

Timbros Briefing Paper är en serie kortrapporter som belyser komplexa frågor i ett kortare format. För att läsa detta eller andra av våra briefing papers, besök www.timbro.se/bp.

ISBN:978-91-7703-005-8

OM FÖRFATTAREN

Jesper Ahlgren är chefekonom på Timbro.

Han är nationalekonom från Handelshögskolan i Stockholm och har en bakgrund från Finansdepartementet, både som opolitisk tjänsteman och som politisk rådgivare till förre finansminister Anders Borg

KONTAKT

jesper.ahlgren@timbro.se

Twitter: @ahlgrenjesper

Tel. 070 - 467 44 39

BRIEFING PAPER #3

23 augusti, 2015

BEHÖRIGA LÄRARE — BÄTTRE RESULTAT?

SAMMANFATTNING

- Skolor med fler pedagogiskt utbildade lärare har inte i genomsnitt bättre resultat än andra. Därför kan inte lärarlegitimationsreformen förväntas leda till bättre resultat i skolan.
- Det är i linje med den forskning som finns om skillnaden mellan behöriga och obehöriga lärare.
- Det är inte heller så förvånande då lärarutbildningen inte lockar de bästa studenterna och kvaliteten på utbildningen har fått omfattande kritik.
- För att inte regleringen ska leda till förvärrad lärarbrist, att duktiga men obehöriga lärare lämnar, eller till en kraftigt utbyggd lärarutbildning behöver legitimationen avskaffas och vägen till läraryrket breddas.

Sveriges skolor har slagit upp portarna för ett nytt läsår. Det är det första året då Alliansens krav på lärarlegitimation får fullt genomslag. Sedan den första juli får endast de med en lärarutbildning självständigt sätta betyg. Sedan tidigare är det endast dessa lärare som kan tillsvidareanställas. Målet med reformen är att höja kvaliteten i skolan, höja läraryrkets status och synliggöra lärarnas kompetens. Lärarlegitimation är något som Lärarnas riksförbund drivit sedan början av 1990-talet, och kravet har fått starkt politiskt stöd i takt med att resultaten i den svenska skolan sjunkit. Detta trots att andelen

lärare med pedagogisk högskoleexamen stigit något under de senaste 15 åren (Skolverket, 2014) – alltså under den period då raset i Pisa-undersökningarna varit som starkast.

EFFEKTER AV LÄRARLEGITIMATIONEN

Legitimationskravet kan förväntas hålla borta både de mest och de minst lämpade personerna från läraryrket. Ska effekten bli positiv bör de inträdeskostnader som legitimationskravet för med sig vara så låga som möjligt för att inte avskräcka lämpliga kandidater (som kan välja andra attraktiva utbildningar utan legitimationskrav) samtidigt som man behöver bra instrument för att avgöra vilka som är olämpliga för yrket (Fredriksson & Vlachos, 2011).

Lyckas man inte med detta kan legitimationskrav och yrkesbegränsningar tvärtom innebära betydande kostnader. Nyligen släppte president Obamas ekonomiska rådgivare en rapport (Vita huset, 2015) som analyserade förekomsten och effekterna av yrkesregleringar i USA och gav förslag på hur yrkesregleringarna kunde minska. De fann att den ökade förekomsten av reglerade yrken ofta ökar kostnaderna utan att förbättra kvaliteten på tjänsterna och att sysselsättningen minskar med i snitt 10-15 % i reglerade yrken.

Ett rimligt antagande är även att införandet av lärarlegitimation i Sverige ger upphov till ökad lärarbrist. Var femte person som arbetar som lärare har inte någon lärarexamen och kan därmed inte få lärarlegitimation (Skolverket, 2015). Många av dessa kan förväntas söka sig till andra branscher då deras arbete i skolan försvåras. Bland dessa finns troligen många duktiga och erfarna lärare som gör, och skulle kunna fortsätta göra, ett bra jobb för sina elever. Om dessa personer lämnar skolan förvärras den enligt Skolverket (2015) redan alarmerande lärarbristen och kvaliteten på lärarkåren riskerar också, åtminstone initialt, att minska. Situationen kan förvärras ytterligare av det faktum att söktrycket till många av lärarutbildningarna är lågt.

För att tillfälligt råda bot på denna brist har Skolverket infört tillfälliga regler som möjliggör för behöriga lärare att sätta betyg på elever de inte undervisar, eftersom obehöriga lärare inte längre tillåts sätta betyg på sina elever. För många elever blir det därmed oklart vem det är som faktiskt avgör vilka betyg de får – läraren de träffar i klassrummet eller en behörig lärare de inte regelbundet träffar.

En tredje effekt är att rektorernas möjlighet att hitta rätt kompetens för just sin skola och bedöma just sina lärares kunskaper och resultat inskränks när riksdagen talar om vilka lärare som bör anställas och vilka som är olämpliga. Eftersom en lärares förmåga bäst bedöms genom en utvärdering av de faktiska prestationerna i klassrummet (Kane m fl, 2008) och eftersom det mesta pekar på att rektorernas arbete kan påverka elevernas resultat (Böhlmark, Grönqvist & Vlachos, 2012) måste vi betrakta införandet av lärarlegitimationen som en kostnad för skolan.

GER LÄRARLEGITIMATION HÖGRE KVALITET?

Läraren och lärarens agerande i klassrummet är en av de viktigaste faktorerna för elevers kunskapsutveckling (Hattie, 2008). Vilka egenskaper hos lärarna som är viktiga är dock inte klart (Rockoff, 2004 och Rivkin m fl, 2005). Ett vanligt antagande är dock att en fyraårig lärarutbildning utvecklar dessa egenskaper – det är trots allt hela syftet med utbildningen. Det är detta antagande som ligger bakom tron att införandet av lärarlegitimationen ska ge högre resultat, och det är genom att studera det faktiska utfallet vi kan ta reda på om antagandet stämmer.

Utifrån det förmodade sambandet mellan pedagogiskt utbildade lärare och högre resultat bör det varit en bra strategi för enskilda skolor och kommuner att satsa på lärare med lärarexamen.

För att kontrollera om och hur skolors och kommuners resultat påverkas av andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen har Timbro analyserat data från Skolverkets SALSA-databas, där avgångsbetygen för samtliga högstadieskolor i Sverige sammanställs. I databasen finns också sedan 2005 uppgifter om skolorna utifrån elevsammansättning, ägarformer, lärartäthet och andelen lärare med pedagogikexamen (alltså de som kan få lärarlegitimation). Om andelen behöriga lärare är ett mått på lärarkvalitet, och kvaliteten på lärarna påverkar elevernas resultat borde det finnas ett tydligt samband mellan resultaten (genomsnittligt meritvärde och andelen elever som når godkänt i alla ämnen, med hänsyn taget till andel pojkar, föräldrarnas utbildningsbakgrund och andelen elever med invandrarbakgrund) och andelen lärare med pedagogikexamen.

Det bör noteras att en lärare med pedagogisk högskoleexamen inte behöver vara behörig för det ämnen denne undervisar i, och Skolverket (2014) har visat att andelen behöriga lärare är betydligt lägre

än andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen. Reglerna för lärarlegitimation kräver dock inte att en lärare ska vara behörig i det ämne hen undervisar i, bara att hen är behörig i något ämne. Effekten av nuvarande utformning av lärarlegitimationen kan därför förväntas bli fler lärare med pedagogisk högskoleexamen, inte självklart fler lärare med behörighet i de ämnen de undervisar i. Därför är det relevant att studera hur de skolor som har haft en hög andel pedagogiskt utbildade lärare presterat i jämförelse med andra, alltså om det finns ett samband mellan skolors resultat och andelen lärare med pedagogisk högskoleutbildning.

Något tydligt sådant samband hittar vi inte under perioden 2005/06 till 2013/14, varken för något enskilt år eller för perioden som helhet. Däremot finns ett svagt, men signifikant, negativt samband mellan en skolas meritvärde (med hänsyn tagen till elevsammansättningen) och andelen pedagogiskt utbildade lärare under dessa år. Skolor med lägre andel lärare med pedagogisk högskoleexamen tenderar alltså att lyckas bättre med att få upp meritvärdena. Samtidigt finns det ett ännu svagare, men under vissa år signifikant, positivt samband mellan andelen elever med godkänt i alla ämnen och andelen pedagogiskt utbildade lärare.

Att vi inte hittar någon entydig positiv effekt av andelen lärare med pedagogisk examen på resultaten behöver inte med nödvändighet betyda att det inte existerar. En tänkbar förklaring skulle kunna vara att landets kommuner koncentrerar resurserna, till exempel behöriga lärare, till skolor med sämre förutsättningar. Så verkar det dock inte vara, enligt Skolverkets statistik. Andelen behöriga lärare är inte högre i skolor där elevernas föräldrar har låg utbildning, och andelen behöriga lärare är lägre i skolor med hög andel elever med invandrarbakgrund, två faktorer som tenderar att påverka studieresultaten. Det förefaller inte heller som om skolor med högre andel obehöriga lärare sätter högre betyg – det negativa sambandet när det gäller meritvärde finns kvar även om man tar hänsyn till skillnader i betyg och provresultat i matematik och svenska.

Ytterligare en möjlig förklaring är förekomsten av utbildningar med specialinriktning, till vilka det är svårt att hitta behöriga lärare eftersom kompetensen är för specifik och att dessa utbildningar har bättre resultat än andra till exempel för att de lockar mer motiverade studenter. Det kan vi inte utesluta, men varför lagstiftaren, om dessa utbildningar är framgångsrika,

då skulle vilja försvåra rekryteringen till dessa genom lärarlegitimationen är svårbegripligt.

Vi kan även tänka oss att förklaringen ligger i skillnader mellan friskolor och kommunala skolor, där friskolorna har en lägre andel pedagogiskt utbildade lärare än de kommunala men ändå ett något bättre resultat. Friskolor tenderar, i större utsträckning än kommunala skolor, att rekrytera personal med högre kognitiva förmågor och med erfarenheter utanför läraryrket (Hensvik, 2010). Både för friskolorna och de kommunala skolorna finns dock ett svagt negativt samband mellan andelen lärare med pedagogisk examen och resultaten i termer av meritvärde.

Det verkar inte heller ha lönat sig för en kommun som helhet att satsa på en hög andel lärare med pedagogisk högskoleexamen. Kommuner med fler behöriga lärare har inte lyckats bättre när det kommer till resultat än kommuner med en lägre andel behöriga lärare – det finns inget signifikant samband mellan hur kommunerna lyckas med meritvärdena (med hänsyn taget till elevsammansättningen).

RESULTAT I LINJE MED FORSKNINGEN

Det verkar alltså som att de som i dag kommer ut från lärarhögskolan inte i genomsnitt förmår hjälpa elever att uppnå bättre resultat än lärare med en annan bakgrund. Denna slutsats ligger även i linje med amerikanska studier (se t ex Kane m fl, 2008) som inte funnit några tydliga skillnader i resultat mellan behöriga och obehöriga lärare, även om skillnaden mellan olika lärare kan vara mycket stor. Hanushek & Rivkin (2006) finner dessutom i en forskningsöversikt att det är svårt att finna entydiga belegg för att lärarutbildning ger bättre lärare. Enligt den ovan nämnda rapporten från president Obamas ekonomiska rådgivare visar de flesta studier inte på någon ökad kvalitet till följd av ökade licenskrav för lärare i USA. I Sverige finns det dock en studie (Andersson & Waldenström, 2007) som pekar på en negativ effekt av obehöriga lärare, åtminstone för elever med hög socioekonomisk bakgrund.

VARFÖR LYCKAS INTE PEDAGOGISKT UTBILDADE LÄRARE BÄTTRE?

För att de som studerat på lärarhögskolan ska prestera bättre än andra krävs antingen att de som antas till dessa utbildningar har bättre kvalifikationer än andra eller att utbildningen ger färdigheter som är till nytta i läraryrket. Björklund, Fredriksson, Gustafsson & Öckert (2010) konstaterar att en lärares ämnesdidaktiska kunskaper är viktiga för elevernas

resultat, men att vi vet inte om lärarutbildningen faktiskt ger sådana kunskaper. Som tidigare noterats är en lärare behörig att sätta betyg i ett ämne även om hen inte är behörig i samma ämne. Utformningen av systemet med lärarlegitimation säkerställer alltså inte ämnesdidaktiska kunskaper. Tydligt är att antagningskraven till lärarutbildningarna är lägre än till de flesta andra utbildningar (Antalet förstahands-sökande per antagen student har 2009–2013 varierat mellan 1,2 och 1,4). Antalet är något lägre än till yrkesprogrammen. Börjesson (2004) visar att lärarstudenterna i allt högre grad kommer från studieovana hem.

Grönqvist & Vlachos (2008) har visat att de som blir lärare i mycket mindre omfattning än tidigare är personer med höga gymnasiebetyg, hög kognitiv förmåga (IQ) och hög ledarskapsförmåga. De visar också att dessa egenskaper spelar roll för elevernas studieresultat. Ju högre gymnasiebetyg etc en lärare har desto bättre resultat bland eleverna, även om sambandet är mer komplext och verkar i olika hög grad för olika elever.

Att lärarutbildningen inte lockar toppstudenterna är inte så förvånande. Björklund, Fredriksson, Gustafsson & Öckert (2010) kommer fram till att den ekonomiska avkastningen av att utbilda sig till lärare är negativ. Sannolikt bidrar också en i många skolor omvittnat dålig arbetsmiljö till att många lämpade väljer andra yrken. Ett försämrat studentunderlag skulle dock kunna kompenseras av en lärarutbildning med hög kvalitet. De utvärderingar som gjorts antyder dock att så inte är fallet, se t ex SOU 2008:109, som sammanställt kritiken mot lärarutbildningarna. Enligt en undersökning av TCO (2013) har en majoritet av lärarstudenterna i dag mindre än nio lärarledda timmar per vecka, betydligt mindre än de medicin- och vårdutbildningar som regeringen jämförde med när reformen sjösattes.

Även om det finnes en mängd behöriga lärare som kunde ersätta dem med annan utbildning som nu får svårare att arbeta på skolorna, vilket det inte gör, talar inte vår analys av Skolverkets statistik, utbildningsforskningen eller kvaliteten på lärarstudenterna och lärarutbildningen för att resultaten skulle förbättras. På kort sikt kan bristen på behöriga lärare tvinga kommunerna att höja lönerna för att locka till sig dem, något som kan höja lärarnas status. På några års sikt är dock risken uppenbar att staten väljer att öka antalet antagna till lärarutbildningarna ytterligare. Antalet antagna har ökat kraftigt de senaste åren (Universitetskanslersämbetet,

2014) och regeringen aviserade i vårpropositionen 2015 att antalet platser på lärarutbildningen ska öka med 6 000 platser. Fler platser riskerar att sänka antagningskraven och studenternas förmågor ytterligare och motverkar eventuella tendenser till löneökningar. En reform med det vällovliga syftet att höja läraryrkets status riskerar därmed i stället att sänka den.

Vi konstaterade i inledningen att om lärarlegitimationen ska fungera krävs att det går att sortera bort dem som är olämpliga från yrket. Eftersom introduktionsåret, som syftade till att bedöma om en utbildad lärare var lämplig, inte införs är den enda kvalitetskontrollen att läraren kunnat bli antagen till en utbildning med ovanligt låga antagningskrav och klarat sig igenom en utbildning med ovanligt låga krav på studieinsats.

Med ambitionen att förbättra resultaten i den svenska skolan genomför man alltså nu en reform som försvårar för alla som inte har gått en utbildning med låga antagningskrav och låg kvalitet. Detta förstärker lärarbristen, gör betygsättningen osäker för många elever, diskvalificerar duktiga lärare med annan bakgrund och försvårar rekryteringen av personer med den kompetens som saknas i skolan.

REFORMFÖRSLAG

Den svenska skolan behöver reformeras på en rad områden. Timbro har tidigare uppmärksammat bland annat styrningen och ansvarsutkrävandet i skolan och konstaterat att generella resursförstärkningar och mindre klasser sannolikt inte kommer att vända den negativa utvecklingen (se t ex Sahlgren, 2013, Sahlgren, 2014 och Melander, 2015). När det gäller att stärka rekryteringen till läraryrket är det tydligt att skälen för att införa lärarlegitimationen inte var tillräckligt starka för att motivera de problem med lärarbrist och minskat inflytande för rektorerna som nu uppstår. Det finns på skolområdet en lång historia av genomgripande reformer med svag evidens (Fredriksson & Vlachos, 2011). Lärarlegitimationen är ytterligare en sådan reform.

För att inte regleringen ska leda till förvärrad lärarbrist, att duktiga men obehöriga lärare lämnar, eller till en kraftigt utbyggd lärarutbildning med sänkta antagningskrav och ytterligare försämringar av nivån på studenterna i förhållande till andra utbildningar krävs därför ett antal åtgärder:

- 1) Avskaffa lärarlegitimationen och ge rektorer större inflytande över vem som kan anställas eller sägas upp.

- 2) Minska antalet platser på lärarutbildningarna och minska antalet lärosäten där lärarutbildningen ges. Använd de pengar som sparas på att höja kvaliteten. Denna politik har redan sjösatts i Danmark, med goda resultat.
- 3) Öppna upp för alternativa lärarutbildningar, organiserade av stiftelser och företag.
- 4) Korta ner utbildningstiden för dem med annan utbildning så att de snabbt kan bli behöriga lärare.
- 5) Arbeta aktivt med att locka studenter från andra utbildningar att under en period arbeta som lärare i de ämnen de själva studerar.
- 6) Möjliggör för personer med lärarerfarenhet men utan lärarutbildning att bevisa sin kompetens och snabbt nå behörighet.

KÄLLOR

Andersson, C & Waldenström, N (2007), "Teacher certification and student achievement in Swedish compulsory schools." Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU Working paper 2007:6).

Björklund, A, Fredriksson, P, Gustafsson, J-E & Öckert, B (2010), "Den svenska utbildningspolitikens arbetsmarknadseffekter : vad säger forskningen?" Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU-rapport 2010:13).

Böhlmark, A, Grönqvist, E & Vlachos, J (2012), "Rektors betydelse för skola, elever och lärare." Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU rapport 2012:15).

Börjesson, M (2004), "Det svenska högskolefältet och lärarutbildningarna." Uppsala: Forskningsgruppen för utbildnings- och kultursociologi (SEC Report 30, 2 reviderad uppl).

En hållbar lärarutbildning. Stockholm: Utbildningsdepartementet (SOU 2008:109).

Fredriksson, Peter & Vlachos, Jonas (2011), "Reformer och resultat : kommer regeringens utbildningsreformer att ha någon betydelse?" Stockholm: Finanspolitiska rådet (Rapport till Finanspolitiska rådet 2011/3).

Grönqvist, E & Vlachos, J (2008), "Hur lärares förmågor påverkar elevers studieresultat." Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU rapport 2008:25).

Hanushek E & Rivkin, S (2006) "Teacher quality", i Hanushek & Welch, red, Handbook of the economics of education, volume 2. Amsterdam: Elsevier.

Hattie, John (2008), Visible learning : a synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement. Abingdon: Routledge.

Hensvik, L (2010), "Leder skolkonkurrens till högre lärarlöner? : en studie av den svenska friskolereformen." Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU Rapport 2010:12).

Kane, Thomas J, Rockoff, Jonah E & Staiger, Douglas O (2008), "What does certification tell us about teacher effectiveness?" Economics of Education Review, vol 27 (2008) sid 615-631.

Melander, Åsa (2015), "Great expectations : Hackney och konsten att vända en skolkommun i kris". Stockholm: Timbro (Rapport).

National Economic Council and Council of Economic Advisers, (2015), "Occupational licensing, a framework for policymakers". Washington, DC; Department of the Treasury Office of Economic Policy, the Council of Economic Advisers, and the Department of Labor.

Rivkin, S, Hanushek E & Kain J (2005), "Teachers, schools, and academic achievement." Econometrica, vol 73, sid 417-458.

Rockoff, J (2004), "The impact of individual teachers on student achievement : evidence from panel data." American Economic Review, vol 94, sid 247-252.

Sahlgren, Gabriel (2013), "Att skapa en fungerande skolmarknad". Stockholm: Timbro (Rapport).

Sahlgren, Gabriel (2014), "Får vi mer kunskap med mindre klasser?" Stockholm: Timbro (Rapport).

Skolverket (2014), "PM - Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning läsåret 2013/14". Stockholm

Skolverket (2015), "Skolverkets lägesbedömning 2015" Stockholm, (Rapport 421)

TCO (2013), "Lärlarledd tid och kvalitet i den högre utbildningen" Stockholm (Rapport #7/13).

Universitetskanslersämbetet (2014), "Fler sökande, antagna och nybörjare på Lärarutbildningarna." Stockholm.

TIMBRO

Kungsgatan 60, Box 3037,
103 61 Stockholm, Sweden

Telefon: +46 8 587 898 00

Fax: +46 8 667 00 37

E-mail: info@timbro.se
