om hur stor del av undervisningen som bedrivs av behöriga lärare", Dnr 2014:00624, Skolverket, Stockholm
- Smeby, J.-C. (2011). "Profesjonalisering av førskolelæreryrket?" *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 17(4), 43–58
- Solbrekke, T.D. och Englund, T. (2014). "Certification of Teachers: Tensions in a New Signature Reform", *Professions & Professionalism*, 4(2), 1–13
- Stenlås, N. (2009). *En kår i kläm – läraryrket mellan professionella ideal och statliga reformideologier*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2009:6, Finansdepartementet, Stockholm
- Stenlås, N. (2011). "Läraryrket mellan autonomi och statliga reformideologier", *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 17(4), 11–27.
- Utbildningsdepartementet (2010). "Legitimation för lärare och förskollärare", Proposition 2010/11:20, Utbildningsdepartementet, Stockholm
- Utbildningsdepartementet (2013): "Pressmeddelande 26 april angående lärarlegitimation", Hämtad 2013-05-20 från <http://www.regeringen.se/sb/d/16841/a/215641>
- Willmott, H. (1986). "Organising the profession: A theoretical and historical examination of the development of the major accountancy bodies in the U.K", *Accounting, Organizations and Society*, 11(6), 555–580
- Zaremba, M. (2011). *Hem till skolan*, Natur & Kultur, Stockholm

Bilaga 1 Enkätfrågor till skolledare inklusive svar

Fråga 1: Var är den skola du ansvarar för belägen?

Svarsval	Svar
Stor kommun (300 001–invånare)	18,32% 59
Medelstor kommun (100 000–300 000 invånare)	25,78% 83
Mindre kommun (–99 999 invånare)	55,90% 180
Totalt	322

Fråga 2: Vilken typ av skola är du skolledare i?

Svarsval	Svar
Kommunal/statlig/landstingsdriven	51,86% 167
Friskola (driven i aktiebolagsform)	40,37% 130
Friskola (driven i stiftelseform/kooperativ/förening)	7,76% 25
Totalt	322

Fråga 3: Hur många elever går på skolan?

Svarsval	Svar
0–500 elever	70,72% 227
501–1 000 elever	17,76% 57
1 001–1 500 elever	9,03% 29
1 501– elever	2,49% 8
Totalt	321

Fråga 4: Ange ungefärligt antal skolor som din skolas huvudman (kommun, koncern, o.s.v.) driver på gymnasienivå i Sverige ("systerskolor")

Svarsval	Svar
Endast min skola	35,20% 113
1–5 andra skolor	28,97% 93
6–10 andra skolor	9,35% 30
11– andra skolor	26,48% 85
Totalt	321

Fråga 5: Enligt din uppskattning, hur stor andel av skolans lärare som från 1 december 2013 förutsätts ha legitimation kommer att sakna legitimation helt och hållet?

Svarsval	Svar
0–10 %	45,00% 144
11–20 %	22,19% 71
21–30 %	9,38% 30
31–40 %	5,00% 16
41–50 %	5,31% 17
51–100 %	9,38% 30
Vet ej	3,75% 12
Totalt	320

Fråga 6: Enligt din uppskattning, hur stor andel av den totala undervisningen på skolan kommer att bedrivas av lärare utan formell behörighet för denna undervisning? (Frågan omfattar både lärare utan legitimation och lärare som undervisar utanför sin behörighet.)

Svarsval	Svar
0–10 %	50,78% 162
11–20 %	23,82% 76
21–30 %	12,54% 40
31–40 %	4,08% 13
41–50 %	3,13% 10
51–100 %	4,08% 13
Vet ej	1,57% 5
Totalt	319

Fråga 7: Vilka av följande organisatoriska lösningar har din skola tillämpat eller kommer att tillämpa för att hantera frågan om lärarlegitimation? Flera alternativ kan markeras.

Svarsval	Svar
Samordna deltider med andra skolor som huvudmannen driver	21,56% 69
Samordna deltider med skolor med andra huvudmän	6,88% 22
Kompetenshöjande insatser för att säkerställa behörighet för lärare som saknar behörighet i vissa ämnen/kurser	68,44% 219
Kompetenshöjande insatser för att säkerställa behörighet för lärare som saknar grundläggande pedagogisk behörighet	39,38% 126
Förordnanden av obehöriga lärare	13,75% 44
Sammanslagning av klasser/undervisningsgrupper för att kunna säkerställa att alla grupper har legitimerade lärare	8,75% 28
Samordning där legitimerad lärare får sätta betyg för grupper som undervisas av icke legitimerad lärare	45,63% 146
Samordning där rektor får sätta betyg för grupper som undervisas av icke legitimerad lärare	23,75% 76
Nedläggning av verksamheter eller kurser där legitimerade lärare inte finns att tillgå	6,25% 20
Nyrekrytering av lärare för att leva upp till kraven på legitimation	37,81% 121
Annan organisatorisk åtgärd (vänligen ange fritext)	8,44% 27
Totalt antal svarande:	320

Fråga 8: Regeringen meddelade under våren 2013 övergångsregler som bland annat innebär att längre undervisningserfarenhet kan ge legitimation för lärare. I vilken utsträckning har dessa regler underlättat frågan om lärarlegitimation för er?

Svarsval	Svar
I hög utsträckning - många lärare får legitimation i ämnen som de annars inte hade varit legitimerade i	5,33% 17
I viss utsträckning - en del lärare får legitimation i ämnen som de annars inte hade varit legitimerade i	32,29% 103
I begränsad utsträckning - få lärare berörs av dessa övergångsregler	53,29% 170
Vet ej	9,09% 29
Totalt	319

Fråga 9: Utöver den statliga finansiering som finns, till exempel inom Lärarlyftet 2, hur finansieras fortbildningsinsatser som är nödvändiga med anledning av lärarlegitimationen? Ange den primära källan till finansiering.

Svarsval	Svar
Fortbildningsinsatser finansieras genom särskilda medel från huvudmannen	21,77% 69
Fortbildningsinsatser finansieras av skolan eftersom huvudmannen inte bidrar med resurser	20,50% 65
Fortbildningsinsatser finansieras inte. Lärare med fortbildningsbehov får fortbilda sig på egen hand, eventuellt med beviljad tjänstledighet.	37,85% 120
Frågan har inte varit aktuell eftersom inga fortbildningsinsatser har behövts med anledning av legitimationsreformen	11,04% 35
Vet ej	8,83% 28
Totalt	317

Fråga 10: Hur stor andel lärare har erhållit fortbildning med anledning av lärarlegitimationsreformen? Gör en uppskattning.

Svarsval	Svar
0–25 % av de lärare som utifrån organisationens behov skulle behöva fortbildas med anledning av legitimationsreformen	77,67% 247
26–50 % av de lärare som utifrån organisationens behov skulle behöva fortbildas med anledning av legitimationsreformen	5,03% 16
51–75 % av de lärare som utifrån organisationens behov skulle behöva fortbildas med anledning av legitimationsreformen	2,52% 8
76–100 % av de lärare som utifrån organisationens behov skulle behöva fortbildas med anledning av legitimationsreformen	2,83% 9
Frågan ej relevant. Fortbildningsbehov finns inte med anledning av legitimationsreformen	11,95% 38
Totalt	318

Fråga 11: Inom vilka ämnen har ni fortbildningsbehov med anledning av lärarlegitimationsreformen? Flera alternativ möjliga.

Svarsval	Svar
Matematik	23,49% 74
Naturvetenskapliga ämnen	22,54% 71
Samhällsvetenskapliga ämnen	15,87% 50
Språk	26,03% 82
Annat	46,35% 146
Inget fortbildningsbehov finns med anledning av legitimationen	17,46% 55
Totalt antal svarande: 315	

Fråga 12: Vill du kommentera lärarlegitimationsreformen kan du göra det här.

Totalt antal svarande: 65

Hoppade över: 257

Bilaga 2 Grundläggande intervjuformulär rektorer

Utifrån vad du kan bedöma idag, vilka övergripande konsekvenser kommer lärarlegitimationen att få på din skola?

Vad har ni behövt göra hittills och vad kommer ni att få göra med anledning av reformen?

Hur har den rent praktiska hanteringen med legitimationer sett ut, vad har du behövt göra?

Legitimationsreformen innebär ju vissa organisatoriska konsekvenser – kring betygsättning, möjligheten att anställa tillsvidare, introduktion för nyanställda, o.s.v. Vilka konsekvenser får reformen i er organisation?

Vilka är de största problemen och hur löser ni dem?

Samverkar ni med andra skolor som huvudmannen driver eller med andra skolor?

Vilket utbildningsbehov har ni i förhållande till legitimationen?

Vilken betydelse har utbildningsinsatser som Lärarlyftet II för er (i förhållande till reformen)?

Hur finansieras utbildningsinsatser utöver Lärarlyftet II?

Vilka aktiviteter och eventuella satsningar har du märkt av som rektor från huvudmannens sida (organisatoriskt stöd för att leva upp till reformens krav, tillgång till medel för kompetensutveckling av lärare, o.s.v.)?

Vilka resurser kommer reformen att ta i anspråk på skolnivå (tid, engagemang och pengar)?

Vilken är lärarnas inställning till legitimationen här på skolan?

Hur stor andel av lärarna kommer att bli legitimerade direkt och hur stor andel behöver utbildningsinsatser, m.m.?

IFAU:s publikationsserier – senast utgivna

Rapporter

- 2014:20** Sibbmark Kristina ”Arbetsmarknadspolitisk översikt 2013”
- 2014:21** Nordlund Madelene och Mattias Strandh ”Selektivitet och jobbchanser bland arbetslösa”
- 2014:22** Angelov Nikolay och Marcus Eliason ”Vilka arbetssökande kudas som funktionshindrade av Arbetsförmedlingen?”
- 2014:23** Angelov Nikolay och Marcus Eliason ”Friställd och funktionsnedsatt”
- 2014:24** Angelov Nikolay och Marcus Eliason ”Lönebidrag och skyddat arbete: en utvärdering av särskilda insatser för sökande med funktionshinder”
- 2014:25** Holmlund Helena, Josefin Häggblom, Erica Lindahl, Sara Martinson, Anna Sjögren, Ulrika Vikman och Björn Öckert ”Decentralisering, skolval och friskolor: resultat och likvärdighet i svensk skola”
- 2014:26** Lindgren Karl-Oskar, Sven Oskarsson och Christopher Dawes ”Kan politisk ojämlikhet utbildas bort?”
- 2015:1** Albrecht James, Peter Skogman Thoursie och Susan Vroman ”Glastaket och föräldraförsäkringen i Sverige”
- 2015:2** Persson Petra ”Socialförsäkringar och äktenskapsbeslut”
- 2015:3** Frostenson Magnus ”Organisatoriska åtgärder på skolnivå till följd av läraryrkesreformen”

Working papers

- 2014:20** Johansson Per, Lisa Laun och Mårten Palme “Pathways to retirement and the role of financial incentives in Sweden”
- 2014:21** Andersson Elvira, Petter Lundborg och Johan Vikström “Income receipt and mortality – evidence from Swedish public sector employees”
- 2014:22** Felfe Christina och Rafael Lalive “Does early child care help or hurt children’s development?”
- 2014:23** Nordlund Madelene och Mattias Strandh “The relation between economic and non-economic incentives to work and employment chances among the unemployed”
- 2014:24** Mellander Erik “Transparency of human resource policy”
- 2014:25** Angelov Nikolay och Marcus Eliason “Factors associated with occupational disability classification”
- 2014:26** Angelov Nikolay och Marcus Eliason “The differential earnings and income effects of involuntary job loss on workers with disabilities”

- 2014:27** Angelov Nikolay och Marcus Eliason “The effects of targeted labour market programs for job seekers with occupational disabilities”
- 2014:28** Carlsson Mikael, Julián Messina och Oskar Nordström Skans “Firm-level shocks and labor adjustments”
- 2014:29** Lindgren Karl-Oskar, Sven Oskarsson och Christopher T. Dawes “Can political inequalities be educated away? Evidence from a Swedish school reform”
- 2015:1** Avdic Daniel “A matter of life and death? Hospital distance and quality of care: evidence from emergency hospital closures and myocardial infarctions”
- 2015:2** Eliason Marcus “Alcohol-related morbidity and mortality following involuntary job loss”
- 2015:3** Pingel Ronnie och Ingeborg Waernbaum “Correlation and efficiency of propensity score-based estimators for average causal effects”
- 2015:4** Albrecht James, Peter Skogman Thoursie och Susan Vroman “Parental leave and the glass ceiling in Sweden”
- 2015:5** Vikström Johan “Evaluation of sequences of treatments with application to active labor market policies”
- 2015:6** Persson Petra “Social insurance and the marriage market”

Dissertation series

- 2014:1** Avdic Daniel “Microeconomic analyses of individual behaviour in public welfare systems”
- 2014:2** Karimi Arizo “Impacts of policies, peers and parenthood on labor market outcomes”
- 2014:3** Eliasson Tove “Empirical essays on wage setting and immigrant labor market opportunities”
- 2014:4** Nilsson Martin “Essays on health shocks and social insurance”
- 2014:5** Pingel Ronnie “Some aspects of propensity score-based estimators for causal inference”
- 2014:6** Karbownik Krzysztof “Essays in education and family economics”