

Lärarlegitimation: reformen som kom av sig

En rapport om pedagogisk segregation och
om en reform som aldrig fullföljts

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning och slutsatser	4
Undersökningens huvudresultat	4
Förslag från Sveriges Lärare	5
Lärarlegitimationsreformens bakgrund, utveckling och problem	7
Vikten av utbildade och behöriga lärare i skolan	7
Lärarlegitimationens historiska kontext	8
Lärarkyrkan blir alltmer reglerat	8
Kommunalisering och avreglering	8
Kopplingen mellan behörighet och lärarutbildning	9
Bakgrunden till lärarlegitimationsreformen (1991–2011)	9
Fackliga initiativ och vägen mot en legitimation	9
Utredning, och förslaget om införande av lärarlegitimation	10
Införandet, genomförandet och följderna av reformen (2011–nutid)	11
Sjösättningen av reformen – ett genomförande med förhinder	11
Undantag från legitimationskravet	12
Försöksverksamheter möjliggör anställning av obehöriga mer än ett år i taget	13
Betygssättning och undantag	13
Lärarnas ansvarsnämnd (LAN)	14
Ytterligare några förändringar och anpassningar över tid	14
Problemen med dagens regelverk och olika lösningsförslag	14
Statlig utredning om bland annat undantagen 2017	15
Arena Idés rapport om obehöriga lärare 2021	15
Riksrevisionens granskning av systemet med lärarlegitimation 2025	15
Skolinspektionens granskning av kvaliteten i skolor som undervisar på engelska 2025	16
Sveriges Lärares undersökning och skrivelse om luckorna i regelverket 2024 och 2025	16
Sammanfattande slutsats	17
Pedagogisk segregation i grundskolan	19
Fortsatt undervisas många elever av personer utan legitimation	19
Spridningen är stor i landet	20
Den pedagogiska segregationens utveckling över tid	21
Den pedagogiska segregationen utvecklas olika	21
Metod och referenser	24
Metodbeskrivning	24
Referenser	25

Förord

Lagkravet på att göra läraryrket till ett legitimationsyrke klubbades med bred majoritet av riksdagen 2011 på förslag av utbildningsminister Jan Björklund (L). Men sedan dess har varken huvudmän eller regering och riksdag gjort tillräckligt för att fullfölja reformens intentioner. När reformen antogs 2011 var lärarbehörigheten i grundskolan cirka 70 procent, i gymnasieskolan cirka 80 procent. Fjorton år senare är dessa förhållanden i stort sett oförändrade. För förskolan uppgick andelen legitimerade lärare i förskolan då till drygt 40 procent av förskolans personal. Inte heller denna andel har ökat.

Sedan legitimationen infördes har också det allvarliga problemet med så kallad *pedagogisk segregation* uppmärksammats och resultaten i denna undersökning bekräftar tyvärr att den fortsatt är stor i svensk grundskola. Utlandsfödda elever går i betydande utsträckning i en skola med låg andel behöriga lärare jämfört med elever med helsvensk bakgrund. Även skillnaden mellan elever från rika och fattiga familjer i detta avseende är stor och har ökat över tid. Det är både alarmerande och oacceptabelt. Varken staten eller huvudmännen har förmått leva upp till det som införandet av lärarlegitimationen syftade till: att alla elever och barn i skola och förskola ska undervisas av väl kvalificerade och lämpliga lärare.

En viktig orsak till att situationen inte förbättrats är att det är relativt enkelt går att anställa obehöriga. Obehöriga får inte tillsvidareanställas på lärartjänster, men de får anställas för viss tid upp till ett år och lönen är i allmänhet lägre än för legitimerade lärare. Det innebär att huvudmännen har incitament att välja bort tillsvidareanställningar och i stället upprepade gånger anställa obehöriga. Det kostar mindre och korta anställningar ger arbetsgivaren större flexibilitet – även om det är till skada för kontinuitet och kvalitet. Även dagens fragmenterade och otillräckliga finansiering av skolan bidrar starkt till problemen genom att den inte ger tillräcklig kompensatorisk effekt för att motverka de skilda förutsättningarna mellan olika huvudmän.

Nu krävs ett kraftfullt agerande från politiker oavsett kulör. Insikten om att välutbildade lärare är nyckeln till goda kunskapsresultat är för viktig för att slarvas bort. Utbildningsminister Simona Mohamsson (L) måste ta vid där hennes företrädare Jan Björklund slutade, så att reformen fullbordas. Som Sveriges Lärare ser det kan detta inte vara en partiskiljande fråga, så det är utmärkt om även företrädare för övriga riksdagspartier sluter upp i arbetet. Anställningar som lärare ska besättas av utbildade och behöriga lärare – inga andra.

Anna Olskog

Förbundsordförande, Sveriges Lärare

Sammanfattning och slutsatser

År 2011 infördes en lärarlegitimation i Sverige. Syftet med reformen var att återreglera läraryrket för att ge alla barn och elever rätten att undervisas av utbildade, kvalificerade lärare i både förskolan och skolan. Att undervisas av legitimerade lärare är en viktig kvalitetsfråga för eleverna och en viktig likvärdighetsfråga för hela skolväsendet.

Syftet med denna rapport är att belysa hur situationen ser ut idag och hur utvecklingen av legitimationsreformen har sett ut över tid. Vi undersöker hur det går med målsättningen att alla elever ska undervisas av legitimerade och behöriga lärare. Detta gör vi genom att undersöka hur den så kallade pedagogiska segregationen¹ har utvecklats över tid i grundskolan. Vi mäter detta genom att undersöka vilken relativ sannolikhet olika elevgrupper har att gå på en grundskola där andelen legitimerade lärare är över riksnittet det undersökta året. I rapporten kallar vi detta för sannolikheten att gå på en ”högbehörighetsskola”.

Undersökningens huvudresultat

- **Lärarlegitimationsreformen har inte fullföljts och lever fortfarande inte upp till sitt syfte.** En genomgång av reformens historik, genomförande och kvarstående problem visar att regelverket, trots goda intentioner, innehåller luckor och kryphål (till exempel flera undantag). Fortfarande saknar en hög andel av de som undervisar i det svenska skolväsendet legitimation och behörighet. Detta trots att regelverket sedan 2011 omförhandlats, justerats och granskats av både staten och andra aktörer, inte minst de lärarfackliga. Samtidigt finns positiva tecken på att förändringar och skärpningar av regelverket kan vara på gång.
- **Reformen innebar början på en återreglering av läraryrket.** Efter decennier av avreglering av läraryrket, som en följd av kommunaliseringen av skolan och lärartjänsterna, har ändå legitimationsreformen, trots problemen, inneburit ett statligt erkännande av att lärare behöver ha rätt utbildning och kompetens för att kunna undervisa barn och elever. Reformen har följts av fler reformer i samma riktning, såsom införandet av statliga karriärtjänster och ett nationellt professionsprogram som ger möjligheter till statlig fortbildning och meritering för legitimerade lärare.
- **Många grundskoleelever undervisas fortsatt av personer utan lärarlegitimation.** Andelen legitimerade lärare är fortsatt cirka 70 procent i svensk grundskola. Spridningen inom landet är stor. I de 10 procent skolor med den lägsta andelen (10:e percentilen) legitimerade lärare var andelen legitimerade lärare 53 procent eller lägre. I de 10 procent med den högsta andelen (90:e percentilen) var andelen legitimerade lärare 88 procent eller högre.
- **Den pedagogiska segregationen är betydande i svensk grundskola.** Sannolikheten för utlandsfödda elever att gå på en högbehörighetsskola år 2024 var drygt 40 procent lägre än för elever med helsvensk bakgrund. Skillnaden mellan dessa elevgrupper har ökat med 22 procent i den undersökta tidsperioden (2014–2024).
- **Skillnaden mellan elever från rika och fattiga familjer ökar över tid.** År 2023 hade elever som bor i hushåll med de lägsta inkomsterna 20 procent lägre sannolikhet att gå på en högbehörighetsskola än elever från hushåll med de högsta inkomsterna. Skillnaden mellan dessa elevgrupper har ökat med 82 procent i den undersökta tidsperioden.

¹ Med pedagogisk segregation menas att olika elever har olika sannolikhet att undervisas av legitimerade och behöriga lärare, se Hansson & Gustafsson (2016).

- **För vissa elevgrupper mildras den pedagogiska segregationen över tid.** Tydligast syns detta för elever med grundskoleutbildade föräldrar. Sannolikheten för dessa elever att gå på en högbehörighetsskola, relativt elever med högskoleutbildade föräldrar, har ökat sedan år 2018. Skillnaden i sannolikheten mellan grupperna har minskat med 59 procent i den undersökta tidsperioden. År 2024 var sannolikheten för elever med grundskoleutbildade föräldrar 9 procent lägre än för elever med högskoleutbildade föräldrar. Sannolikt beror denna utveckling på det så kallade kunskapsbidraget, ett statsbidrag som i stor utsträckning används för att på olika sätt öka lärartätheten i skolor med tuffare förutsättningar. Resultaten visar därför att statens insatser för att öka likvärdigheten i svensk grundskola får viss effekt.

Förslag från Sveriges Lärare

- **Staten måste överta finansierings- och resursfördelningsansvaret för skolväsendet.** Skolväsendets kvalitet och likvärdighet är ett nationellt intresse, därför måste staten överta ansvaret. Resultaten i denna undersökning visar att staten kan uppnå större kompensatorisk effekt än vad kommunerna och dagens huvudmän klarar själva. Regeringen måste därför tillsätta en utredning av ett sektorsbidrag för skolväsendet. På sikt måste staten överta huvudmannaskapet för skolväsendet.
- **Avskaffa nuvarande undantag för Waldorflärare, lärare som undervisar på engelska i andra ämnen än språkämnen samt för modersmåls- och yrkeslärare.** De undantag i skollagen som gör det möjligt att utan tidsbegränsning anställa modersmåls-lärare, yrkeslärare, Waldorflärare samt de som utan legitimation bedriver undervisning på engelska i andra ämnen än språk utgör ett fortsatt stort problem i förhållande legitimations-reformens syfte. Alla undantag måste fasas ut och att regeringen behöver fastställa en tydlig tidsplan för när det senast ska vara gjort.
- **Begränsa möjligheterna att anställa olegitimerade till högst sex månader i taget.** Ett år är enligt Sveriges Lärares uppfattning en för lång tid att låta en person som saknar lärarlegitimation vara anställd för undervisning utan att huvudmannen vidtar ansträngningar för att rekrytera en legitimerad lärare. Förbundet föreslår därför att tidsgränsen sänks till sex månader.
- **Inför krav i skollagen om att arbetsgivaren i första hand måste erbjuda anställning till sökande som har legitimation.** Läraranställningar (även tidsbegränsade) måste erbjudas till sökande som har lärarlegitimation om det inte finns särskilda skäl för annat med hänsyn till barnen eller eleverna.
- **Ge företräde till fortsatt anställning för legitimerade lärare vid nedskärningar.** Det behöver tydliggöras i skollagen att legitimerade lärare inte ska kunna omplaceras till annat arbete eller sägas upp på grund av arbetsbrist så länge huvudmannen samtidigt har personer som saknar lärarlegitimation anställda på lärartjänster som de har tillräckliga kvalifikationer för. Anställningsskyddslagen behöver därför kompletteras med särskilda regler i skollagen angående omplacering och uppsägning av lärare.
- **Alla lediga lärartjänster med viss omfattning måste utlysas och anmälas till Arbetsförmedlingen.** Alla lediga anställningar som lärare av en viss minsta omfattning måste utlysas och anmälas till Arbetsförmedlingen för att säkerställa att legitimerade lärare har möjlighet att söka dem. Den anmälda anställningen bör inte avanmälas förrän den har tillsatts med en legitimerad lärare.

- **Inför möjlighet till arbetsrättsliga sanktioner för arbetsgivare som inte utlyser lärartjänster eller anställer obehöriga i strid med skollagen.** Det måste finnas effektiv tillsyn och sanktioner för huvudmän som bryter mot skollagen. Arbetsgivare som underlåter att utlysa lärartjänster eller anställer obehöriga i strid med lagen ska därför kunna förpliktas att betala allmänt och ekonomiskt skadestånd. En sådan reglering skulle både skapa incitament för enskilda legitimerade lärare att påtala brott mot lagen samt säkerställa en rimlig kompensation och en avskräckande effekt.
- **Ge ett skarpare uppdrag till Skolinspektionen att utöva tillsyn.** Eftersom Skolinspektionens tillsyn i dag är för tandlös så behöver regeringen ge myndigheten ett särskilt uppdrag att kontinuerligt utöva tillsyn över huvudmännens efterlevnad av regelverket, även efter anmälan av enskilda lärare eller allmänheten.
- **Lärare måste bli en skyddad yrkestitel.** I dag är endast titeln ”legitimerad lärare” skyddad i skollagen. För att tydliggöra skillnaden mellan undervisning som bedrivs av kvalificerade lärare med rätt utbildning och icke-legitimerade/obehöriga utan rätt utbildning bör endast legitimerade lärare få använda titeln lärare när det gäller utbildning och undervisning i skolväsendet och andra utbildningsformer som är reglerade i skollagen. Detta kan bidra till att säkra undervisningskvaliteten och höja status och öka attraktiviteten i läraryrket.

Lärarlegitimationsreformens bakgrund, utveckling och problem

Det är nu mer än tio år sedan lärarlegitimationsreformen genomfördes, efter att framför allt lärarfacken drivit frågan sedan början på 1990-talet. Reformen har i dag såvitt det kan bedömas ett tämligen brett nationellt politiskt stöd och få seriösa aktörer ifrågasätter den. Det huvudsakliga motivet bakom reformen var att så långt som möjligt säkerställa att elever får undervisning av kvalificerade och lämpliga lärare som har rätt utbildning för den undervisning de bedriver. Det finns skäl att påminna om vad dåvarande Alliansregeringen uttryckte 2010 i den proposition som lade grunden för reformen²:

”Regeringens mål är att alla elever och barn i skola och förskola ska undervisas av väl kvalificerade och lämpliga lärare och förskollärare. En lärar- eller förskollärarytbildning är ett steg på vägen mot det målet och ska ge såväl teoretiska som mer praktiska kunskaper och färdigheter. [...] Regeringens bedömning är att ett legitimationssystem bör kunna öka rättssäkerheten för barnen och eleverna och möjligheterna att komma i åtnjutande av rätten till utbildning, förbättra kvalitetssäkringen av lärare och förskollärare och därmed höja kvaliteten på den samlade lärarkåren och tydliggöra det individuella yrkesansvar som legitimerade lärare och förskollärare har.”

— Prop. 2010/11:20, Legitimation för lärare och förskollärare

Reformen skulle alltså inskräpa inte bara för huvudmän utan för alla verksamma i skolan (och för de som önskar bli lärare) vikten av att ha rätt utbildning och det yrkesansvar som följer av ett läraruppdrag. Men trots den skärpning som var avsedd så fullföljdes inte reformens intentioner, ett problem som svensk lärarkår och skola lever med än i dag.

I denna del görs en överflygning av legitimationsreformen, dess bakgrund och den aktuella diskussionen om vad som behöver göras för att få den att fungera bättre.

Vikten av utbildade och behöriga lärare i skolan

Att utbildade och behöriga lärare är avgörande för att kunna bedriva undervisning av hög kvalitet har lyfts i flera forskningsstudier, liksom att undervisning av obehöriga i för stor omfattning kan leda till sämre resultat för många elever³. Även Skolinspektionen har lyft vikten av att elever med sämre studieförutsättningar får tillgång till behöriga lärare med lång erfarenhet och att det finns forskning som stödjer det. Man konstaterar också att det är av vikt att lärares utbildningsbakgrund överensstämmer med lärarens befattning i skolan⁴.

Det kan alltså konstateras att det finns en stor enighet inom både forskningen och politiken om nyttan med, och vikten av, att elever får undervisning av väl utbildade lärare. Men som framgår av resultaten i del 2 i denna rapport så är tillgången på behöriga lärare varierande i olika skolor vilket får negativa konsekvenser för särskilt vissa elevgrupper. Att det råder en ”pedagogisk segregation”⁵ i svensk skola är ett faktum, vilket understryker att legitimationsreformens syfte ännu inte uppnåtts.

² Se prop.2010/11:20, s.25

³ Se t.ex. Johansson, Gustafsson, Hansson & Alatalo (2024) samt IFAU & Andersson (2010)

⁴ Skolinspektionen (2020)

⁵ Se bl.a. Hansson & Gustafsson (2016)

Lärarlegitimationens historiska kontext

Den 2 mars 2011 beslutade riksdagen att komplettera skollagen med ett nytt regelverk för legitimation av lärare och förskollärare (se proposition 2010/11:20). Beslutet kan sägas markera en återgång till statlig reglering av lärarbehörighet efter flera decennier av decentralisering.

Att utöva läraryrket i Sverige har förstås alltid varit mer eller mindre förenat med vissa kompetenskrav ända sedan organiserad utbildning började bedrivas i landet. Men när folkskolan infördes 1842 började mer utförliga krav ställas på lärarnas formella utbildning och behörighet. Kommunerna hade ansvaret för att inrätta folkskolor och anställa lärare, medan staten inrättade lärarutbildningar i form av folkskolläro- och småskoleseminarier. För läroverken krävdes som regel att läraren var adjunkt eller lektor med akademisk ämnesutbildning. På så sätt ville staten ta ett ansvar för lärarnas kompetens och därigenom för skolans kvalitet och likvärdighet⁶.

Lärarkyrket blir alltmer reglerat

Regleringen av läraryrket utvecklades successivt under 1800- och 1900-talen, förändrades genom att parallellskolesystemet utvecklades och nådde sin kanske mest detaljerade utformning under 1970-talet. De statliga länskolnämnderna hade då en tydlig roll vid tillsättningen av ordinarie lärartjänster. I skolförordningen fastställdes exempelvis att lärare skulle besitta vissa ämnesteoretiska och ämnesdidaktiska kunskaper samt ha allmänpedagogiska kunskaper⁷. Systemet var tydligt uppdelat mellan klasslärare för de yngre eleverna och ämneslärare för de äldre. Lärarna var dessutom skyldiga att utföra uppgifter som huvudlärare, institutionsföreståndare eller tillsynslärare. Klasslärare utbildades för låg- och mellanstadiet, medan adjunkter utbildades vid universiteten för grund- och gymnasieskolan.

I samband med att grundskolan infördes i början av 1960-talet fastställdes även hur lärare med äldre utbildningar – som småskollärare och folkskollärare – skulle inordnas i det nya systemet. Lärarna hade vid denna tidpunkt sin anställning i en viss kommun, men alla villkor för anställning – som lön, undervisningsskyldighet och tjänstetillsättning – var statligt reglerade. Även de olika specialfunktioner som skulle finnas i skolan reglerades noga av staten. Behörighetskraven var dessutom nära kopplade till lärarutbildningens struktur⁸.

Kommunalisering och avreglering⁹

Bestämmelserna gällde fram till början av 1990-talet, då lärartjänsterna kommunaliserades genom Göran Perssons (S) reform. Då inleddes en tydlig avreglering av läraryrket i Sverige. Ansvaret överfördes då åter till huvudmännen, som fick se till att lärare med relevant utbildning anställdes, även om den statligt styrda lärarutbildningen fanns kvar. Även om statliga behörighetsregler fortfarande existerade så var de mer generella i syfte att ge både kommunala och fristående huvudmän möjlighet att i större utsträckning själva avgöra vilka lärarkompetenser som behövdes i den lokala skolorganisationen. Det blev allt vanligare att personer utan lärarexamen anställdes, och att utbildade lärare undervisade i skolformer eller ämnen de saknade formell utbildning för.

Det fanns direkt efter kommunaliseringen inte heller längre några statligt reglerade specialfunktioner eller motsvarande för lärare; beslut om sådana uppgifter låg nu helt hos huvud-

⁶ Se SOU (2014:15) s.45 ff.

⁷ Se SFS 1971:235

⁸ Se SOU (2014:5) s. 122 ff.

⁹ Se beskrivning av motiv och förlopp i SOU (2014:15) s. 54 ff.

mannen. Däremot fanns det fortfarande bestämmelser i skolformsförordningarna som riktar specifika uppgifter direkt till läraren, till exempel betygssättning och genomförande av utvecklingssamtal.

I och med kommunaliseringen ersattes alltså de tidigare detaljerade reglerna av en mer öppen formulering i skollagen. Huvudregeln var att den som undervisade skulle ha en utbildning som i huvudsak motsvarade undervisningen. För tillsvidareanställning krävdes lärarutbildning, men kontrollen av efterlevnaden försvagades eftersom de myndigheter som tidigare övervakade reglernas tillämpning – som Skolöverstyrelsen och länskolnämnderna – avskaffades.

Kopplingen mellan behörighet och lärarutbildning

Det kan konstateras att behörighetsregelverket för lärare alltid varit tätt sammankopplat med lärarutbildningens utformning. Under lång tid var lärarutbildningen i Sverige uppdelad i två parallella utbildningsspår: folkskollärare och läroverkslärare. Folkskollärarna utbildades vid särskilda så kallade seminarier medan läroverkslärarna fick sin utbildning vid universiteten. Från 1977 inleddes dock de båda spåren i högskolesystemet och blev akademiska högskoleutbildningar under ett gemensamt regelverk¹⁰.

Under perioden från 1980-talet reformerades sedan lärarutbildningen kraftigt och i flera omgångar. För grundskolan infördes 1988 utbildningar mot årskurserna 1–7 respektive 4–9 i stället för de tidigare stadieindelade utbildningarna¹¹. I början av 2000-talet reformerades lärarutbildningen i grunden. Kopplingen mellan lärarexamen och de traditionella skolstadierna – låg-, mellan- och högstadium – försvagades, och i viss mån även kopplingen till de ämnen som fanns i läroplanen. Åtta av de tidigare elva lärarexamina sammanfördes till en lärarexamen från 2001. 2001 års lärarutbildning innebar att rektorer fick ett mer komplext uppdrag att tolka huruvida en sökandes utbildning motsvarade de behörighetskrav som trots allt kvarstod i skollagen¹².

Strax före beslutet om lärarlegitimation genomfördes ännu en större reform av lärarutbildningen (prop. 2009/10:89, Bäst i klassen – en ny lärarutbildning)¹³. Denna reform återgick till utbildningar med fyra examina med tydlig inriktning mot skolform, stadier och ämnen – och blev samtidigt modell för legitimationens behörighetsregler.

Bakgrunden till lärarlegitimationsreformen (1991–2011)

Fackliga initiativ och vägen mot en legitimation

När beslutet om skolans kommunalisering fattades i slutet av 1980-talet möttes det av kraftigt motstånd från Lärarnas Riksförbund (LR), som också utlyste strejk¹⁴. När kommunaliseringen trots detta genomfördes inledde lärarfacken ett målmedvetet arbete för att åter stärka läraryrkets professionella status. Ett centralt led i detta blev kravet på införandet av lärarlegitimation.

En milstolpe var LR:s kongress 1992, då förbundet beslutade att aktivt verka för införandet av en legitimation. Förbundet tog fram ett eget förslag som presenterades 1993¹⁵, delvis likt det system som skulle bli verklighet nästan två decennier senare.

¹⁰ Se bl.a. Linné (2010)

¹¹ Se prop. 1984/85:12

¹² Se prop. 1999/2000:135

¹³ Se prop. 2009/10:89

¹⁴ Se bl.a. Carle & Kinnander (2000)

¹⁵ Lärarnas Riksförbund (1993)

Den förändrade lärarutbildningen bidrog också till att frågan om lärarnas förberedelse för yrket hamnade i centrum. När utbildningen inte längre gav lika tydlig ämnes- eller stadielinriktning, och läroplanerna i stället betonade målstyrning, ökade kraven på lärarna att själva utforma sin undervisning.

Läraryrket och LR tog gemensamt flera steg för att stärka lärarprofessionens legitimitet. År 2001 antogs yrkesetiska principer för lärare, och 2007 inrättades ett yrkesetiskt råd¹⁶. Dessa initiativ sågs som viktiga byggstenar i arbetet mot ett fullt erkännande av läraryrket som en självständig profession – och som steg mot införandet av en lärarlegitimation. Från 2005 vanns även stöd hos Läraryrket för själva legitimationstanken och sedermera inom regeringen under Göran Persson (S), vilket ledde till krav på att införa en auktorisation av lärare, vilket dåvarande skolminister Ibrahim Baylan (S) stödde¹⁷.

Samma år presenterade de båda fackförbunden statistik som visade på en alarmerande låg behörighet bland lärare i svenska skolor. Enligt SCB-data saknade omkring hälften av lärarna rätt behörighet. Analysen visade också att de som saknade lärarexamen sällan hade god ämnesutbildning, vilket motbevisade tidigare påståenden – särskilt från friskolesektorn – om att erfarenhet kunde kompensera bristande formell utbildning¹⁸.

Utredning, och förslaget om införande av lärarlegitimation

I mars 2006 tillsatte regeringen en utredning om auktorisation av lärare. Uppdraget skulle redovisas senast den 31 maj 2007. En auktorisation, till skillnad från en legitimation, kan förvaltas av parterna själva – exempelvis lärarorganisationerna och skolhuvudmännen – och en del av uppdraget var därför att utreda olika möjliga modeller, former för kvalificering och vilka befogenheter en auktoriserad lärare skulle ha. En viktig utgångspunkt var att auktorisationen skulle vila på en formell lärarexamen¹⁹.

Samtidigt började Folkpartiet (nuvarande Liberalerna) under Lars Leijonborg och Jan Björklund framhäva sig som skolparti. I Alliansens valmanifest 2006 presenterades en omfattande skolpolitisk reformagenda, där en statlig auktorisation för lärare var ett av förslagen²⁰. Det fanns således politiskt stöd för fackens krav både inom den sittande regeringen och i oppositionen.

När Alliansregeringen tillträdde hösten 2006 och Folkpartiet tog över Utbildningsdepartementet ökade intensifierades reformarbetet. I november 2006 tillsattes Jörgen Ullenhag som ny utredare. I december samma år reviderades direktiven, och uppdraget fick en tydligare inriktning mot ett statligt auktorisationssystem och skärpta behörighetsregler²¹. Utredningen lämnade sina förslag till regeringen i maj 2008²².

Motstånd fanns dock. Utredningen redogjorde för kritik från forskare som såg legitimationen som ett uttryck för ”skråtänkande” snarare än professionalisering. Även Friskolornas riksförbund motsatte sig tydligare behörighetskrav, med argumentet att dessa skulle leda till likriktning och svårigheter att rekrytera lärare.

¹⁶ Se webbplatsen *Lärares yrkestik*, laraesyrikesetik.se/yrkesetiken/omyrkesetiken/

¹⁷ Se debattartikeln ”Regeringen vill införa auktorisation av lärare” (DN 2006-01-03)

¹⁸ Se debattartikeln ”Hälften av lärarna saknar rätt utbildning i sina ämnen” (2006-06-20)

¹⁹ Se dir. 2006:31

²⁰ Allians för Sverige (2006)

²¹ Se dir. 2006:140

²² Se SOU (2008:52)

Först hösten 2010 innan lade regeringen fram sin proposition. Lagändringarna föreslogs träda i kraft 1 juli 2011 och tillämpas fullt ut 1 juli 2012 – en tidplan som i efterhand inte visade sig hålla²³. Förslaget innebar att legitimation skulle krävas för tillsvidareanställning som lärare eller förskollärare i det offentliga skolväsendet. I förskola och fritidshem skulle även fortsättningsvis andra yrkesgrupper kunna verka, men det var de legitimerade som skulle ansvara för undervisningen.

Det nya regelverket skulle bygga på den nya lärarutbildningen som antagit sina första studenter hösten 2011, med fyra examina: förskollärare, grundlärare, ämneslärare och yrkeslärare. Dessutom utarbetades ett system för hur äldre utbildningar skulle inordnas, med huvudprincipen att den utbildning man en gång genomgått skulle motsvara den legitimation man erhöll.

Utredningsförslaget omfattade också att en introduktionsperiod på ett år för nyexaminerade lärare med mentorstöd skulle genomföras innan legitimationen kunde utfärdas, samt möjligheten att återkalla legitimationen eller utfärda varning vid olämplighet. För detta föreslogs inrättandet av Lärarnas ansvarsnämnd.

Införandet, genomförandet och följderna av reformen (2011–nutid)

Sjösättningen av reformen – ett genomförande med förhinder

När riksdagen den 2 mars 2011 fattade beslut om att införa lärarlegitimation hade den ursprungliga tidplanen från utredningen redan förskjutits. I förslaget till reform hade Skolverket föreslagits få tid att förbereda systemet under 2009, för att påbörja utfärdandet av legitimationer under första halvåret 2010. I verkligheten öppnades möjligheten att ansöka först den 1 juli 2011.

Regelverket föreskrev att kravet på legitimation för undervisning och betygssättning skulle gälla från 1 juli 2012, med en övergångsperiod till 1 juli 2015 för redan anställda lärare. Det innebar att omkring 180 000 befintliga lärare skulle få sina ansökningar prövade under fyra år – parallellt med att nyexaminerade lärare började söka legitimation efter sin introduktionsperiod.

Detta omfattande uppdrag visade sig snart vara mer komplicerat än vad lagstiftaren, utredaren och Skolverket själva hade förutsett. I media beskrevs inledningen som kaotisk, och reformen framställdes stundtals som ett misslyckande. En del av problemet var att uppdraget i praktiken innebar att matcha flera generationer av lärare med olika utbildningsstrukturer mot det nya systemet²⁴.

Ansökningarna strömmade in i snabb takt till Skolverket – ofta med dokumentation som var svår att tolka eller jämföra. I en rapport till regeringen i oktober 2012 uppgav Skolverket att man mottagit omkring 120 000 ansökningar sedan systemet öppnades²⁵. Många lärare reagerade med oro och frustration när handläggningen drog ut på tiden, i vissa fall i flera månader eller år. Många upplevde dessutom att den behörighet de tilldelats inte motsvarade deras uppfattning om sin egen utbildning.

Våren 2012 beslutade regeringen därför att senarelägga införandet av legitimationen och datumet för fullt genomförande flyttades fram från 1 juli 2012 till 1 december 2013.

²³ Se prop. 2010/11:20

²⁴ Se t.ex. artikeln ”Massiv kritik mot avtal lärarlegitimation” (DN 2012-01-17)

²⁵ Skolverket (2012)

Efterhand började Skolverkets handläggning bli mer stabil och väntetiderna kortades. Samtidigt kvarstod flera strukturella problem: missnöje med bedömda behörigheter, bristande överensstämmelse mellan anställning och utbildning, samt nyexaminerade lärare som inte fick den introduktionsperiod som reformen föreskrev.

De svårigheter som uppdagades under de första åren ledde till ett flertal lagändringar och förordningsändringar. Dessa kan tolkas både som ett tecken på systemets skörhet och på dess förmåga att anpassas efter praktiska erfarenheter.

En omfattande ändring genomfördes genom att kravet på introduktionsperiod som villkor för legitimation togs bort, även om den kvarstod som en rättighet för den nyexaminerade läraren. Legitimation kunde nu erhållas direkt efter examen. Problemet var att många nyexaminerade lärare inte fick genomgå en introduktionsperiod trots lagkravet, vilket omöjliggjorde att kunna få ut legitimationen. Regeringen bedömde att ett krav på introduktionsperiod kunde innebära svårigheter för nyexaminerade lärare att få en anställning efter examen och att det skulle kunna leda till att färre valde läraryrket²⁶.

Andra justeringar följde efter bland annat en överenskommelse mellan utbildningsminister Jan Björklund (FP) och lärarfacken²⁷. De mest centrala förändringarna var:

- Förlängning av övergångsperioden till 2018, eftersom övergångsreglerna visat sig svåra att tillämpa.
- Likställning av äldre fritidspedagogutbildningar med den nya lärarutbildningen för fritidshem.
- Lättnader i behörighetsregler för vissa speciallärare och specialpedagoger i träningskolan och särskolan (numera anpassad skola).
- Möjlighet att ge behörighet baserad på yrkeserfarenhet, utan formell utbildning, för lärare som varit anställda när legitimationen infördes.

Den sistnämnda förändringen blev omdiskuterad. Regeln gällde endast lärare som varit anställda när legitimationen infördes, och innebar i korthet att åtta års dokumenterad undervisningserfarenhet kunde ge behörighet i motsvarande ämne eller skolform. Detta motiverades av att tidigare lagstiftning hade tillåtit lärare att vara ”i huvudsak” behöriga, vilket ofta innebar att exempelvis NO- eller SO-lärare undervisade i blockämnena utanför sin formella examen.

Ett annat problem som krävde åtgärder var att lärare som hade vidareutbildat sig – ofta i samarbete mellan lärosäten och kommuner – kunde bedömas som obehöriga enligt den nya lärarutbildningens kurskrav. För att hantera detta införde Skolverket en ämnesvis poänglista som anger hur många högskolepoäng som krävs för komplettering inom respektive ämne och skolstadium²⁸.

Undantag från legitimationskravet²⁹

Från huvudprincipen, att endast den som är legitimerad och behörig att bedriva undervisning får ansvara för och bedriva undervisning, finns ett antal undantag som gäller om vissa förutsättningar är uppfyllda. Det finns till exempel möjlighet att anställa personal som saknar legitimation och behörighet under högst ett år i sänder. Undantaget tillkom som en slags ventil för de

²⁶ Se prop. 2013/14:220

²⁷ Se bl.a. artikeln ”Regeringen och fack eniga om lärarlegitimation” (Sveriges Radio 2013-04-26)

²⁸ Skolverket, *Tabell över poänggränser för utökad behörighet* (2024)

²⁹ Se bl.a. motivtext i prop. 2010/11:20

Detta har varit föremål för återkommande kritik. Exempelvis LR krävde vid flera tillfällen att betygsrätt ska kopplas till ämnesbehörighet³⁰, men några sådana skarpa lagförslag har ännu inte lagts fram. Där generella undantag från legitimationskravet gäller – exempelvis för undervisning i modersmål, yrkesämnen, eller vid internationella skolor – gäller dessa undantag även för betygssättning.

Lärarnas ansvarsnämnd (LAN)³¹

Som en del av legitimationssystemet inrättades Lärarnas ansvarsnämnd (LAN), organisatoriskt placerad under Skolverket men med egen beslutanderätt. Nämnden består av en jurist som ordförande samt ledamöter med erfarenhet från skolväsendet. Ärenden initieras genom anmälningar från Skolinspektionen, som utreder och beslutar om de ska föras vidare till nämnden.

LAN kan besluta att återkalla legitimationen om läraren visat sig grovt oskicklig, begått ett allvarligt brott, är varaktigt olämplig att utöva sitt yrke, eller själv begära återkallelse eller utfärda en varning vid mindre allvarliga förseelser. Beslut kan överklagas till förvaltningsdomstol. Sedan starten 2012 har Lärarnas ansvarsnämnd, när detta skrivs, återkallat 81 legitimationer och utfärdade 97 varningar.

Ytterligare några förändringar och anpassningar över tid

Sedan legitimationen infördes har regelverket genomgått ett stort antal justeringar – både som svar på praktiska problem och som följd av andra skolreformer.

Från den kaotiska inledningsfasen, då handläggningstiden kunde vara upp till två år, har processen successivt effektiviserats. I dag får nyexaminerade lärare sin legitimation inom cirka tre månader. Eftersom behörighetsreglerna nu är utformade i nära anslutning till den gällande lärarutbildningen, är bedömningarna också mer entydiga.

En viktig förändring skedde 2019 när legitimationskrav för lärare i fritidshem infördes fullt ut, i syfte att säkra kvalitet och likvärdighet i undervisningen samt för att stärka yrkets status och attraktivitet³². Förändringen var en seger för framför allt Lärarförbundet som drivit frågan i flera år.

Ett mer aktuellt exempel är också förändringarna inom gymnasieskolan på grund av ämnesbetygsreformen, som innebär att många lärare får uppdaterade legitimationer i samband med att nya kursplaner och ämnesstrukturer införs³³.

Problemen med dagens regelverk och olika lösningsförslag

Sedan beslutet om lärarlegitimation fattades 2011 har alltså systemet genomgått ett stort antal justeringar. Men dagens regelverk brottas fortfarande med stora problem, vilket inneburit att reformens ursprungliga intention inte uppfyllts. Fortfarande är behörighetsläget bekymmersamt och många elever möter inte behöriga lärare i tillräcklig utsträckning. Nästan en tredjedel av grundskolans lärare saknar legitimation och behörighet i de ämnen de undervisar. Inom de

³⁰ Se t.ex. artikeln ”Betygsättarna måste behärska sina ämnen” (Expressen 2013-12-01)

³¹ Skolverkets webbplats om indragen legitimation (2025)

³² Se prop. 2017/18:194

³³ Se Skolverkets webbplats om behörigheter enligt Gy25(2025)

anpassade skolformerna är det än mer problematiskt. Endast 12 procent av lärarna i den anpassade grundskolan är behöriga och 16 procent inom den anpassade gymnasieskolan³⁴.

Vidare finns stora skillnader mellan olika ämnen liksom mellan olika typer av skolor och mellan olika delar av landet. Problemen kan inte endast hänföras till lärarbrist utan handlar i stor utsträckning om att det finns kryphål och undantag inbyggda i regelverket som motverkar huvudmännens incitament att anställa legitimerade och behöriga lärare. Samtidigt finns det fortfarande många generella undantag, vilket gör att bilden av behörighet i svensk skola är komplex och varierande mellan skolformer och huvudmän.

De fortsatta problemen har föranlett, och uppdragats i, granskningar, rapporter och debattartiklar/skrivelser från olika aktörer. Med anledning av dessa har förstas följt en mängd förslag för att göra ytterligare justeringar i reformen. Här berör vi några av de mest aktuella och relevanta.

Statlig utredning om bland annat undantagen 2017

En statlig utredning under ledning av Björn Åstrand fick 2016 i uppdrag att bland annat se över legitimations- och behörighetsregelverket. I det betänkande³⁵ som redovisades 2017 föreslogs bland annat att undantaget från kravet på legitimation och behörighet för lärare i yrkesämnen skulle tas bort men att det för modersmål skulle kvarstå tills vidare med hänvisning till det dåliga behörighetsläget bland modersmållärare. Förslaget om avskaffandet av undantaget för yrkeslärare motiverades med att situationen vad gäller yrkeslärarnas utbildningsbakgrund och utbildningsmöjligheter var betydligt bättre jämfört med modersmållärarnas. I skrivande stund har dock inget av dessa undantag tagits bort, trots att flera aktörer, inklusive Skolverket, återkommande lyft problemet³⁶.

Arena Idés rapport om obehöriga lärare 2021

Tankesmedjan Arena Idé släppte 2021 en rapport kring situationen vad gäller obehöriga med särskilt fokus på situationen inom friskolor och att andelen obehöriga är högst i friskolorna³⁷. Rapporten riktade in sig på marknadsmekanismernas betydelse för att efterfrågan på obehöriga, med tesen att ett grundproblem är att det är billigare för huvudmännen att anställa obehöriga då de får lägre löner och en mer utsatt anställningssituation på grund av tidsbegränsade förordnanden. Arena Idé lyfte i rapporten flera förslag för att åtgärda problemen. Det som kanske väckte mest uppmärksamhet var förslagen att låta andelen obehöriga få utslag i den ekonomiska ersättningen till skolorna samt de obehörigas ställning gentemot arbetsgivarna måste stärkas genom att dessa får betald kompetensutveckling och lättare få möjlighet till fast anställning. Sådana ekonomiska incitament menade Arena Idé skulle kunna få arbetsgivare att satsa mer på legitimerade och behöriga lärare.

Riksrevisionens granskning av systemet med lärarlegitimation 2025

Riksrevisionen har genomfört en granskning av systemet för lärarlegitimation med fokus på om systemet fungerat effektivt utifrån sitt syfte³⁸.

³⁴ Skolverket (2025)

³⁵ SOU (2017:51)

³⁶ Se bl.a. artikeln ”Kravet från Skolverket: 100 procent behöriga lärare” (Vi Lärare 2023-04-05)

³⁷ Arena Idé & Johan Enfeldt (2021)

³⁸ Riksrevisionen (2025)

Riksrevisionens slutsats var att reformen inte fått förväntat genomslag och pekar på den långvariga lärarbristen men också särskilt på att det finns betydande brister i systemet som medför att olämpliga lärare inte tillräckligt väl förhindras att arbeta i skolan. Riksrevisionen pekar också på att dagens undantag för vissa lärarkategorier kan vara problematiska då de lett till ett komplext och svåröverskådligt system med många icke-legitimerade lärare. Riksrevisionen konstaterar också att regeringen inte följt upp användningen av undantagen i tillräcklig utsträckning och lyfter fram att både Sveriges Lärare och Skolinspektionen framfört att huvudmännen ofta använder de undantagsmöjligheter som finns för att rekrytera ny obehörig personal, i stället för att göra tillräckliga ansträngningar för att rekrytera legitimerade lärare. I granskningen kritiserar vidare den bristande tillsynen och uppföljningen av systemet, inte minst Skolinspektionens roll. Riksrevisionen anser att systemet bör finnas kvar men rekommenderar regeringen att nu se över behovet av undantagen samt lägger också flera rekommendationer som rör bland annat utökade registerkontroller av personal i skolväsendet och effektivare disciplinpåföljder.

Regeringen har i skrivande stund kommit med flera förslag som går ut på att skärpa möjligheterna till belastningsregisterkontroller inför och under pågående anställning av lärare och för ett större antal brott än i dag. Syftet är att effektivisera och hindra uppenbart olämpliga personer från att kunna bli lärare. Man har även gått fram med förslag till belastningsregisterkontroller inför antagning till lärarutbildning och utökade möjligheter att avskilja studenter under pågående utbildning³⁹.

Skolinspektionens granskning av kvaliteten i skolor som undervisar på engelska 2025

Ett av de undantag i legitimationsregelverket som varit mest uppmärksammat och omdebatterat är det som rör lärare som bedriver annan undervisning på ett främmande språk (engelska) än språkundervisning. Det är i första hand utländska lärare som rekryteras och anställs av inte minst Internationella Engelska Skolan, där engelskspråkig undervisning utgör en viktig del av konceptet, vilket också är tillåtet om det utgör högst 50 procent av den undervisning som bedrivs⁴⁰. Skolinspektionen har i en rapport 2025 riktat allvarlig kritik mot kvaliteten på den engelskspråkiga undervisning som bedrivs och konstaterar att undervisningskvaliteten är bristande på många av de skolor som granskats⁴¹. Rapporten har föranlett nuvarande utbildningsminister Simona Mohamsson (L) att öppna upp för att avskaffa nuvarande undantag, vilket även understöds av flera andra partier, både i regeringen och oppositionen⁴². Det bör påpekas att kritiken mot detta undantag funnits i flera år och att även Skolverket har uttryckt behovet att se över undantaget⁴³.

Sveriges Lärares undersökning och skrivelse om luckorna i regelverket 2024 och 2025

Genom undersökningar genomförda av Lärarnas Riksförbund och Sveriges Lärare samt de olika rättsliga processer som Sveriges Lärare varit involverat i för att stödja legitimerade medlemmar framgår att regelverket lämnar ett stort utrymme för skolhuvudmän att kringgå det.

³⁹ Se regeringspromemoriorna U2025/01126 samt U2025/01933

⁴⁰ Skolförordning (2011:185)

⁴¹ Skolinspektionen (2025)

⁴² Se artikeln "Ministern vill stoppa engelska skolor – 'krävs lagändring'" (DN 2025-09-27)

⁴³ Se artikeln "Skolverket: Se över engelskspråkig undervisning" (Vi Lärare 2018-02-01)

I en enkätundersökning⁴⁴ som Sveriges Lärare genomförde 2023 bland förbundets 290 föreningar i kommunal sektor framkommer att det inte är ovanligt att huvudmännen inte aktivt anstränger sig för att rekrytera behöriga lärare när obehörigas tidsbegränsade anställningar löper ut. Nästan 20 procent av förbundets föreningsombud uppger detta. I stället uppstår en situation där man i många fall slentrianmässigt staplar tidsbegränsade anställningar på varandra. Även om upplevd lärarbrist anges som en vanlig förklaring motiveras det också med att man ”vill värna kontinuiteten för barn och elever” och att ”det är billigare att anställa obehöriga på grund av löneläget och ansträngd budget”. Det förekommer också att ”rekryteringsprocesser anses för dyra och tidskrävande”.

I en undersökning som genomfördes av Lärarnas Riksförbund 2021 framkom att skolhuvudmännen varje år sparar cirka tre miljarder kronor i minskade lönekostnader genom att anställa obehöriga i stället för behöriga lärare⁴⁵. I rapporten presenterades också ett förslag om att inrätta statliga stimulansmedel för att premiera de skolor och huvudmän som har en hög andel legitimerade och behöriga lärare. Rapporten från Lärarnas Riksförbund bekräftar i övrigt de senare resultaten i Sveriges Lärares nämnda undersökning. Förbundets bild har som tidigare nämnts även uppmärksamats av Riksrevisionen i dess granskningsrapport.

Sveriges Lärare antog 2024 kongressbeslut som understryker hur allvarligt förbundets förtroendevalda och medlemmar ser på det bristfälliga regelverket och vilka förändringar som måste till⁴⁶. Detta föranledde förbundet att i januari 2025 rikta en skrivelse till ansvariga ministrar med en problembeskrivning samt flera konkreta förslag på skärpningar av skollagen⁴⁷. Skrivelsen kombinerades med ett debattutspel⁴⁸. Sveriges Lärarföreslog bland annat att obehöriga ska få anställas kortare tid än i dag, att kraven på utlysning och tillsättning av tjänster som kräver behöriga lärare skärps, avskaffande av dagens undantag samt skarpare tillsyn och möjlighet att dela ut arbetsrättsliga sanktioner.

Flera av Sveriges Lärares förslag har mottagits positivt av ansvariga ministrar. Det gäller särskilt införandet av skyddad yrkestitel för lärare i skollagen samt avskaffandet av flera av undantagen för vissa lärarkategorier i skollagen⁴⁹. I skrivande stund är det dock oklart om regeringen kommer gå vidare med utredningar och skarpa förslag.

Sammanfattande slutsats

Att en stor andel av undervisningen fortfarande bedrivs av personer utan lärarlegitimation och formell behörighet visar att lärarlegitimationsreformen inte fullföljts och därmed inte lever upp till sitt syfte. Samtidigt kan det konstateras att lärarlegitimationen har gett ett betydligt tydligare och mer transparent system för att följa upp kompetens och utbildningsnivå i den svenska lärarkåren. Där tidigare bristande kontroll dolde stora olikheter i utbildningsbakgrund, synliggörs dessa nu i officiell statistik. Det innebär att legitimationsreformen, trots sina brister, har bidragit till att skapa en mer kunskapsbaserad diskussion om skolans kvalitet, pedagogisk segregation och likvärdighet.

⁴⁴ Se artikeln ”Granskning: Skolor söker inte aktivt efter behöriga lärare” (Vi Lärare 2023-08-21)

⁴⁵ Lärarnas Riksförbund (2021)

⁴⁶ Sveriges Lärare – Kongresspolitik (2024)

⁴⁷ Sveriges Lärare – Skrivelse (2024)

⁴⁸ Se debattartiklar av Anna Olskog: ”Stort misslyckande att så många lärare i skolan fortfarande är obehöriga” (GP 2025-01-10) samt ”Avskaffa alla undantag och skydda lärartiteln” (Aftonbladet 2025-10-21)

⁴⁹ Se artikeln ”Kraven: Lärares titel måste skyddas i skollagen” (Vi Lärare 2025-10-21)

Lärarlegitimationen är resultatet av ett långvarigt reformarbete, där fackliga, politiska och professionella aktörer stegvis utformat en modell för statlig kvalitetssäkring av läraryrket. Från en lång period av stark kommunal frihet och otydliga kompetenskrav har Sverige återgått till en mer statligt reglerad modell där professionell utbildning och legitimation är centrala för skolans kvalitet och likvärdighet. Ytterligare reformer, så som införandet av statliga karriärtjänster 2013⁵⁰, ett nationellt professionsprogram med fortbildning och statlig meritering 2025⁵¹ samt den av nuvarande regering aviserade statliga regleringen av lärares undervisningstid⁵², visar att vi nu befinner oss i en skarp rörelse bort från 1990-talets situation.

Lärarlegitimationssystemet har, trots sina brister, bidragit till att höja yrkets status, tydliggöra kompetensnivåer och skapa en mer förutsägbar struktur för läraryrkets utveckling. Nu behöver staten och övriga berörda aktörer ta tag i de återstående utmaningarna och problemen med reformen, inte minst för att motverka den pedagogiska segregation som fått fotfäste i Sverige

⁵⁰ Prop. 2012/13:136

⁵¹ Prop. 2022/23:54

⁵² SOU (2025:26)

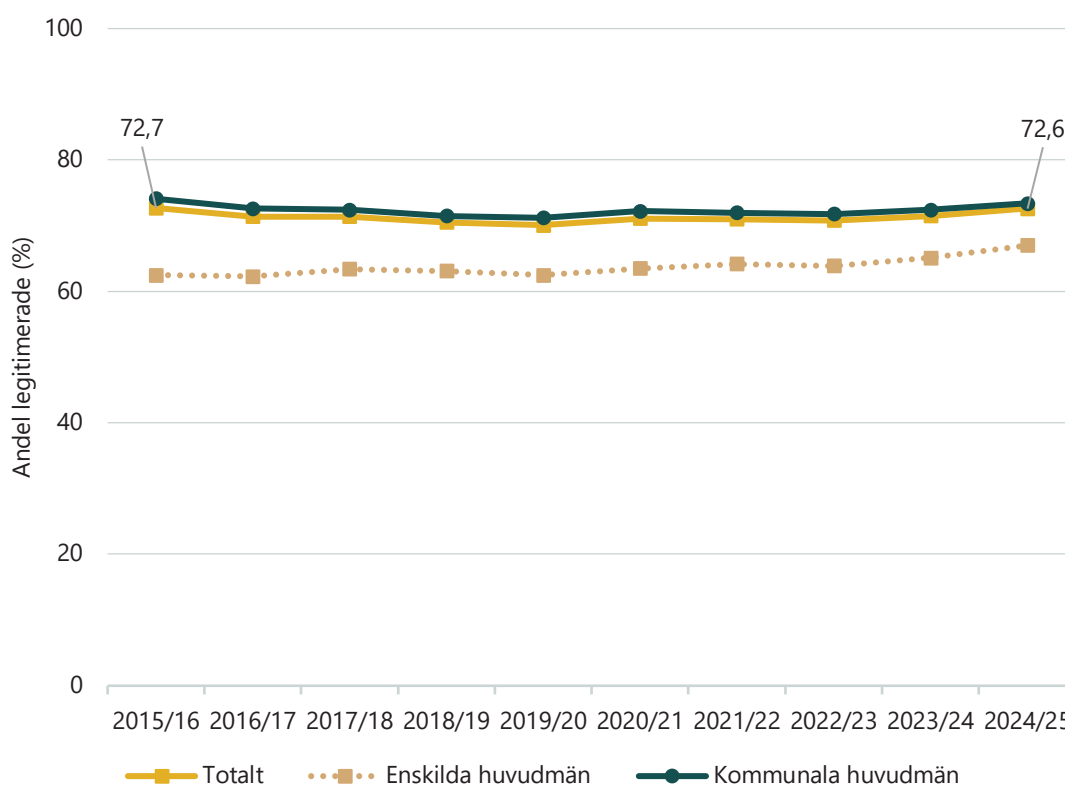
Pedagogisk segregation i grundskolan

Ett syfte med legitimationsreformen var att alla barn och elever ska undervisas av legitimerade lärare. I denna del undersöker vi hur det går med denna målsättning. Analysen är avgränsad till grundskolan och baseras på dels data från Skolverket, dels statistik från ett analysuppdrag som Sveriges Lärare gett Statistikmyndigheten SCB⁵³.

Fortsatt undervisas många elever av personer utan legitimation

I grundskolan är andelen legitimerade lärare (och behöriga i minst ett ämne) strax över 70 procent. Som framgår av diagram 1 är nivåerna i princip oförändrade över tid. Detta beror på att antalet lärare i lärarkåren har varit förhållandevis konstant. Som Sveriges Lärare (2025) har visat i ett statistiskt faktablad samvarierar andelen legitimerade lärare i grundskolan negativt med elevkullarnas storlek över tid; i tider av stora barnkullar är andelen behöriga lärare lägre och i tider av mindre barnkullar är andelen högre. Även detta är en konsekvens av att antalet legitimerade lärare är förhållandevis konstant och att huvudmännen täcker fluktuationer i elevunderlagen med obehöriga.

Diagram 1. Andel legitimerade och behöriga lärare i grundskolan, läsåren 2015/16–2024/25



Källa: Skolverkets statistik.

⁵³ Analysuppdraget beskrivs i metodbeskrivningen i rapportens sista kapitel.

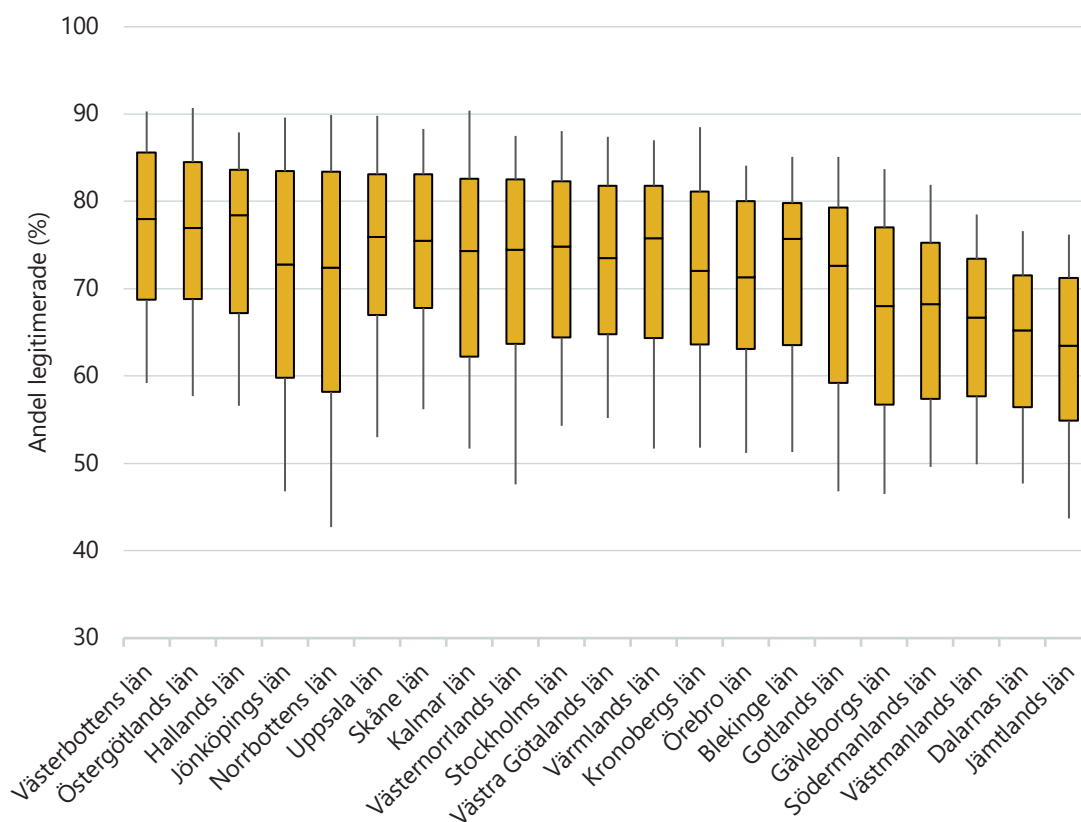
Spridningen är stor i landet

Det råder fortsatt en stor spridning i landet avseende hur stor andel legitimerade lärare olika grundskolor har. Läsåret 2024/25 fanns enligt Skolverkets statistik 4513 grundskolor i landet. I de 10 procent skolor med den lägsta andelen (10:e percentilen) legitimerade lärare (och behöriga i minst ett ämne) var andelen legitimerade lärare 53 procent eller lägre. I de 10 procent med den högsta andelen (90:e percentilen) var andelen legitimerade lärare 88 procent eller högre. De skolor som har den högsta andelen legitimerade lärare har 100 procent legitimerade och skolorna med den lägsta andelen har under 10 procent legitimerade lärare.

I diagram 2 redovisas spridningen i andel legitimerade lärare inom och mellan länen i en så kallad boxplot. Diagrammet ska utläsas som att det nedre lodräta strecket anger punkten för den 10:e percentilen, det vill säga den punkt som 10 procent av skolorna i länet ligger under, och det övre strecket den 90:e percentilen, det vill säga det värde 10 procent av skolorna i länet ligger över.

Gränserna för de gula lådorna anger ovanifrån gränsen för den övre kvartilen, medianvärdet (svarta strecket i mitten) samt den nedre kvartilen. Kvartilerna utläses på samma sätt som percentilerna, det vill säga den övre och nedre kvartilen anger det värde som 25 procent av skolorna ligger över (övre kvartilen) eller under (nedre kvartilen). Till exempel visar diagrammet att de 25 procent skolor i Jämtlands län med den högsta andelen legitimerade lärare (övre kvartilen) har en lägre andel legitimerade lärare än de 50 procent skolor i Blekinge län som har de högsta andelen legitimerade (över medianen).

Diagram 2. Spridning i andel legitimerade lärare mellan grundskolor inom länet



Källa: Egna bearbetningar av Skolverkets statistik. Avser läsåret 2024/25. Notera att y-axeln är bruten.

Den pedagogiska segregationens utveckling över tid

För att undersöka den pedagogiska segregationens utveckling över tid har Sveriges Lärare gett SCB i uppdrag att göra en analys för grundskolan för åren 2014–2024. I undersökningen skattar SCB *den relativa sannolikheten* att en viss elev går på en skola som har en högre andel legitimerade lärare än rikssnittet det aktuella året. Från och med nu kallar vi dessa skolor för ”högbehörighetsskolor” i texten. Vi undersöker elevernas sannolikhet att gå på en sådan skola utifrån deras bakgrund, det vill säga (1) vilken migrationsbakgrund de har, (2) om de är nyinvandrade, (3) vilken utbildningsnivå deras föräldrar har samt (4) vilken disponibel inkomst hushållet har.

Inom var och en av dessa bakgrundsfaktorer utgör en undergrupp en så kallad referensgrupp och får värdet 1,0. Till exempel utgör elever med högskoleutbildade föräldrar referensgrupp inom faktorn ”föräldrarnas utbildningsnivå”. Det innebär att de andra gruppernas sannolikhet att gå på en högbehörighetsskola jämförs med referensgruppen det aktuella året. Om elever med endast grundskoleutbildade föräldrar ett år har värdet 0,75 betyder det att denna grupp hade 25 procent lägre sannolikhet att gå på en högbehörighetsskola än elever med högskoleutbildade föräldrar. På samma sätt skulle ett värde om 1,12 betyda att de hade 12 procent högre sannolikhet.

Den pedagogiska segregationen utvecklas olika

I likhet med vad som redovisats ovan, baserat på Skolverkets data, råder det fortfarande en betydande pedagogisk segregation i svensk grundskola. Våra analyser av SCB:s data visar en mångfacetterad bild av utvecklingen för den undersökta perioden. I förhållande till vissa faktorer ökar den pedagogiska segregationen över tid, samtidigt som det finns tecken på att den minskat för vissa specifika elevgrupper.

I diagram 3 redovisas resultaten per grupp.⁵⁴ Den generella trenden tycks vara att den pedagogiska segregationen, mätt på detta sätt, ökade under den första halvan av undersökningsperioden, det vill säga mellan åren 2014 och 2019. Detta syns till exempel genom att sannolikheten för utrikesfödda elever, eller elever i hushåll med lägre inkomster, att gå på en högbehörighetsskola sjönk relativt referensgruppen.

Från år 2019 syns indikationer på ett trendbrott för vissa grupper. Tydligast är trendbrottet för elever med grundskoleutbildade föräldrar vars relativa sannolikhet att gå på en högbehörighetsskola ökar under perioden 2019–2024. År 2024 var den relativa sannolikheten för denna grupp att gå på en högbehörighetsskola högre än vad den var år 2014. Skillnaden i den relativa sannolikheten mellan elever med grundskoleutbildade föräldrar och elever med högskoleutbildade föräldrar minskade med 59 procent i den undersökta perioden.

Sannolikt beror dessa trendbrott på införandet av det så kallade kunskapsbidraget (då likvärdighetsbidraget) vilket har en tydlig socioekonomisk fördelningsprofil, beräknat på skolnivå. Enligt Skolverkets (2022) uppföljning av bidraget används 75 procent av bidraget till att minska klasstorlekarna och öka lärartätheten på skolorna vilket, givet fördelningsprofilen, sannolikt sammanfaller med sannolikheten för dessa elever att gå på en högbehörighetsskola. Tolkningen stärks också dels av det faktum att de faktorer där förbättringar syns, till exempel gällande föräldrarnas utbildningsnivå, är sådana faktorer som utgör en betydande del av det socioekonomiska

⁵⁴ Notera att analysen är genomförd som en samlad multivariat modell per år. Det betyder att effekterna per grupp också är kontrollerade för de andra variablerna. Till exempel är alltså effekten för utrikesfödda elever kontrollerad för deras föräldrars utbildningsnivå. Modellen är också kontrollerad för i vilket län elever går i skola i och med att tillgången till legitimerade lärare ser väldigt olika ut över landet.

miska index som fördelningsmodellen baseras på, dels att effekterna uppstår tidsmässigt i samband med bidragets införande. Det går heller inte att utesluta att vissa sammansättningseffekter finns, bland annat på grund av att andelen elever med endast grundskoleutbildade föräldrar minskar över tid.

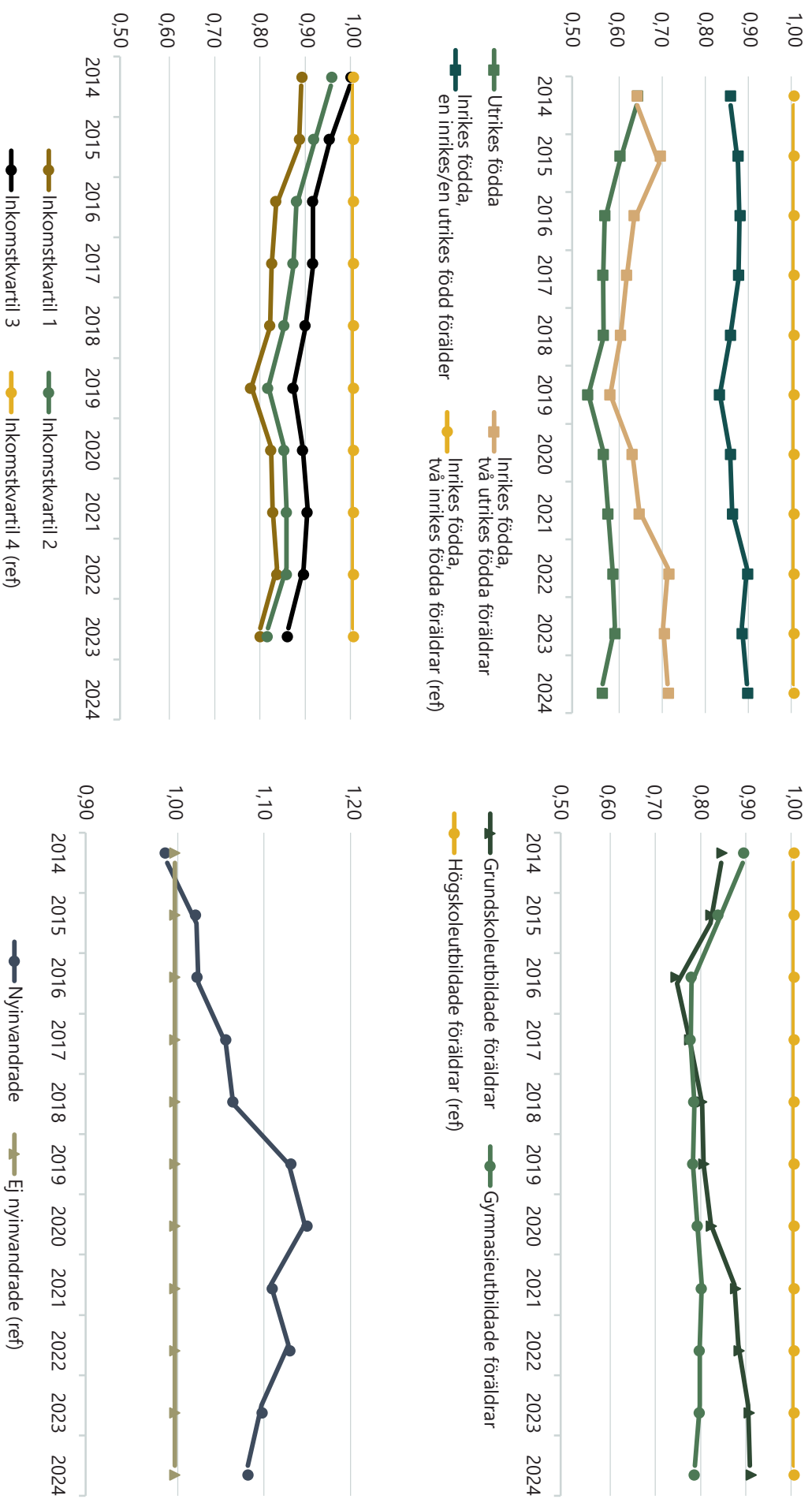
Dessa resultat måste tolkas och förstås relativt de resultat som framkommer i IFAU:s utvärdering av kunskapsbidraget.⁵⁵ Det är viktigt att notera att dessa resultat inte står i ett motsatsförhållande till IFAU:s resultat, utan att de snarare är en nyansering av desamma genom att vår undersökning mäter detta på ett annat sätt. Sammantaget är slutsatsen från båda undersökningarna att kunskapsbidraget har haft vissa positiva effekter på undervisningssituationen för eleverna genom att det till exempel inneburit mindre klasstorlekar, högre personaltäthet och – som vår undersökning visar – för vissa elever också en ökad sannolikhet att undervisas av legitimerade lärare.

Ett glädjande resultat är också att nyinvandrade elevers sannolikhet att gå på en högbehörighetsskola har ökat relativt icke-nyinvandrade elever. Viss försiktighet krävs dock vid tolkningen av dessa resultat. För det första är gruppen nyinvandrade elever väldigt liten vilket påverkar skattningarna. För det andra är referensgruppen – icke-nyinvandrade elever – stor och heterogen, varför det är något oklart hur den statistiska modellen lyckas hantera detta relativt de andra bakgrundsfaktorerna. För det tredje är skattningarna för de två första åren i tidsserien inte statistiskt säkerställda.

Ett dystert resultat är att den pedagogiska segregationen relativt hushållens disponibla inkomst ökar över tid. Likt de övriga analyserna syns ett trendbrott efter år 2019, men från år 2022 ökar skillnaderna igen. När denna undersökning genomfördes saknades ännu inkomstdata för år 2024 varför vi inte kan se om trenden fortsätter. Ser vi till elever från hem med de lägsta inkomsterna (kvartil 1) har den relativa skillnaden i sannolikhet att gå på en högbehörighetsskola jämfört med elever från hem med de högsta inkomsterna ökat med 82 procent under den undersökta perioden.

⁵⁵ Rosenqvist & Sauermann (2025)

Diagram 3. Sannolikhet per elevgrupp att gå på en högbehörighetskola, 2014–2024



Metod och referenser

Metodbeskrivning

Uppdraget till SCB

För att undersöka hur den pedagogiska segregationen har utvecklats i svensk grundskola från 2014–2024 gav Sveriges Lärare Statistikmyndigheten SCB i uppdrag att analysera grundskoleelevers relativa sannolikhet att gå på en skola där andelen legitimerade lärare är högre än riksgenomsnittet ett givet år.

Elever och lärare i analysen

Undersökningen är en totalundersökning, vilket innebär att alla grundskoleelever och yrkesverksamma lärare i grundskolan ingick i analysen. I tabell M1 redovisas antalet elever och lärare i analysen. Följande datakällor har använts i analysen:

- Skolverkets elevregister (2014-10-15—2024-10-15)
- Skolverkets lärarlegitimationsregister (2014-10-15—2024-10-15)
- Registret över totalbefolkningen (2014-12-31—2024-12-31)
- Utbildningsregistret (2015-01-01—2025-01-01)
- Inkomst- och taxeringsregistret (2014–2023)

Tabell M1. Antal elever och lärare i analysen

År	Antal elever		Antal lärare	
	Totalt	Varav på en högbehörighetsskola	Totalt	Varav med legitimation och behörighet
2014	941 270	558 970	74 312	51 829
2015	976 575	633 001	76 847	62 646
2016	1 014 457	656 349	81 617	66 189
2017	1 049 332	672 452	83 989	68 288
2018	1 068 115	684 351	85 308	69 027
2019	1 086 008	689 891	86 430	69 672
2020	1 097 006	716 112	87 280	72 259
2021	1 106 077	721 400	88 206	73 635
2022	1 111 580	733 495	89 807	75 458
2023	1 110 078	741 799	89 596	76 294
2024	1 104 634	747 300	89 517	77 770

Analysmetoder

Analysen baseras på så kallad **multivariat logistisk regressionsanalys**.

Regressionsanalys är en statistisk metod som används för att undersöka sambandet mellan en beroende variabel (det man vill förklara eller förutsäga) och en eller flera oberoende variabler (de faktorer man tror påverkar utfallet). Analyser med en förklarande variabel är bivariata och analyser med flera förklarande variabler är **multivariata**. Metoden går ut på att uppskatta hur

mycket den beroende variabeln förändras när en eller flera av de oberoende variablerna ändras, samtidigt som man håller övriga faktorer konstanta.

Till skillnad från en vanlig regressionsanalys, i vilken utfallsvariabeln vanligen uttrycks på en kontinuerlig numerisk skala, kan den beroende variabeln i en **logistisk** regressionsanalys endast anta ett av två värden, antingen 1 eller 0. Resultaten av analysen uttrycks då som en oddskvot som anger hur mycket sannolikheten för utfallet ”1” påverkas av de förklarande variablerna. Denna oddskvot uttrycks då i relation till en på förhand angiven referenskategori i data. I tabell M2 redovisas variablerna som ingick i analysen.

Tabell M2. Variabler som ingick i analysen


Utfallsvariabel	Bakgrundsvariabler		
Eleven går på en skola med en högre andel legitimerade lärare än rikssnittet aktuellt år. (Ja/Nej)	Migrationsbakgrund <ul style="list-style-type: none"> • Utrikes född • Inrikes född med två utrikes födda föräldrar • Inrikes född med en inrikes och en utrikes född förälder • Inrikes född med två inrikes födda föräldrar (ref) • Nyinvandrade • Ej nyinvandrade (ref) 	Föräldrarnas utbildningsnivå <ul style="list-style-type: none"> • Grundskoleutbildade föräldrar • Gymnasieutbildade föräldrar • Högskoleutbildade föräldrar (ref) 	Hushållets disponibla inkomst <ul style="list-style-type: none"> • Kvartil 1 • Kvartil 2 • Kvartil 3 • Kvartil 4 (ref)
			Län

Referenser

- Allians för Sverige. *Fler i arbete – mer att dela på. Valmanifest 2006*.
www.snd.se/sv/vivill/party/all/v/2006
- Andrén, S. (2013). ”Regeringen och fack eniga om lärarlegitimation” i *Sveriges Radio*.
www.sverigesradio.se/artikel/5517703
- Arena Idé & Enfeldt, J. (2021). *Därför får vi fler obehöriga lärare* (rapport).
- Baylan, I., Fjelkner, M. & Preisz, E-L. (2006). ”Regeringen vill införa auktorisation av lärare” i *Dagens Nyheter*. www.dn.se/debatt/regeringen-vill-infora-auktorisering-av-larare/
- Bergling, M. (2025). ”Granskning: Skolor söker inte aktivt efter behöriga lärare” i *Vi Lärare*.
www.vilarare.se/nyheter/arbetsmiljo/skolor-soker--inte-aktivt-efter-behoriga-larare/
- Björklund, J. & Jansson, B. (2013). ”Betygsättarna måste behärska sina ämnen” i *Expressen*.
www.expressen.se/debatt/betygsattarna-maste-beharska-sina-amnen/
- Carle, T. & Kinnander, S. (2000). *Lärarnas Riksförbund 1884–2000 – Ett stycke svensk skolhistoria ur fackligt perspektiv*. Stockholm. Informationsförlaget.
- Erik Olsson (2012). ”Massiv kritik mot avtal om lärarlegitimation” i *Dagens Nyheter*.
www.dn.se/nyheter/sverige/massiv-kritik-mot-avtal-om-lararlegitimation/
- Hansson, Å. & Gustafsson, J-E. (2016). ”Pedagogisk segregation: Lärarkompetens i den svenska grundskolan ur ett likvärdighetsperspektiv” i *Pedagogisk Forskning i Sverige*, 21(1–2).
www.publicera.kb.se/pfs/issue/view/4913
- IFAU & Andersson, C. (2010). *Teacher density and student achievement in Swedish compulsory schools. Working Paper 2007:4*.

- Johansson, S., Gustafsson, J. E., Hansson, Å. & Alatalo, T. (2023). "Estimating effects of teacher characteristics on student achievement in reading and mathematics: evidence from Swedish census data" i *Scandinavian Journal of Educational Research*, 68(4), 717–734.
- Larsson, Å (2018). "Skolverket: Se över engelskspråkig undervisning" i *Vi Lärare*.
www.vilarare.se/nyheter/intervju/skolverket-se-over-engelsksprakig-undervisning/
- Letmark, P. (2025). "Ministern vill stoppa engelska skolor – 'krävslagändring' " i *Dagens Nyheter*. www.dn.se/sverige/ministern-vill-stoppa-engelska-skolor-kravs-lagandring/
- Linné, A. (2010). "Läraryrket i historisk belysning." www.lararnashistoria.se
- Lärarnas Riksförbund. (1993). *Läraryrket – en kvalitetsfråga*. Stockholm.
- Lärarnas Riksförbund. (2021). *Vem vill anställa en behörig lärare?* (rapport). Stockholm.
- Lärares yrkesetik. "Om yrkesetiken." www.laraesyrykesetik.se/yrkesetiken/omyrkesetiken/
- Olskog, A. (2025). "Avskaffa alla undantag och skydda lärartiteln" i *Aftonbladet*.
www.aftonbladet.se/debatt/a/73XKK3/slopa-alla-undantag-alla-elever-har-ratt-till-legitimerade-larare
- Olskog, A. (2025). "Stort misslyckande att så många lärare i skolan fortfarande är obehöriga" i *Göteborgs-Posten*. www.gp.se/debatt/stort-misslyckande-att-sa-manga-larare-i-skolan-fortfarande-ar-obehoriga.0461a891-34f7-44ce-b68f-2fb97f12b516
- Olsson, E. (2023). "Kravet från Skolverket: 100 procent behöriga lärare" i *Vi Lärare*.
www.vilarare.se/nyheter/annat/kravet-fran-skolverket-100-procent-behoriga-larare/
- Olsson, E. (2025). "Kraven: Lärares titel måste skyddas i skollagen" i *Vi Lärare*.
www.vilarare.se/nyheter/lararlegitimation/kraven-larares-titel-maste-skyddas-i-skollagen/
- Preis, E-L. & Fjelkner, M. (2006). "Hälften av lärarna saknar rätt utbildning i sina ämnen" i *Dagens Nyheter*.
www.dn.se/debatt/halften-av-lararna-saknar-ratt-utbildning-i-sina-amnen/
- Regeringens proposition (prop. 1984/85:12). *Om läraryrket för grundskolan m.m.* Stockholm.
- Regeringens proposition (prop. 1999/2000:135). *En förnyad läraryrket för grundskolan m.m.* Stockholm.
- Regeringens proposition (prop. 2009/10:89). *Bäst i klassen – en ny läraryrket för grundskolan m.m.* Stockholm.
- Regeringens proposition (prop. 2010/11:20). *Legitimation för lärare och förskollärare.* Stockholm.
- Regeringens proposition (prop. 2012/13:136). *Karriärvägar för lärare i skolväsendet m.m.* Stockholm.
- Regeringens proposition (prop. 2013/14:220). *Ändrade regler om introduktionsperiod och legitimation för lärare och förskollärare.* Stockholm.
- Regeringens proposition (prop. 2017/18:194). *Fler nyanlända ska uppnå behörighet till gymnasieskolan och kvaliteten i förskola och fritidshem ska stärkas.* Stockholm.
- Regeringens proposition (prop. 2022/23:54). *Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare.* Stockholm.
- Riksdagen (2025). *Systemet för läraryrket – utformning, styrning och uppföljning.* RiR 2025:12. Stockholm.
- Rosenqvist, O & Sauermann, J (2025). *Effekter av kompensatorisk resursfördelning i grundskolan. Erfarenheter från Kunskapsbidraget. Rapport 2025:17.* IFAU
- Skolinspektionen (2020). *Hur säkras lärarresurser till skolor med utmaningar? Tematisk kvalitetsgranskning.*

- Skolinspektionen (2025). *Kvaliteten i engelskspråkig undervisning när den ges i andra ämnen än språk – Fokus på årskurs 7–9. Rapport 2025:12*. Stockholm.
- Skolverket (2012). Uppdrag om lärarlegitimation – hösten 2012. Stockholm.
- Skolverket (2022). *Uppföljning av statsbidrag för likvärdig skola 2020 och 2021*. Stockholm.
- Skolverket. (2024). ”Tabell över poänggränser för utökad behörighet”.
www.skolverket.se/download/18.134f8e9a1926f3b87c714c/1728470087047/Tabell_över_poanggranser_för_utökad_behörighet_1-9.pdf
- Skolverket (2025). ”Behörighet enligt Gy25.”
www.skolverket.se/kompetensutveckling/legitimation/behörigheter-enligt-gy25
- Skolverket (2025). ”Indragen legitimation.” www.skolverket.se/kompetensutveckling/legitimation/regler-och-krav-for-legitimation/indragen-legitimation
- Skolverket (2025). *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning – läsåret 2024/25. Beskrivande statistik*. Solna.
- Statens offentliga utredningar (SOU 2008:52). *Legitimation och skärpta behörighetsregler*. Stockholm.
- Statens offentliga utredningar (SOU 2014:15). *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*. Stockholm.
- Statens offentliga utredningar (SOU 2017:51). *Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för en bättre skola*. Stockholm.
- Statens offentliga utredningar (SOU 2025:26). *Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet*. Stockholm.
- Svensk författningssamling (SF). Skolförordning (1971:235)
- Svensk författningssamling (SFS). Skolförordning (2011:85).
- Sveriges Lärare (2024). *Skrivelse angående behovet att skärpa legitimations- och behörighetskraven för lärare och förskollärare*. www.sverigeslarare.se/om-oss/opinion-debatt/remissvar/skrivelse-om-att-skarpa-legitimations--och-behorighetskraven/
- Sveriges Lärare (2024). *Sveriges Lärares politik – Antagen på kongressen 2024*.
www.sverigeslarare.se/om-oss/opinion-debatt/sa-tycker-sveriges-larare/var-politik/
- Sveriges Lärare (2025). *Grundskolans elevdemografi och sambandet med lärarbehörighet*. Statistiskt faktablad 2025:5. Stockholm.
- Utbildningsdepartementet (2006). *Kommittédirektiv – Utredning om auktorisation av lärare* (Dir. 2006:31). Stockholm.
- Utbildningsdepartementet (2006). *Kommittédirektiv – Direktiv till Lärarutredningen om behörighet och auktorisation* (Dir. 2006:140). Stockholm.
- Utbildningsdepartementet (2025). *Promemorian Utökade registerkontroller inom utbildningsväsendet och en ny grund för avskiljande av studenter* (U2025/01126).
- Utbildningsdepartementet (2025). *Promemorian Registerkontroll inför antagning till vissa högskoleutbildningar* (U2025/01933).



Sveriges lärare har det viktigaste samhällsupdraget – att ge våra barn och elever en likvärdig utbildning av hög kvalitet. Och lärare ska ha bra löner och bra villkor. Som det största akademikerförbundet jobbar vi för att göra skillnad för Sveriges lärare och studie- och yrkesvägledare. Med 300 000 medlemmar är vi en kraft att räkna med på varje arbetsplats.

Sveriges  Lärare

sverigeslarare.se/undersokningar — SVLU031 2026-01