

Brist på utbildad personal i fritidshem under femtio år. En fråga om brist på samhällsplanering?



Lena Boström

*Professor i pedagogik Mittuniversitetet och
gästprofessor vid Linköpings universitet i
pedagogiskt arbete*



Monica Orwehag

Fil.dr i pedagogik vid Högskolan Väst

Fokus i denna artikel är på lärarbrist i de svenska fritidshemmen under de senaste femtio åren, med ökande problem under de senaste trettio åren. Studien, baserad på tidigare forskning, reformer och statistiska data, använder beskrivande statistik och kritisk policyanalys. Resultaten visar att många reformer har flertydiga och ibland kontraproduktiva effekter på lärartillgången. Ofullständiga statistiska data och osystematisk planering av fritidshemmens expansion, kompetensförsörjning och lärarutbildning bidrar till den kroniska bristen. Bristen på kvalificerade lärare i fritidshemmen tillskrivs bristande samhällsplanering.

Lärarbristen i Sverige är omfattande och allvarlig, särskilt i fritidshemmet. Endast 37,7 procent av personalen har lärarlegitimation i kommunala skolor och 20 procent i fristående skolor (Skolverket, 2024). Problemet har accelererat den senaste trettio åren, vilket bör uppmärksammas av relevanta aktörer inom

fritidshemskontexten. Lärarbristen är inte begränsad till Sverige utan är ett internationellt fenomen (Federičová, 2020; OECD, 2023; UNESCO, 2016). I Sverige har lärarbristen de senaste åren främst uppmärksammats i media (Olsson & Rebas, 2018), av myndigheter (Skolverket 2019) och olika samhällsaktörer (IVA, 2020). Det finns stora variationer mellan olika lärarkategorier. Specialpedagoger och yrkeslärare är särskilt utsatta, medan ämneslärare i historia/samhällskunskap har en hög grad av utbildade lärare (Boström et al., 2022).

Lärare i fritidshem (LF) är en kategori som sällan lyfts fram i debatten men definitivt hör till bristyrkena (Skolverket, 2019). Elevers behov av legitimerade och behöriga LF tillgodoses i låg utsträckning och detta påverkar kvaliteten på verksamheten, särskilt över längre tidsperioder, vilket drabbar elevers lärande och verksamhetens utveckling. Detta framgår i två aktuella SOU-utredningar (SOU 2020:34, SOU 2022:61). Förutsättningarna för landets fritidshem är i dag långt ifrån likvärdiga och lärarbristen en viktig faktor. Kompetensförsörjningen är en stor utmaning för rektorer, med sjunkande andel personal med högskoleexamen och ökande andel helt utan utbildning för arbete med barn. Detta tas upp i SOU 2022:61, där det uppges utgöra ett av de största hindren för att utvidga fritidshemsverksamheten för alla barn upp till 9 års ålder. Ett förslag är att skollagen ändras genom att specificera kompetenskrav för "annan personal" i fritidshemmen, vilket dock möter

motstånd från fackföreningar som ser en risk för urholkning av pedagogisk kompetens (Jaara Åstrand & Fahlén, 2023).

En orsak till lärarbristen är de många reformer som ägt rum (Boström et al., 2022). Berglund och Bostedt (2023) menar att problemet karaktäriseras av policymisslyckanden över tid där reformer för att lösa problemen samtidigt orsakat andra. Löfgren et al. (2016), beskriver en "reformträngsel" som skapat problem i verksamheten. Hallsén och Magnusson (2021) hävdar att reformer uppkommer utifrån rådande situationer, men kan vara svåra att utvärdera.

Reformer är inte den enda orsaken till lärarbristen. Under de senaste femtio åren har även stora förändringar i de yttre förutsättningarna för LF skett, inklusive växande elevgrupper. Förskoleklassens införande 1998¹ vidgade fritidshemmets målgrupp och andelen inskrivna elever steg kraftigt från att ha omfattat drygt 53 procent av sexåringarna till i dag (2022/23) drygt 85 procent (SCB, 2023a). Att utbildningen av LF inte har hållit samma takt bidrar till lärarbristen och påverkar trivsel och arbetstillfredsställelse. En annan orsak är det tidigare undantag i anställningslagen som möjliggjorde anställning av obehörig personal på tillsvidaretjänster. När detta togs bort, kvarstod bristen på utbildad personal och anställning av obehöriga med ettåriga anställningar ökade, vilket i sin tur orsakade bristande kontinuitet och stor personalomsättning. Under läsåret 2023/24 saknade 42,2 procent av personalen pedagogisk utbildning och 15,2 procent av fritidshemmen saknade helt personal med högskoleexamen, vilket motsvarar 7,1 procent av alla inskrivna elever (Skolverket, 2024).

Syftet med denna studie är att genom en historisk tillbakablick analysera hur olika nyckeltal och reformer under fyra specifika perioder (1973–1987, 1988–1997, 1998–2010 samt 2011–nutid) har påverkat tillgång och efterfrågan på utbildade lärare i fritidshem. Därmed kan en fördjupad förståelse för kompetensförsörjningen i fritidshem uppnås, jämfört med den bredare ansats Berglund och Bostedt (2023) presenterat för skolan som helhet.

Forskningsfrågorna är följande:

- Vilka tendenser med avseende på olika nyckeltal (antal anställda, elever i verksamheten, antal elever/anställd, olika yrkeskategorier och examinering av nyanställda) kan skönjas?
- Vilka policyreformer² har genomförts för fritidshemsområdet under de senaste femtio åren och vad har de inneburit för LF?
- Hur kan tillgång och brist på LF förstås i relation till reformer och valda nyckeltal?

Resultaten i studien ger en fördjupad förståelse av lärarbristen genom en granskning av de tillgängliga nyckeltal och reformernas innehåll i relation till bristen under femtio år. Detta är till nytta för forskare inom fältet, rektorer och andra aktörer inom skolväsendet samt politiker och samhället i stort. Fritidshemmet står återigen inför en reformering varför denna typ av kunskap behövs. Beslutsfattare kan få förståelse för komplexiteten i såväl förekomst av som åtgärder mot problemet med lärarbrist samt reformers påverkan på verksamheten.

1 Denna reform finns inte med i Berglund och Bostedts översikt (2023) över reformer som påverkade fritidshemmet – men den innebär en vidgning av målgruppen med en hel årskull.

2 Policy kan förstås som en handling som är avsedd att uppnå något mål.

Tidigare forskning

Om lärarbristen i allmänhet och fritidshemmet i synnerhet

Internationell forskning pekar på en omfattande och accelererande lärarbrist i de flesta länder, exempelvis i USA (García & Weiss 2019), Australien (Australian Government, 2022) och Europa (Federičová 2021). UNESCO (2016) rapporterar om att världen behöver minst 69 miljoner nya lärare för att nå utbildningsmålen i Agenda 2030.

Lärarbristen i Sverige diskuteras av Boström et al. (2022) som lyfter fram flera orsaker, som frekventa reformer, förändrade arbetsvillkor, minskat professionellt beslutsutrymme och akademisering av lärarutbildning, vilket lett till lägre genomströmning, ökande antal avhopp från utbildningarna och låg konkurrens om utbildningsplatser. Villkoren för nyutexaminerade lärare bidrar till tidiga avhopp från yrket på grund av gap mellan teori och praktik, brist på arbetsintroduktion och hög arbetsbelastning (Ackesjö, 2019). Studien betonar att lärarbristen är ett accelererande samhällsproblem och analyserar detta utifrån en styrningsteoretisk ansats, från centraliserad regelstyrning via decentraliserad målstyrning, till dagens governance-styrning, präglad av nätverksbaserade strukturer. Författaren efterlyser en bred förankring för att möta utmaningarna kring lärarbristen och en omvärdering av styrningsfilosofierna i relation till skolan.

Den mest genomgripande forskningen om lärarbristen är Berglund och Bostedts (2023) granskning av tillgång och efterfrågan på lärare under femtio år utifrån Arbetskraftsbarometern åren 1971 till 2021 (SCB, 1971–2021). De analyserar fritidshemmets situation och tydliggör fluktuationerna i tillgång på behöriga. Tillgången på behöriga sökande var god fram till 1984, men därefter följer en varaktig bristsituation. Bristen på LF är kronisk från 2011. Bifogad bilaga (1) visar även reformer som genomförts under de senaste femtio åren.

Andersson (2023) pekar också på problemen med lärarlegitimationsreformen och urskiljer tre dilemman: fritidshemmets identitet, kvalitet och normer. Rektorer och tjänstemän navigerar mellan dessa spänningar genom pragmatiska rutinlösningar, exempelvis vidareutbildning av personal, kreativa rekryteringsrutiner eller förändrade strukturer i den befintliga organisationen. Genomgången av forskningsläget visar vikten av att förstå reformernas innehåll i relation till nedgången av behöriga sökande och statistiska variabler. Det är i denna kontext lärarbristen inom fritidshemmet ska placeras.

Teoretiskt ramverk

Vi menar, som Berglund och Bostedt (2023), att *wicked problems* är en teoribildning som visar komplexiteten i lärarbrist som samhällsproblem och möjliggör en analys av problemet utifrån olika påverkansfaktorer. Wicked problems omfattar komplexa samhällsfrågor som är svårösta på grund av föränderliga krav eller värdekonflikter (Rittel & Webber, 1973). De är kontextberoende och förbundna med andra problem. De kännetecknas av komplexitet, oklarheter, brister i information, mångfaldiga intressen samt oförutsägbart (Lönngren & Poeck, 2021). Utmärkande är att olika aktörer har divergerande uppfattningar om problemet och dess lösningar. Traditionell problemlösning fungerar dåligt på komplexa problem, som i stället kräver en helhetssyn och anpassning till ständigt föränderliga kontexter. För att bättre hantera problemet är det viktigt att erkänna komplexiteten, skapa förståelse och tänka kreativt kring problemformuleringar, policyutformning och implementering (Head, 2019). I denna studie tolkar vi wicked problem enligt beskrivningen ovan.

Några få studier har nyttjat teorin i samband med lärarbrist och lärarutbildning. Bore och Wright (2009) påpekar att teorin väl skulle kunna tillämpas på lärarutbildning men omfattningen är begränsad. Studier som

tillämpar teorin är Kelchtermans (2017) om att få lärare att stanna i professionen, Southgate et al. (2013) om grundlärautbildning och studenters personliga erfarenheter, Wright (2020) om fackföreningar samt Berglund och Bostedt (2023) om svensk lärarbrist under femtio år.

För att genomföra en analys av det empiriska materialet krävs en utvecklad analysmodell eftersom problemet betraktas "wicked". Analysmodellen i figur 1 (Blanco et al., 2023) innefattar olika faktorer som påverkar policyproblemet "lärarbrist". För att förstå lärarbristen i fritidshemmet utgår vi därför från denna modell. Den omgärdas av sociala, strukturella och kognitiva dimensioner och tydliggör hur ett policybeslut implementeras via formulering, transformering och realisering. Därmed formeras arbetsförhållanden (t.ex. lön, arbetsuppgifter, status) och hur lärare kan

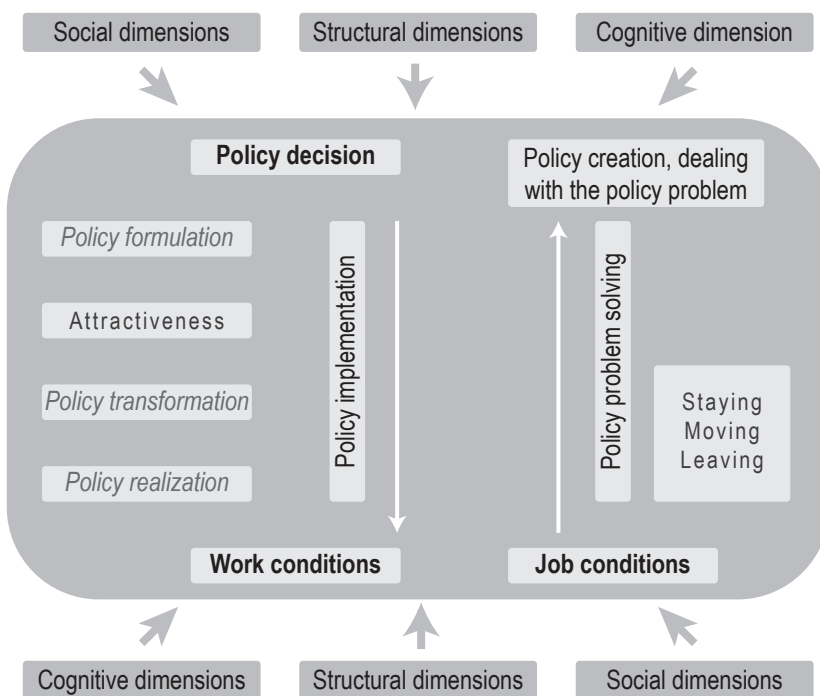
hantera policyrelaterade problem. Lärare kan välja att stanna kvar, byta tjänst eller sluta.

Den genomgång som följer sätts i relation till olika reformer och hur det svarar mot förståelsen av lärarbristen som ett svårlöst eller "wicked" problem.

Material och metod

Material

Utgångspunkter för denna studie är delvis de resultat som framkommit från Berglund och Bostedt (2023). Dessa resultat är dock inte heltäckande, varför det behövt kompletteras med reformer som rör fritidshem, som genomfördes åren 1972–2022. Annat empiriskt material inkluderar olika statistiska nyckeltal som antal barn i fritidshemmet, antal elever/årsarbetare och antal examinerade LF. Studien bygger på arbetsmarknadssituationen enligt Arbetskraftsbarometern (SCB



Figur 1. Analysmodell för lärarbrist (Blanco et al., s. 134)

1971–2021). Eftersom dessa redovisningar inte ger en heltäckande bild har en fördjupad källkritisk granskning skett via Statistiska centralbyråns register. Urvalet av reformer under de femtio åren har gjorts via sökningar i relevanta SOU och regeringspropositioner samt en genomgång av texter om fritidshemmets historiska utveckling (t.ex. Gustafsson Nyckel, 2023).

Metod

För att besvara frågan om vilka reformer som genomförts i fritidshemmet under de senaste femtio åren används *dokumentanalys*. Genom att analysera officiella dokument som policydokument, lagar och förordningar kan man få insikt i förändringar och deras inverkan, vilket kan belysa faktorer som bidragit till eller förvärrat personalbristen samt urskilja tendenser i olika nyckeltal för fritidshemmet. Relevanta dokument har insamlats, lästs, tolkats och kategoriserats av forskarna. Resultaten har jämförts och mönster och trender kodats för att kunna dra slutsatser i förhållande till forskningsfrågorna (Merriam & Tidsell, 2015). För att förstå tillgång och

brist på LF i relation till policyförändringar och nyckeltal har vi använt den metodologiska modell (Blanco et al., 2023) som beskrivs i föregående avsnitt.

Resultat

I det följande besvaras forskningsfrågorna med avseende på nyckeltal, reformernas innehåll samt förstälse dem emellan.

Nyckeltal

En viktig parameter är antalet barn i fritidshemmet: från 11 607 barn 1972 till 493 817 barn 2023, en ökning på cirka 450 procent (SCB 2023a). 2024 var 501 000 elever inskrivna (Skolverket, 2024).

En annan faktor är antalet anställda inom fritidshemmet som redovisas endast från 1994. Antalet anställda har ökat med cirka 9 000, en ökning med cirka 42 procent (SCB, 2023a). Som framgår av diagrammet har antalet anställda inte ökat i samma omfattning som antalet barn.

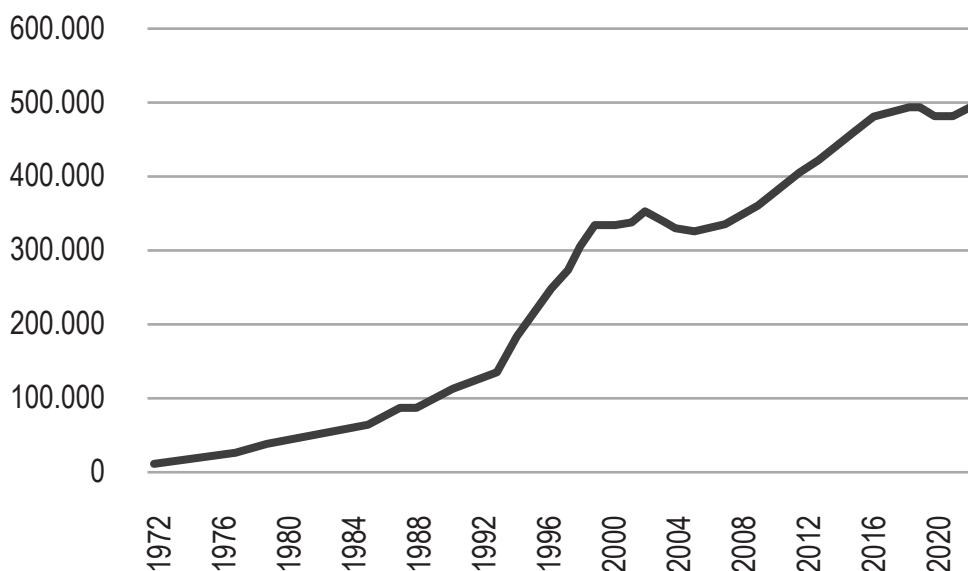


Diagram 1. Antal elever i fritidshemmet 1972–2020

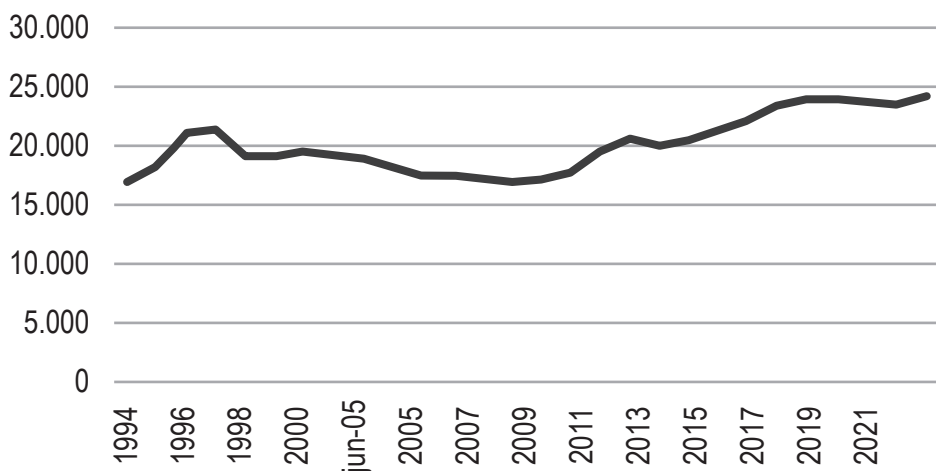


Diagram 2 Antal anställda i fritidshemmet 1994–2021

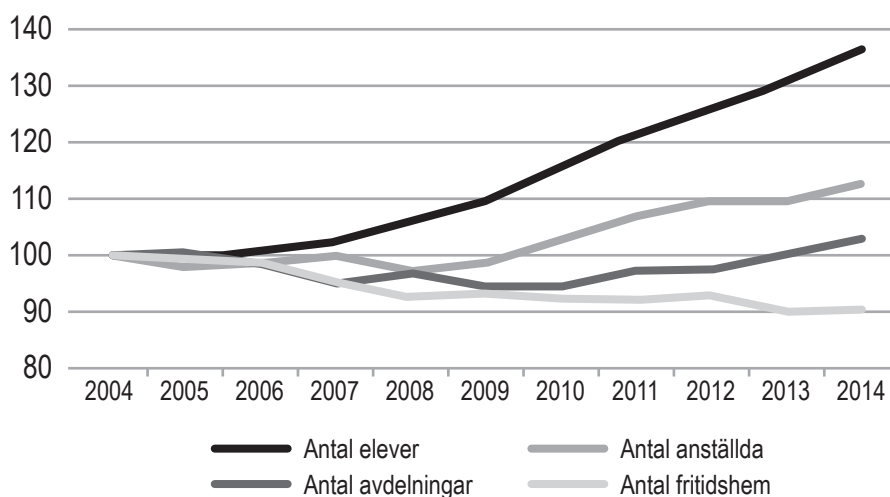


Diagram 3. Beräkning av utveckling antal elever och anställda i fritidshem

Ett annat sätt att jämföra olika nyckeltal är att sammanställa utvecklingen av antalet elever och anställda. Skolverkets statistik visar att mellan 2004 och 2014 har gapet mellan antalet elever och anställda ökat markant, till fler elever per LF. Diagrammet från Skolverkets redovisning (2015) bekräftar att antalet anställda inte har ökat i paritet med antalet barn. Tvärtom har personalen fått allt fler barn att ansvara

för under de senaste trettio åren. Tidigare data finns inte att tillgå.

Av den statistik som finns att hämta från SCB framgår att antal elever/årsarbetare ökade kraftigt kring 1998 (SCB, 2023a), vilket kan bero på att en hel årskull sexåringar tillkom. Därefter tycks inga större förändringar skett.

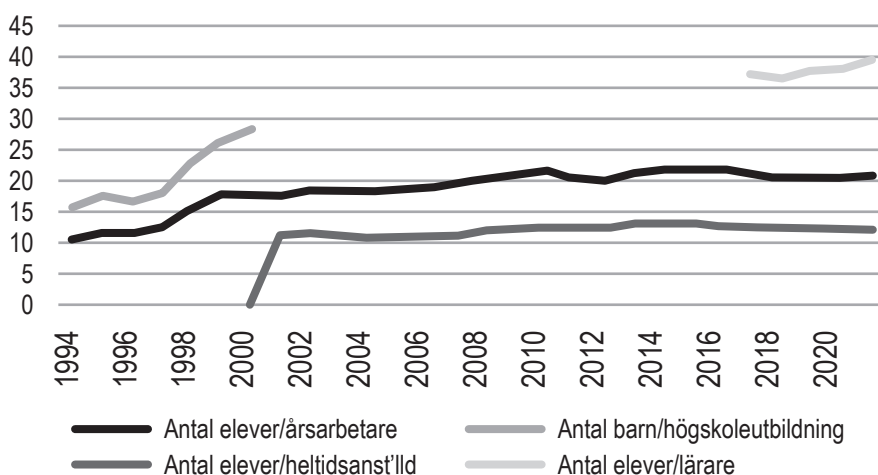


Diagram 4. Antal elever /anställda 1994–2021

Mellan läsåren 2012/13 och 2014/15 ökade elever per tjänstgörande från 12,4 till 13,1. Eleverna ökade med 8,0 procent medan tjänstgörande ökade med 2,8 procent. Därefter har gapet minskat något genom att de tjänstgörande relativt sett har ökat mer än eleverna. Mellan 2014/15 och 2021/22 ökade antalet elever med

8,1 procent medan tjänstgörande ökade med 18,0 procent. Läsåret 2023/24 gick det i genomsnitt 12,3 elever per tjänstgörande, en ökning med 0,4 elever från föregående läsår. Omräknat till heltidstjänster var det genomsnittliga antalet elever per LF generellt sett 23,9, medan det för behöriga LF var 63,0 (Skolverket 2024).

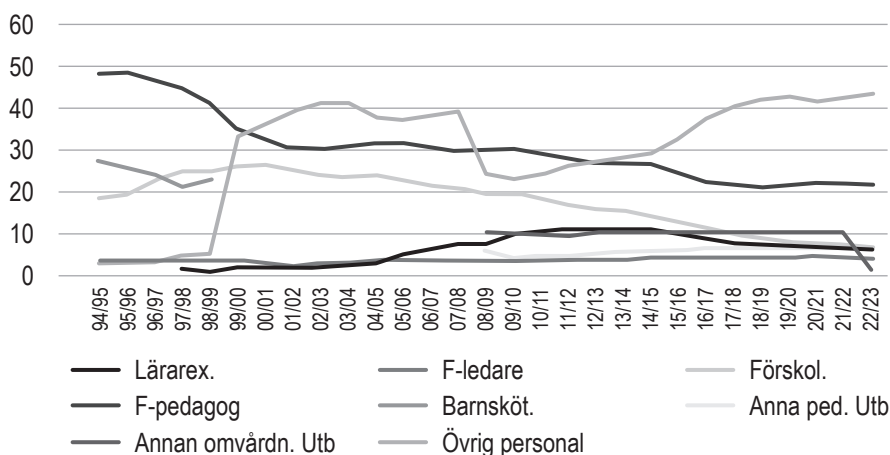


Diagram 5. Olika yrkeskategorier i fritidshemmet 1972–2022

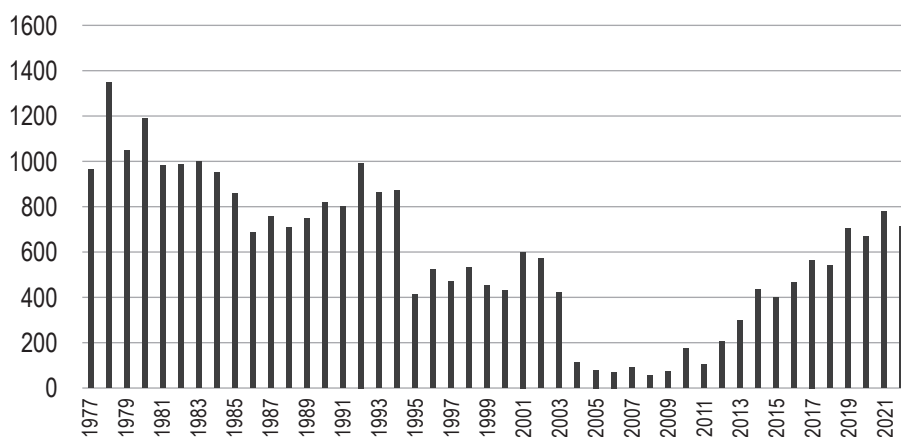


Diagram 6. Antalet examinerade 1977–2022

En annan parameter är olika yrkeskategorier (diagram 5, SCB 2023b). Gruppen fritidspedagoger (FP) var länge den bärande yrkesgruppen men har decimerats kraftigt då utbildningen försvann 2001 och ersattes av grundlärautbildning. Den nya lärarutbildningen har inte kvantitativt ersatt den gamla. Från år 1998 har gruppen "övrigt" ökat, troligen därför att den inkluderar barnskötare.

Ett avgörande nyckeltal är antalet behöriga lärare som utexaminerats. Diagram 6 visar att antalet var högt från 1977 till 1995, men har sedan minskat kraftigt.

Det finns dock en felkälla i statistiken för 2004–2014 då LF ingick i kategorin "Grundlärare" och inte kan särskiljas. Digrammet visar att fler FP utexaminerades under slutet av 1970-talet jämfört med LF i dag och att examinationerna minskat med åren, trots ökningen av antal elever.

Reformernas innehåll

I det följande beskrivs reformernas innehåll under fyra perioder.

1973–1987

Fram till 1983 fanns god tillgång på FP, men därefter minskade den markant (Berglund & Bostedt, 2023).

Utbildningen var tvåårig och blev postgymnasial efter gymnasireformen 1970 och hamnade på seminarier/lärarhögskolor. Med högskolereformen 1977 blev den en universitetsutbildning, förlängd till 2,5 år. SIA-utredningen (1970–74) syftade till att förbättra skolmiljön och skapa en samlad skoldag för eleverna (SOU 1974:53), och Barnstugeutredningen: Barns fritid (SOU 1974:42), tydliggjorde vikten av samarbete med skolan och en tydligare pedagogisk inriktning med behörig personal. För arbete i fritidshemmet föreslogs formell utbildning för personalen, med en jämn fördelning mellan FP och andra yrkesgrupper. Utredningarna betonade även en ökning av tid och resurser som skulle satsas på fritidshemmen för att förbättra kvaliteten på verksamheten. Proposition 1976/77:76 underströk behovet av en ökad utbildningsvolym för att möta efterfrågan på daghems- och fritidshemsplatser med ett beräknat behov av 50 000 fritidshemsplatser under åren 1976–1981.

Under denna tid utexaminerades många FP (se Diagram 6), men yrkesuppgifterna var ospecificerade och ottydligt formulerade jämfört med målen för förskola och skola. *Arbetsplan för förskolan* (Socialstyrelsen, 1976) var det enda styrdokumentet vid denna tid och begreppet *förskola* innefattade även fritidshemmet. Detta medförde att FP i hög utsträckning själva definierade sina arbetsuppgifter.

1988–1997

De nästkommande elva åren karaktäriseras av mycket låg tillgång på FP, med en kort period av god tillgång (1993–1995) innan den sjönk igen. Fritidshemmen fick ett eget pedagogiskt program 1988 (Socialstyrelsen, 1988), för att stödja politiker och tjänstemän i kommunerna i lokala arbetsplaner och dra upp riktlinjerna för det pedagogiska arbetet. Högskolereformen 1993 förlängde utbildningen till tre år med två inriktningar, mot förskola respektive fritidshem samt krävde nu en grundläggande behörighet för högskolestudier och särskild behörighet i svenska, samhällskunskap och naturkunskap.

En arbetsmarknadsprognos från SCB (1992) förutspådde ett överskott på 25 000 förskollärare och fritidspedagoger år 2000, vilket ledde till neddragningar av utbildningsplatser i budgetpropositionen 1992/93 (SKL, 2002). Fritidshemmens utbildning lades ner på tre lärosäten och minskades på ytterligare sex. 1995 ändrades socialtjänstlagen och kvalitetsparagrafen inrättades, där fritidshemmets uppgift definierades som att erbjuda barn meningsfull fritid och stöd i utveckling samt vara ett komplement till skolan. FP kom därigenom att knytas närmare skolans undervisning. Lpo94 (Utbildningsdepartementet, 1994), gällde enbart den obligatoriska skolan men nämnde fritidshemmet som en samarbetspartner. Strukturella reformer som kommunalisering och friskolereform genomfördes också.

1998–2010

Under de nästkommande åren var bristen på sökande till utlysta tjänster konstant låg med undantag av några toppar 2004–2009. Det kan kopplas till neddragningar i utbildningsplatser under 1993–1997. Först från 1998, när förskoleklassen infördes och sexåringarna överfördes från förskolan till fritidshemmet, samtidigt som stora barnkullar redan fanns i lågstadiet, angavs att utbildningsvolymen skulle vara oförändrad. Inte förrän 2002 föreskrevs i budgetpropositionen att utbildningsplatserna för LF behövde ökas. Läroplanen

reviderades 1998, (Lpo94/98; Utbildningsdepartementet, 1998) och kom att omfatta även förskoleklassen och fritidshemmet, om än med viss begränsning. För förskollärare och fritidspedagoger gällde läroplanen fullt ut under skoldagen, och skulle *tillämpas* under fritidshemstid.

En ny lärarutbildning infördes 2001 för alla skolformer. Ett gemensamt allmänt utbildningsområde inledde utbildningen, därefter valdes inriktning mot ämnesområde och till sist en egen fördjupning. FP utbildades inte längre, utan ersattas av en lärarexamen där fritidshem kunde ingå. Många studenter som ville inrikta sig på fritidshemmet tyckte inte att de fick någon egentlig utbildning för det och valde ibland skola eller förskoleklass som de också hade behörighet för, med examen från den 3,5 år långa varianten. Dessutom fick de i sina legitimationsansökningar senare ofta legitimation i en rad olika ämnen, inte bara praktisk-estetiska.

2011–nutid

Från 2011 har det rått konstant brist på behöriga sökande till utlysta tjänster. Den nya skollagen (2010:800) trädde i kraft och gav fritidshemmet ett eget kapitel (14 kap.) och ett förtydligat uppdrag. Fritidshemmet omfattas nu, utöver det, av skollagens gemensamma kapitel (1–5 kap.) som berör ansvarsfördelning, ledning, kvalitet och inflytande samt elevers utveckling mot målen. En ny läroplan infördes, Lgr11, (Skolverket, 2011), och 2016 fick fritidshemmet en egen del (4), där dess syfte och centrala innehåll förtydligades. Undervisningen ska utgå från värdegrund, uppdrag samt övergripande mål och riktlinjer i läroplanen. Undervisningen ska ges en vid tolkning i fritidshemmet där omsorg, utveckling och lärande utgör en helhet.

En ny lärarutbildning, *grundlärare med inriktning mot arbete i fritidshem*, startade 2011 och är en termin kortare än den tidigare. Utbildningen fokuserar mer på samverkan mellan skola och fritidshem och att skapa en meningsfull lärmiljö. Den ger en kandidatexamen

och behörighet att undervisa inom fritidshemspedagogik, men även i grundskolans årskurs F–6 (i valt praktiskt eller estetiskt ämne, vanligen idrott, bild eller musik). De förväntas då undervisa, göra bedömningar och sätta betyg i årskurs 6 och får därmed en dubbel yrkesroll mellan fritidshemmets sociala verksamhet och undervisning i skolans mål- och resultatstyrda lärande (Ackesjö, et al., 2016).

Lärarlegitimationen infördes 2011, men för fritidshem först 2018. Fram till 2018 fick LF enbart legitimation i sina praktisk-estetiska ämnen men förklarades *behöriga* för undervisning i fritidshem. Krav på lärarlegitimation i fritidshem infördes 2019. En reviderad läroplan kom 2022, (Skolverket, 2022b), men skrivningarna för fritidshemsdelen är oförändrade.

Reformer och nyckeltal i relation till lärarbrist

För att förstå tillgång och brist på FP/LF i relation till reformer och valda nyckeltal, används Blanco med fleras (2023) modell om lärarbrist, som tydliggör tre kategorier och åtta parametrar. Vi utgår från de tre kategorierna *utbildningspolicy*, *attraktivitet i lärarprofessionen* och *det förändrade landskapet för undervisning*, samt de åtta parametrarna NPM, reformer, de-professionalisering, arbetsförhållanden, professionens status, nya perspektiv på lärare, lärarutbildning samt lärares uppfattningar. Vi relaterar reformernas innehåll under åren 1973 till nutid.

1973–1987

Gällande *utbildningspolicy* genomfördes en större strukturell utredning (SOU 1974:53) samt en lärarutbildningsreform och en läroplansreform. SIA-utredningen ledde till flera större reformer. Läroplansreformen hade troligen ringa påverkan på fritidshemmen, vilka nämns en (1) gång i Lgr 80. Utbildningen flyttades till högskolan och förlängdes. Det slopade kravet på förpraktik på fem månader kan ha underlättat rekryteringen. Beträffande *attraktivitet i lärarprofessio-*

nen var autonomin god dessa år, vilket kan ha bidragit till attraktivitet och professionalisering. Inte heller kategorin *det förändrade landskapet för undervisning* visar inga större förändringar dessa år. Fastän utbildningen förlängdes var tillgången på behöriga god och arbetsuppgifterna autonoma. Nedgången i tillgång på sökande till utlysta tjänster i mitten av 1980-talet är svårförklarlig, men kan bero på ökad efterfrågan som omsorgsform, medan antalet utbildningsplatser inte ökade i samma takt. Andelen inskrivna barn i åldersgruppen 7–10 år steg mellan 1985–1990 från 27 procent till 43 procent (SCB, 2023b).

1988–1997

Gällande *utbildningspolicy* framgår att två strukturella reformer genomfördes: lärarutbildning och läroplan. Eftersom utbildningskraven skärptes samtidigt som utbildningen förlängdes och antalet utbildningsplatser minskade, kan detta vara viktiga förklaringar till bristsituationen. Med närmandet till skolans strukturer antar vi att *attraktivitet i lärarprofessionen* försämrades för vissa men inte alla. Under dessa år *förändrades landskapet för undervisning* genom att fritidshemmen drogs allt närmare skolan, i många fall också rent lokalmässigt, vilket i flera avseenden utmanade den traditionella pedagogiken och verksamheten i fritidshemmet (jfr Gustafsson Nyckel, 2023).

1998–2010

Gällande *utbildningspolicy* genomfördes en lärarutbildningsreform och en högskolereform, vilket tycktes påverka personalrekryteringen av behöriga LF. Detta kan vara avgörande i bristen på behöriga under denna period. Förskoleklassens införande 1998 är den troligaste orsaken till lärarbristen under denna period. Att få in en ny åldersgrupp att undervisa, kan ha påverkat såväl attraktivitet i lärarprofessionen som landskapet för undervisning. Lärarutbildningen 2001 antas vara ytterligare en bidragande orsak till bristsituationen.

2011–nutid

Gällande utbildningspolicy infördes två strukturella reformer: en lärarutbildningsreform och en ny läroplan av relevans för fritidshemmet. Utbildningsförkortningen och nivå-sänkningen (ingen termin på AV-nivå) kan ha inverkat på yrkesstatusen. Dessa år har tydligast påverkat såväl attraktivitet i läraryrket som undervisningen för LF med tanke på professionalisering, minskad autonomi, högre grad av ansvar samt formaliserade undervisnings- och lärandesituationer (jfr Andersson, 2013; 2014). Detta kan ha påverkat förväntningar, självförtroende och tillfredsställelse med jobbet, men varken lärarutbildning eller arbetsgivare tycks stödja nyutbildade. Ökande krav att komplettera och kompensera skolan tydliggörs i styrdokumentet. Med krav på lärarlegitimation har yrkesstatusen och lärarutbildningen fått en tydligare profil för fritidshemmet. Kjellsdotter och Erlandson (2023) menar att legitimationen i ett eller flera andra (skol)ämnen kan leda till att legitimerade LF lämnar fritidshemmet för skolan som ofta uppfattas ha bättre villkor (Skolverket, 2022a). Det var inte fallet tidigare, enligt Dahl och Karlsudd (2015).

Sammanfattning

I det följande sammanfattas forskningsfrågorna. Antalet elever i fritidshemmen har ökat kraftigt under femtio år, medan antalet anställda inte har ökat i samma takt, vilket har lett till fler elever per anställd. Utbildningen till LF och olika yrkeskategorier har ändrats radikalt över tid, och antalet examinerade LF har minskat trots många reformer. Dessa förändringar har påverkat arbetsbelastningen och kvaliteten på fritidsverksamheten.

Många reformer har genomförts för fritidshemmet under de senaste femtio åren. Mellan 1972 och 1986 genomfördes flera viktiga reformer som förlängde utbildningen för FP. Mellan 1987 och 1997 infördes ett pedagogiskt program för fritidshemmen och högskolereformen 1993 förlängde utbildningen till tre år. Socialtjänstlagen 1995 och Lpo94/98 stärk-

te fritidshemmens roll som komplement till skolan. Under perioden 1998 till 2010 infördes förskoleklassen, och en gemensam lärarutbildning 2001 ersatte fritidspedagogutbildningen. Från 2011 och framåt infördes en ny skollag och läroplan, samt en ny lärarutbildning med inriktning mot fritidshem. Lärarlegitimation infördes 2011, och krav på legitimation i fritidshem kom 2019.

Reformer och nyckeltal visar att utbildningsreformer och arbetsmarknadens behov inte alltid har varit synkroniserade, vilket har lett till fortsatt brist på behöriga. Trots flera utbildningsreformer har dessa inte alltid varit tillräckligt anpassade för att möta den ökande efterfrågan på behörig personal. Förlängning av utbildningen och införande av nya krav har ibland lett till minskad attraktivitet i yrket. Färre utbildningsplatser och skärpta krav har förvärrat situationen. Förändringar i yrkesstatus och karriärmöjligheter har också påverkat tillgången till LF. Nya karriärvägar inom skolan har lockat bort många från fritidshemmen, vilket ytterligare har förvärrat bristen på behöriga LF (Skolverket, 2022a).

Diskussion

Denna studie utgår från den allvarliga bristen på utbildad personal i fritidshemmet. Den nya kunskapen är den specifika beskrivningen och analysen av tillgång och brist på behörig personal i fritidshemmet under femtio år, särskilt i relation till otaliga reformer. Texten analyserar även statistiska data och trender, vilket ger en komplex bild av problematiken som inte tidigare synliggjorts i forskningen. Genom att introducera begreppet "wicked problem" belyses komplexiteten, oklarheter, brister i information och mångfaldiga intressen, vilket kan leda till mer lösningsinriktade initiativ.

Tveeggade reformer

Vår granskning av reformerna under de femtio åren visar att några ytterligare kan läggas till Berglund

och Bostedts beskrivning (se bilaga 1). SIA-utredningen 1970–1974, som var ett förarbete till många reformer, är relevant att inkludera. Tidigare *läroplansreformer* (Lgr 80, Lpo94/98) tycks inte ha påverkat verksamheten nämnvärt, medan Lgr11 tydligt kontextualiserat fritidshemmets uppdrag. Införande av del 4 i Lgr 11 (2016) visar de formella uppdragen för LF. Närmandet till skolan och dess strukturer är tydlig med en målstyrning. Huruvida dessa reformer förstärkt bristen på behöriga lärare eller bibehållit den, är svårt att dra slutsatser om. Forskningen indikerar att utbildade FP känt frustration i förändringen (Andersson, 2013). Dessa policybeslut håller på att implementeras, men har knappt nått transformering eller realisering fullt ut (jfr Blanco et al., 2023) och det finns ingen forskning om deras påverkan på rekrytering av behöriga lärare.

Högskole- och lärarutbildningsreformer har varit frekventa under dessa femtio år, med sju sådana. Lärarutbildningen har akademiserats och högre intagningskrav har ställts. Utbildningstiden har förlängts förutom vid den senaste reformen (2011) då den förkortades med en termin. Detta har påverkat kompetensbristen i negativ bemärkelse. Högre krav, mera teoretiska kunskaper och längre utbildning har avskräckt vissa och ökat avhopp från utbildningen, medan förkortningen kan ha upplevts som statussänkande jämfört med andra lärargrupper. Lärarlegitimationen, införd 2011, har haft olika betydelse för olika individer; vissa kände sig exkluderade mellan 2011–2018, medan andra upplevde en lättnad. Från 2019 är det ett krav för undervisning i fritidshemmet, vilket kan ha påverkat bristen negativt (Ackesjö et. al., 2016).

De *strukturella reformerna* har haft olika påverkan. Vissa, som kommunaliseringen och friskolereformen, har inte påverkat kompetensbristen nämnvärt, medan andra, exempelvis förskoleklassens införande 1998,

har förvärrat den. Förändringen av huvudman (1998) har också försämrat attraktiviteten till professionen (Haglund, 2023). Den centrala styrningen av utbildningsvolymen har varit ryckig. Efter högskolereformen 1977 uppmuntrades en utbyggnad, men SCB-prognosen 1992 om ett överskott på fritidspedagoger ledde till drastiska minskningar. Tillgången till fritidspedagoger mer än halverades 1993–1997, för att först 2001 åter öka.

Sammanfattningsvis har reformerna ofta påverkat tillgången till behöriga lärare i negativ riktning (jfr Berglund & Bostedt, 2023). Vi har identifierat ytterligare reformer och politiska åtgärder som haft påverkan på yrkets attraktivitet och tillgången till utbildade. Reformerna tar tid att verka och utvärderas, men detta har tydligen *inte* skett i fritidshemmets kontext. Reformerna har syftat till förbättringar, men effekterna gällande kompetensförsörjning har uteblivit.

Ett annat sätt att utvärdera alla reformerna är att fundera över perspektivet de genomförts utifrån – skolans eller fritidshemmets? Vår uppfattning är att de främst utgått från skolans kontext och att fritidshemmets särart oftast inte uppmärksammats, vilket visas i resultaten i denna studie.

Spretighet i nyckeltal

SCB och Skolverket visar en markant ökning av antalet elever i fritidshemmet, men antalet anställda har inte ökat i samma takt, vilket lett till fler elever per anställd. Antalet utexaminerade LF har inte hållit jämna steg med utbyggnaden av fritidshem, vilket vi ser som en brist i samhällsplanering. De stora fluktuationerna i utbildningsvolym har påverkat situationen negativt. Antalet FP har minskat sedan utbildningen upphörde 2000 och ersattes av grundlärarutbildningen. De nya lärarutbildningarna (2001, 2011) har inte lyckats rekrytera tillräckligt, andelen obehöriga förväntas öka

då pensionsavgångar och nyutexaminerade LF ligger på kvoten 1,02 (Berglund & Bostedt, 2023), det vill säga att för varje person som pensioneras finns endast en nyutexaminerad att tillgå. Med andra ord finns det ingen "luft" i systemet.

Är fritidshemmets lärarbrist ett wicked problem eller superwicked problem?

Bristen på behörig personal uppfyller flera kriterier för att anses vara ett så kallat wicked problem (Rittel & Webber, 1973). Det är ett svårlöst problem som saknar tydliga definitioner och lösningar med komplexitet, oklarhet, brister i information samt oförutsägbarhet. Komplexiteten beror på en utbyggnad av skolbarn-omsorgen, en markant ökning av antalet elever utan motsvarande ökning av personal. Reformerna har varit många, vilket skapat en "reformträngsel" (Löfgren et al., 2016). Oförutsägbarheten beror på många förändringar över tid, så att reformerna knappast har haft möjlighet att transformeras och realiseras (jfr Blanco et al., 2023), vilket i sin tur inte har bidragit till att göra yrket mer attraktivt.

Läraryrkesreformerna finner vi oförutsägbara, i synnerhet reformen 2001, där fritidspedagogiken fick en underordnad roll i den sammanhållna utbildningen i förhållande till skolans och förskolans pedagogik. Ett skäl till detta var förmodligen att fritidspedagogiken – till skillnad från grund- och förskolan – vid denna tid i stort sett saknade en reell forskningsbas, något som börjat utvecklas först under det senaste decenniet. Detta sammantaget ledde till att färre av de examinerade identifierade sig som i första hand LF, trots att fritidshemmet formellt var en del av deras kompetens. Landskapet för professionen har förändrats radikalt under de senaste tjugo åren, vilket påverkat status och medverkat till de-professionalisering (jfr Andersson, 2013; Ackesjö et al., 2016). Situationen i fritidshemmets kompetensförsörjning kan karaktäriseras

som ett *super wicked problem* (Nicol, et al., 2019): tidspress, ofullständig information, motsägelsefulla intressen samt brist på överenskommelse om grundläggande fakta och värderingar. Att adressera super wicked problems kräver ofta innovativa och flexibla strategier, samarbete på tvärs över olika sektorer och intressenter, och en förmåga att anpassa sig till föränderliga förhållanden.

Denna studie syftar till att skapa en förståelse för problemet och påverka policyutformning, policykapacitet och policyimplementering (Head, 2019). Fritidshemmet är en viktig del i det svenska skolsystemet och har en avgörande betydelse för elever, föräldrar och för samhället i stort. Därmed menar vi att det är ett prioriterat område för politiker att analysera, förbättra och reformera på ett genomtänkt sätt. En rekommendation är att beräkna relevanta nyckeltal och prognosticera behovet och efterfrågan på ett fullgott sätt med dagens avancerade AI-teknik. Då skulle tänkta reformer, exempelvis fritidshem för alla sex- till tolvåringar (SOU 2022:61) kunna relateras till kommande personalbehov. En annan rekommendation är att skapa kreativa lösningar för att attrahera personal till både utbildningen och yrket, exempelvis "snabbspår" i utbildningen för dem som har olika akademiska kompetenser, eller fler förstelärartjänster. Sist men inte minst rekommenderar vi att alla reformer för fritidshemmets inre arbete bör få tid att verka och implementeras både vad gäller resurser, tid, kompetenser och utvärderingar. Varför genomföra nya förändringar innan man vet resultaten av de tidigare?

Fortsatt forskning

Att brist på behörig personal i fritidshemmet kommer att bestå under ett antal år framöver tycks vara ofrånkomligt. Ett viktigt spår i fortsatt forskning är att fokusera på vad som gör LF-yrket attraktivt och vad som

får behörig personal att stanna kvar. Ett annat spår är att ta reda på vad som styrde policyaktörerna under de senaste femtio åren gällande samhällsplaneringen

för fritidshemmet. Det finns många före detta politiker och utredare att fråga om detta, eller med andra ord, att göra ett slags retrospektiv studie.

Referenser

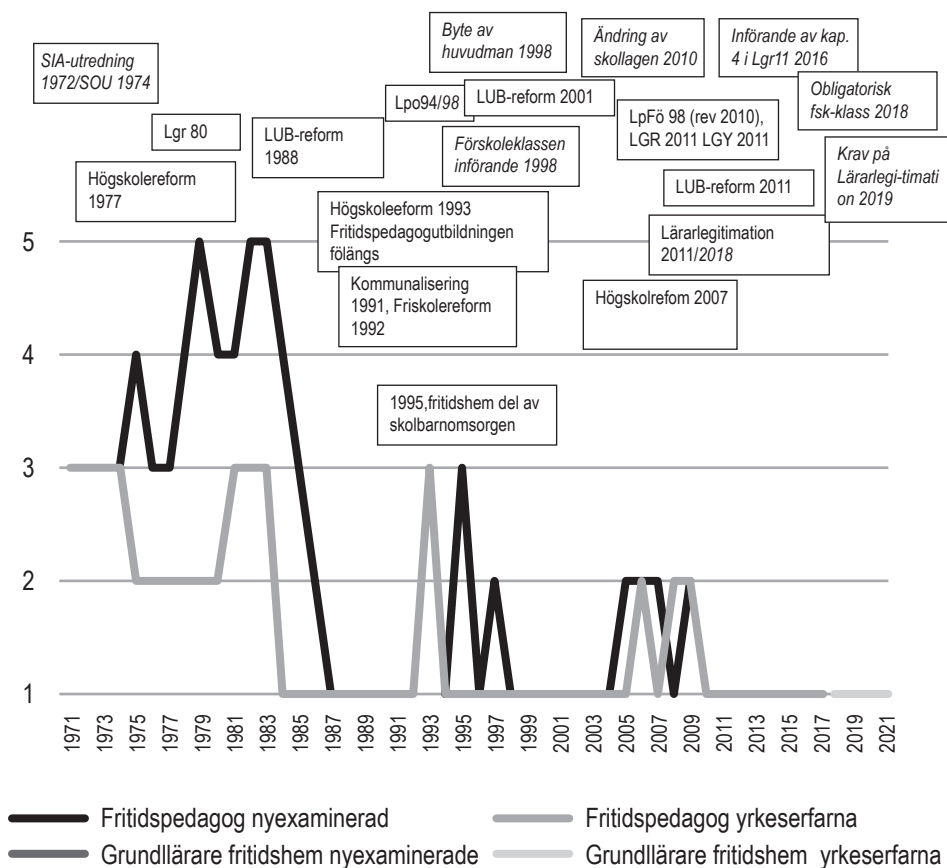
- Ackesjö, H., Nordäng, U. K. & Lindqvist, P. (2016). "Att jag kallar mig själv för lärare i fritidshem uppfattar jag skapar en viss provokation": Om de nya grundlärarna med inriktning mot arbete i fritidshem. *Educare* (1), 86–109. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:lnu:diva-51749>
- Ackesjö, H. (2019). Den nya professionen i fritidshemmet – en diskussion om mellanrummets hybriditet I: E. Reimers, M. Harling, I. Henning Loeb & K. Rönnerman (red.), *Lärarprofession i en tid av förändringar: Konferensvolym från den tredje nationella ämneskonferensen i pedagogiskt arbete* (s. 45–64). Göteborgs universitet. RIPS.
- Andersson, B. (2013). *Nya fritidspedagoger – i spänningsfältet mellan tradition och nya styrformer* (Diss.). Umeå universitet.
- Andersson, B. (2014). Vad händer med fritidspedagogyrket och fritidshemspedagogiken i Sverige? *Barn* nr. 3, 61–74.
- Andersson, R. (2023). *Managerial Dilemmas of a Borderland Position: Professional Standardization in the Swedish School-age Education* (Diss.). Linnéuniversitetet.
- Australian Government, (2022). Department of Education. *Issue Paper. Teacher Workforce Shortage*. <https://ministers.education.gov.au/clare/teacher-workforce-shortages-issues-paper>
- Berglund, T. & Bostedt, G. (2023). *Att förstå lärarbristen i Sverige – från probleminriktade till förståelseinriktade analyser*. Rapport. Mittuniversitetet.
- Blanco, A., Bostedt, G., Michel-Schertges, D. & Wüllner, S. (2023). Studying teacher shortages: Theoretical perspectives and methodological approaches. *Journal of Pedagogical Research*, 7(1), 128–141.
- Bore, A. & Wright, N. (2009). The wicked and complex in education: developing a transdisciplinary perspective for policy formulation, implementation and professional practice, *Journal of Education for Teaching*.
- Boström, L., Bostedt, G. & Håkansson Lindqvist, M. (2022). Den allvarliga lärarbristen i Sverige – hur kunde detta hända och vad kan vi göra? *Paideia*, (22), 6–20.
- Dahl, M., & Karlsudd, P. (2015). Leisure-time teachers in a changed profession. *Problems of Education in the 21st Century*, 68(1), 22–35.
- Federičová, M (2020). Teacher turnover: What can we learn from Europe? *European Journal of Education*, 2020 (00), 1–15.
- García, E. & Weiss, E. (2019). The teacher shortage is real, large and growing, and worse than we thought. First report in *The Perfect Storm in the Teacher Labor Market series*. *Economic Policy Institute*, 1–19.
- Gustafsson Nyckel, J. (2023). Vägen mot det undervisande fritidshemmet. I: B. Haglund, J. Gustafsson Nyckel & K. Lager (red.), *Fritidshemmets pedagogik i en ny tid*, (2 uppl). 59–80, Gleerups.
- Haglund, B. (2023). Från fritidspedagog till lärare i fritidshem. I: B. Haglund, J. Gustafsson Nyckel & K. Lager (red.), *Fritidshemmets pedagogik i en ny tid*, (2 uppl). 15–34, Gleerups.
- Hallsén, S. & Magnusson, G. (2021). Att initiera förändring eller iscensätta handlingskraft. Riktade statsbidrag som politisk krishantering i skolans värld. I: J. Landahl, D. Sjögren & J. Westberg (red.), *Skolans kriser: historiska perspektiv på utbildningsreformer och skoldebatter*. Nordic Academic Press.
- Head, B.W. (2019). Forty years of wicked problems literature: forging closer links to policy studies. *Policy Society*. 38(2):180–197.
- Jaara Åstrand, J. & Fahlén, Å. (2023). "Lärarbristen i fritidshem är högst verklig". <https://www.dagenssamhalle.se/opinion/debatt/lararbristen-i-fritidshem-ar-hogst-verklig>.

- Kelchtermans, G. (2017). 'Should I stay or should I go?': Unpacking teacher attrition/retention as an educational issue. *Teachers and Teaching*, 23(8), 961–977.
- Kjellsdotter, A. & Erlandson, P. (2023). School-age-educare teachers in an ambivalent school practice – empirical examples in the wake of policy changes in Sweden. *Scandinavian Journal of Educational Research*.
- IVA. Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien (2020). *Fokus på lärarna i det svenska skolsystemet. En kunskapsöversikt*. <https://www.iva.se/publicerat/rapport-fokus-pa-lararna-i-det-svenska-skolsystemet/>
- Löfgren, R., Elvstrand, H., Jansson, M. & Löfgren, H. (2016). Hur reformer styr verksamhet på fritidshem. *Venue*, 5 (1).
- Lönngren, J. & Poeck, K. (2021). Wicked problems: a mapping review of the literature. *International Journal of Sustainable Development & Word Ecology*, 28:6, 481–502.
- Merriam, S.B. & Tidsell, E. (2015). *Qualitative research: a guide to design and implementation*. Jossey-Bass.
- Nicol, R., Rae, A., Murray, R., Higgins, P. & Smith, H. (2019). How can Initial Teacher Education tackle 'Super-wicked' Problems? *Scottish Educational Review* 51 (1), 17–29.
- OECD (2023). *Education at a Glance 2023: OECD Indicators*. <https://doi.org/10.1787/e13bef63-en>
- Olsson, J. & Rebas, K. (2018). *Hur ska den svenska skolan möta lärarbristen?* <https://www.dagenssamhalle.se/samhalle-och-valfard/skola/hur-ska-den-svenska-skolan-mota-lararbristen/>
- Prop. (1976/77:76) om utbildning av förskollärare och fritidspedagoger m.m <https://lagen.nu/prop/1976/77:76>
- Rittel, H. & Webber, M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, 4 (2). 155–169.
- Skollagen (2010:800)
- Skolverket (2011). *Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet*. [Lgr11].
- Skolverket (2016). *Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet*. [Lgr11 reviderad 2016].
- Skolverket (2015). *Elever och personal i fritidshem hösten 2015*. Dnr 2015:00481. <https://www.skolverket.se/getFile?file=3768>
- Skolverket (2019). *Den allvarliga lärarbristen kvar under överskådlig tid*. www.skolverket.se/om-oss/press/debattartiklar/debattartiklar/2019-06-10-den-allvarliga-lararbristen-kvar-under-overskadlig-tid
- Skolverket (2022a). *Elever och personal i fritidshem Läsåret 2021/22* <https://www.skolverket.se/getFile?file=9606> Skolverket (2022b). *Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet*. [Lgr 22].
- Skolverket (2024) *Elever och personal i fritidshem. Läsåret 2023/24*. www.skolverket.se/publikationsserier/beskrivande-statistik/2024/elever-och-personal-i-fritidshem---lasaret-2023-24
- Statistiska centralbyrån (SCB) (1992). *Arbetskraftsbarometern: utsikterna på arbetsmarknaden för 78 utbildningar. 1992*. Prognosinstitutet, Avdelningen för arbetsmarknads- och utbildningsstatistik, Statistiska centralbyrån.
- Statistiska centralbyrån (SCB) (1971–2021). *Arbetskraftsbarometern*.
- Statistiska centralbyrån (SCB) (2023a). Statistikbasen. www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__UF__UF0550__UF0550A/HistoriskTabB1/ Hämtad 2023-08-25
- Statistiska Centralbyrån (SCB) (2023b). <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningens-sammansattning/befolkningsstatistik/> Hämtad 2023-08-25
- Socialstyrelsen (1976). *Arbetsplan för förskolan. Vår förskola: en introduktion till förskolans pedagogiska arbete*. Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (1988). *Pedagogiskt program för fritidshem* (1 uppl.), Allmänna råd från Socialstyrelsen 1988:7). Allmänna förlaget.
- SOU 1974:42. *Barns fritid*. <https://lagen.nu/sou/1974:42#S9>
- SOU 1974:53 *Skolans arbetsmiljö*. <https://lagen.nu/sou/1974:53>
- SOU 2020:34. *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg*. Stockholm. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2020/06/sou-202034/>
- SOU 2022:61. *Allmänt fritidshem och fler elevers tillgång till utveckling, lärande och en meningsfull fritid*. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2022/11/sou-202261/>
- Southgate, E., Reynolds, R. & Howley, P. (2013). Professional experience as a wicked problem in initial teacher education. *Teaching and Teacher Education*, 31, 13–22.

- Sveriges kommuner och landsting (SKL) (2002). *Aktuellt om skola och barnomsorg*. Sveriges kommuner och landsting.
- UNESCO (2016). The World needs almost 69 million new teachers to reach the 2030 Education goals. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000246124>
- Utbildningsdepartementet (1994). *Läroplaner för det obligatoriska skolväsendet och de frivilliga skolformerna*. [Lpo 94].
- Utbildningsdepartementet (1998). *Läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet: Lpo 94, anpassad till att också omfatta förskoleklassen och fritidshemmet*. [Lpo94/98].
- Wright, A. (2020). Historical View of Accountability and Teacher Labor. *Wicked Problems Forum: Teacher Labor in PK-12 Education, Communication Education*, (2020): 105–118.

Bilaga 1

Tillgång sökande till utlysta tjänster som fritidspedagoger 1971 till 2021 (Berglund & Bostedt, 2023, s. 50) – med våra tillägg i kursiv text.



Källa: Arbetskraftsbarometern 1971 till 2021, SCB.