

Datum
2019-10-11

Till kommunfullmäktige

Granskningsrapport avseende kompetensförsörjning av behöriga lärare

Revisorerna har genomfört en granskning av Utbildningsnämndens strategier för att säkerställa kompetensförsörjning av lärare utifrån kravet på lärarlegitimation.

Nämnden har yttrat sig över rapporten och dess rekommendationer. Nämnden anger att flertalet aktiviteter, som är i linje med de rekommendationer som lämnats, pågår. Nämnden har också i maj fattat beslut om en kompetensförsörjningsplan.

Rapporten överlämnas härmed för kännedom till fullmäktige.

För revisorerna

Ronneby 2019-10-11

JanAnders Palmqvist

Utbildningsnämnden

§ 117

Dnr 2019-000274 007

**Begäran om yttrande gällande Granskningsrapport
avseende kompetensförsörjning av behöriga lärare.
Förslag.**

Sammanfattning

På uppdrag av revisorerna i Ronneby kommun har EY genomfört en granskning av utbildningsnämndens strategier för att säkerställa kompetensförsörjning av lärare utifrån kravet på lärarlegitimation. Det sammanfattade bedömningen i rapporten är att nämnden inte har tillräckliga sådana strategier.

Rekommendationerna till nämnden är att

- löpande följa upp lärarbehörigheten på skolorna
- ta fram analyser och kartläggningar över lärarnas kompetenser och nämndens framtida kompetensbehov
- ta fram en strategisk kompetensförsörjningsplan för att kunna rekrytera, behålla och utveckla behöriga lärare
- ta fram dokumenterade konsekvensanalyser avseende bristen av behöriga lärare i grundskolan

Utbildningsnämnden har ombetts att yttra sig senast 2019-09-30 över EY revisionsrapport och ange vilka åtgärder utbildningsnämnden avser genomföra som svar på revisionsrapportens rekommendationer.

Bedömning

Med bakgrund i de rekommendationer som EY framställt i sin revision kan ett utrymme för utveckling av verksamheten formuleras. Det är dock relevant att samtidigt konstatera att flertalet aktiviteter som löper i linje med EY rekommendationer redan pågår inom verksamheten. Dessa är dock inte att se som ett svar på revisionens slutsatser, ytterligare åtgärder för att utveckla verksamheten och hantera de brister revisionen belyser är fortfarande motiverade.

Ronneby kommun har implementerat *WinLas*, ett personaladministrations-system som även ger möjlighet till att kontinuerligt följa upp medarbetares kompetenser och behörigheter. Detta system, om ännu just implementerat,

Utbildningsnämnden

ger utbildningsnämnden möjlighet att hantera revisionens rekommendationer:

- *löpande följa upp lärarbehörigheten på skolorna*
- *ta fram analyser och kartläggningar över lärarnas kompetenser och nämndens framtida kompetensbehov*

Innan systemets implementering saknades denna möjlighet, varför revisionen identifierade denna brist. När *WinLas* är fullt implementerat och driftsatt föreligger möjligheter att följa upp och utveckla enskilda lärares behörigheter samt även bedöms systemet kunna stödja en strategisk kompetensförsörjning då långsiktiga analyser kan utföras. Systemet förses med underlag direkt från Skolverket, vilket säkerställer konfidens och tillförlitlighet i den information som systemet hanterar. Sammantaget bedöms systemet kunna stödja processer för kompetensuppföljning, analys av befintligt kompetensbehov, långsiktiga kompetensförsörjningsbehov samt analys av förväntat kompetensförsörjningsbehov vid expansion eller verksamhetsutveckling.

Utbildningsnämnden har i maj 2019 fattat beslut om en kompetensförsörjningsplan som då ersatte den gällande som fastställdes 2015 – som även var den som ingick i revisionens underlag. Den nu gällande planen fokuserar tydligare på begreppen *rekrytera*, *behålla* och *utveckla*. Den formulerar flertalet åtgärder och aktiviteter som bedömts stärka varumärket Ronneby kommun och är ett viktigt verktyg för att långsiktigt kompetensförsörja verksamheten med behöriga lärare i hela organisationen till lägst den målnivå som kommunfullmäktige fastställt. Detta innebär att åtgärder till stor del redan är vidtagna för att hantera revisionens rekommendation:

- *ta fram en strategisk kompetensförsörjningsplan för att kunna rekrytera, behålla och utveckla behöriga lärare*

Återstående här bedöms bestå i att implementera och följa upp planens riktlinjer och processer.

Avseende rekommendationen

- *ta fram dokumenterade konsekvensanalyser avseende bristen av behöriga lärare i grundskolan*

är ett sådant arbete redan integrerat i processerna kring internkontroll inom utbildningsförvaltningen. Information kring detta har dock endast haft begränsad spridning, varför processen kommer att omarbetas så att utbildningsnämndens beredningsutskott integreras i arbetet rörande revision av befintliga konsekvensanalyser och formulering av nya som bedöms saknas. Detta arbete genomförs sedan tidigare inom utbildningsförvaltningen och avsikten framöver är att genom en tydligare samverkan med

Utbildningsnämnden

utbildningsnämndens beredningsutskott så kan förutsättningar skapas för att denna information sprids mer effektivt.

Förslag till beslut

Utbildningsnämnden föreslås ställa sig bakom föreliggande förslag till yttrande avseende revisionsrapport gällande kompetensförsörjning av behöriga lärare.

Deltar i debatten

I debatten deltar nämndsordföranden Åsa Evaldsson (M), 2:e vice ordf Stefan Österhof (S), nämndsledamot Tony Holgersson (M) och ersättaren Lars Sager (M).

Beslut

Utbildningsnämnden ställer sig bakom föreliggande förslag till yttrande avseende revisionsrapport gällande kompetensförsörjning av behöriga lärare enligt nedan;

Rekommendationerna till nämnden är att

- löpande följa upp lärarbehörigheten på skolorna
- ta fram analyser och kartläggningar över lärarnas kompetenser och nämndens framtida kompetensbehov
- ta fram en strategisk kompetensförsörjningsplan för att kunna rekrytera, behålla och utveckla behöriga lärare
- ta fram dokumenterade konsekvensanalyser avseende bristen av behöriga lärare i grundskolan

Med bakgrund i de rekommendationer som EY framställt i sin revision kan ett utrymme för utveckling av verksamheten formuleras. Det är dock relevant att samtidigt konstatera att flertalet aktiviteter som löper i linje med EY rekommendationer redan pågår inom verksamheten. Dessa är dock inte att se som ett svar på revisionens slutsatser, ytterligare åtgärder för att utveckla verksamheten och hantera de brister revisionen belyser är fortfarande motiverade.

Ronneby kommun har implementerat *WinLas*, ett personaladministrations-system som även ger möjlighet till att kontinuerligt följa upp medarbetares kompetenser och behörigheter. Detta system, om ännu just implementerat,

Utbildningsnämnden

ger utbildningsnämnden möjlighet att hantera revisionens rekommendationer:

- *löpande följa upp lärarbehörigheten på skolorna*
- *ta fram analyser och kartläggningar över lärarnas kompetenser och nämndens framtida kompetensbehov*

Innan systemets implementering saknades denna möjlighet, varför revisionen identifierade denna brist. När *WinLas* är fullt implementerat och driftsatt föreligger möjligheter att följa upp och utveckla enskilda lärares behörigheter samt även bedöms systemet kunna stödja en strategisk kompetensförsörjning då långsiktiga analyser kan utföras. Systemet förses med underlag direkt från Skolverket, vilket säkerställer konfidens och tillförlitlighet i den information som systemet hanterar. Sammantaget bedöms systemet kunna stödja processer för kompetensuppföljning, analys av befintligt kompetensbehov, långsiktiga kompetensförsörjningsbehov samt analys av förväntat kompetensförsörjningsbehov vid expansion eller verksamhetsutveckling.

Utbildningsnämnden har i maj 2019 fattat beslut om en kompetensförsörjningsplan som då ersatte den gällande som fastställdes 2015 – som även var den som ingick i revisionens underlag. Den nu gällande planen fokuserar tydligare på begreppen *rekrytera*, *behålla* och *utveckla*. Den formulerar flertalet åtgärder och aktiviteter som bedömts stärka varumärket Ronneby kommun och är ett viktigt verktyg för att långsiktigt kompetensförsörja verksamheten med behöriga lärare i hela organisationen till lägst den målnivå som kommunfullmäktige fastställt. Detta innebär att åtgärder till stor del redan är vidtagna för att hantera revisionens rekommendation:

- *ta fram en strategisk kompetensförsörjningsplan för att kunna rekrytera, behålla och utveckla behöriga lärare*

Återstående här bedöms bestå i att implementera och följa upp planens riktlinjer och processer.

Avseende rekommendationen

- *ta fram dokumenterade konsekvensanalyser avseende bristen av behöriga lärare i grundskolan*

är ett sådant arbete redan integrerat i processerna kring internkontroll inom utbildningsförvaltningen. Information kring detta har dock endast haft begränsad spridning, varför processen kommer att omarbetas så att utbildningsnämndens beredningsutskott integreras i arbetet rörande revision av befintliga konsekvensanalyser och formulering av nya som bedöms saknas. Detta arbete genomförs sedan tidigare inom utbildningsförvaltningen och avsikten framöver är att genom en tydligare samverkan med

Utbildningsnämnden

utbildningsnämndens beredningsutskott så kan förutsättningar skapas för att denna information sprids mer effektivt.

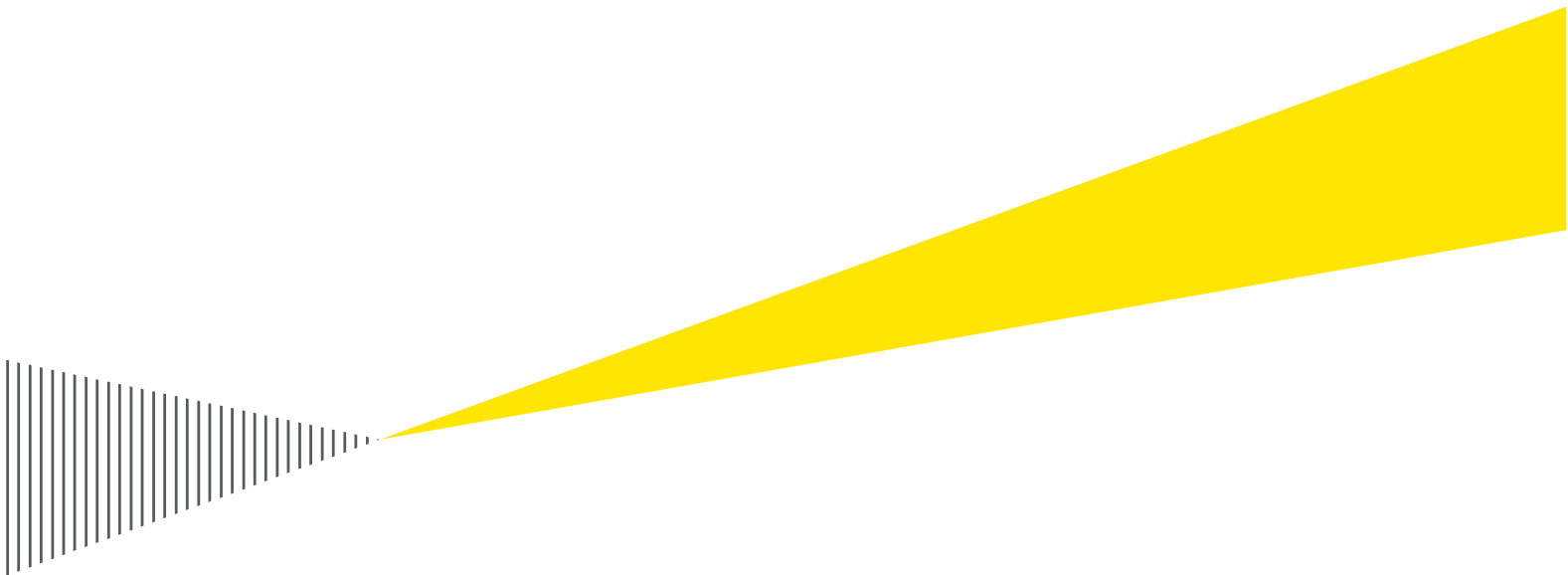
Exp:

Revisionen

Elisabeth Hejman, kvalitetsutvecklare

Ronneby kommun

Granskning av kompetensförsörjning av
behöriga lärare



Building a better
working world

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	3
1.1. Bakgrund.....	3
1.2. Syfte och revisionsfrågor	3
1.3. Avgränsning	4
1.4. Genomförande	4
1.5. Ansvarig nämnd	4
1.6. Revisionskriterier.....	4
2. Granskningsresultat	6
2.1. Mål och riktlinjer	6
2.2. Nuvarande kompetens och kartläggningar	7
2.3. Attrahera och rekrytera lärare.....	9
2.4. Behålla och utveckla befintlig lärarkompetens	10
2.5. Framtida kompetensförsörjning	10
3. Sammanfattande bedömning	12
3.1. Svar och bedömningar på revisionsfrågor	12
3.2. Rekommendationer	14
Källförteckning	15

Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Ronneby kommun granskat utbildningsnämndens strategier för att säkerställa kompetensförsörjning av lärare utifrån kravet på lärarlegitimation.

Vår sammanfattande bedömning är att utbildningsnämnden inte har tillräckliga sådana strategier. Kommunfullmäktige har satt målet att andelen behöriga lärare inom skolverksamheterna i kommunen ska uppgå till 80 procent under 2019. Granskningen visar att endast fem av kommunens grundskolor överstiger målvärdet på 80 procent. Det finns svårigheter att attrahera och rekrytera behöriga lärare till kommunens grundskolor. Därtill tenderar nämnden att tappa de behöriga lärarna dels till gymnasiet och dels till grannkommunerna.

Granskningen visar att förvaltningen har tagit fram en rekryteringsplan som beskriver vilka områden som är viktiga att arbeta med för att underlätta rekrytering av lärare till Ronneby. Vi ser positivt på de strategier och åtgärder som nämnden vidtagit avseende att rekrytera, utveckla och behålla befintlig lärarkompetens. Vi bedömer dock att nämnden inte har ett tillräckligt långsiktigt och strategiskt arbete för att säkerställa kompetensförsörjningen av behöriga lärare. Bedömningen grundar sig på att det i nuläget saknas underlag för att kartlägga och analysera nuvarande kompetenser och framtida kompetensbehov. Vidare grundar sig bedömningen på att nämnden inte på ett systematiskt sätt följer upp lärarbehörigheten på kommunens skolor samt att nämnden inte genomför dokumenterade konsekvensanalyser avseende brist på behöriga lärare i skolverksamheten.

Granskningen visar att det kan finnas flera orsaker till varför det generellt sett finns en lägre andel legitimerade lärare inom grundskolan i Ronneby jämfört med i riket och länet. En orsak som framkommer är en hög tillströmning av nya elever, vilket inneburit en volymökning och därmed ett ökat rekryteringsbehov. En annan orsak kan vara att vissa lärare väljer gymnasiet framför den kommunala grundskolan, på grund av ett lägre antal undervisningstimmar och en högre lön. En tredje orsak är att vissa skolor i och med avstånd till tätorten och det pendlingsavstånd det kan innebära kan framstå som mindre attraktiva när det finns gott om lärartjänster tillgängliga på andra skolor. Vi menar dock att dessa orsaker tydligare bör analyseras av nämnden, med ändamålsenliga åtgärder som svarar mot dem. Det kan innebära att på olika vis arbeta för att generellt höja attraktiviteten inom grundskolan, genom till exempel lön eller arbetsvillkor. Det är också lämpligt med ett strukturerat arbete på nämnds- och förvaltningsnivå med kompetensutveckling, som innebär att lärarpersonal utan legitimation får möjlighet att läsa upp till legitimation och behörighet. Specifika orsaker på skolor, som rör till exempel arbetsmiljö eller pendling, bör därtill analyseras, också utifrån framgångsfaktorer som gör att vissa skolor uppvisar en hög andel legitimerade lärare. Slutligen handlar arbetet om en långsiktig kompetensförsörjning, med ett strategiskt långtgående fokus. I detta sammanhang kan nämnden bland annat fördelaktigt knyta nära kontakter med närliggande universitet och lärarutbildningar.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi utbildningsnämnden att:

- ▶ Löpande följa upp lärarbehörigheter på skolorna.
- ▶ Ta fram analyser och kartläggningar över lärarnas nuvarande kompetenser och nämndens framtida kompetensbehov.
- ▶ Ta fram en strategisk kompetensförsörjningsplan för att kunna rekrytera, behålla och utveckla behöriga lärare.
- ▶ Ta fram dokumenterade konsekvensanalyser avseende bristen av behöriga lärare i grundskolan.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Lärares kompetens är en av de faktorer som i störst utsträckning påverkar elevers kunskapsnivå, enligt såväl internationella som svenska studier¹. Som ett led i att höja undervisningskompetensen och därmed främja elevers lärande fattade riksdagen under 2011 beslut om att införa legitimation för förskollärare och lärare. Sedan 1 juli 2015 är legitimationsreformen helt genomförd och kraven i skollagen (2010:800) gäller fullt ut. Det innebär bland annat att endast legitimerade lärare får tillsvidareanställas och ansvara för undervisning och betygssättning. Vidare är en legitimerad lärare eller förskollärare enbart behörig för viss verksamhet och skolform samt för vissa ämnen och årskurser.

Enligt prognoser från SCB och Lärarförbundet kommer bristen på behöriga lärare att öka framgent. 2020 väntas ett underskott på 55 000 lärare, och 2025 beräknas denna siffra ha ökat till 65 000.

Kommunfullmäktige har fastställt att målvärdet för andel behöriga lärare inom kommunens samtliga skolor ska uppgå till 80 procent under 2019. Andel behöriga lärare inom Ronnebys kommunala grundskolor uppgår i nuläget till 67,9 procent, jämfört med 80,9 procent på riksnivå. För att nå kommunens mål krävs en god kompetensförsörjning av lärare. Det innebär att ha en överblick över befintlig kompetens och att planera för framtida rekryterings- och kompetensutvecklingsbehov. Kompetensförsörjning av lärare innefattar alltså åtgärder både för att rekrytera, utveckla och behålla kompetens bland kommunens lärare.

Brister i kompetensförsörjningen av lärare medför risk för försämrade undervisningskvalitet och skolresultat. Vidare finns risk för att fullmäktiges mål om att Ronneby kommun ska vara en attraktiv arbetsgivare inte uppnås. Kommunrevisionen har mot bakgrund av de förändrade kraven kring lärarlegitimation och sin risk- och väsentlighetsanalys bedömt att det är väsentligt att granska om utbildningsnämnden utarbetat ändamålsenliga strategier för att säkerställa kompetensförsörjning av lärare utifrån kravet på lärarlegitimation.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens övergripande syfte är att granska om utbildningsnämnden har utarbetat ändamålsenliga strategier för att säkerställa kompetensförsörjning av lärare utifrån kravet på lärarlegitimation.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Hur säkerställer nämnden att kraven kring behöriga lärare uppnås?
- ▶ Vilka mål, riktlinjer och handlingsplaner har arbetats fram för att säkerställa kompetensförsörjning av lärare? Hur följs eventuella mål, riktlinjer och handlingsplaner upp?
- ▶ Vilka åtgärder har nämnden vidtagit för att kartlägga nuvarande kompetenser hos lärare?
- ▶ Vilka åtgärder har nämnden vidtagit för att kartlägga framtida kompetensbehov och personalförsörjningsbehov?

¹ För en sammanfattning av forskningsläget, se till exempel <http://www.skolinspektionen.se/Documents/Om-oss/sammanfattning-forskningsoversikten.pdf>

- ▶ Vilka åtgärder har nämnden vidtagit i syfte att behålla befintlig lärarkompetens inom skolorna?

Som en del av granskningen beaktas nämndernas eventuella konsekvensanalyser av för få behöriga lärare.

1.3. Avgränsning

Granskningen avser de kommunala grundskolorna. Inom ramen för granskningen har tre grundskolor granskats närmare.

1.4. Genomförande

Granskningen har grundats på dokumentstudier och intervjuer. Intervjuer har genomförts med ett urval av rektorer, skolområdeschef i Ronneby och i Kallinge, fackliga representanter för lärarna, förvaltningschefen för utbildningsförvaltningen samt utbildningsnämndens presidium. Dokument som granskats är exempelvis riktlinjer och rutiner för Ronneby kommuns arbete med kompetensförsörjning inom grundskolan.

Tre skolor, Hallabroskolan, Kallingeskolan 7-9 och Snäckebacksskolan, har valts ut för en fördjupad granskning samt samtal med rektorer. Motiveringen till urvalet är delvis en lägre andel legitimerade lärare, delvis att undersöka skolor både i tätort och på landsbygd.

Granskningen är genomförd mars – maj 2019. Samtliga intervjuade har fått möjlighet att sakgranska rapporten och återkomma med synpunkter på sakinnehållet.

1.5. Ansvarig nämnd

Granskningen avser utbildningsnämnden.

1.6. Revisionskriterier

1.6.1. Skollagen (2010:800)

Sedan den 1 juli 2015 gäller skollagens krav på legitimation av behörighet fullt ut. Enligt skollagens 2. kap 13 § får endast den som har legitimation som lärare och är behörig bedriva undervisningen. Att vara legitimerad och behörig innebär att läraren har en behörighetsgivande lärarexamen, som visar i vilka ämnen och årskurser undervisningen får bedrivas samt betygsättas. Det finns dock undantag från kraven på legitimation och behörighet. I 18 § framgår att en obehörig lärare kan anställas och får bedriva undervisning om det inte finns någon lärare att tillgå i kommunen i det aktuella ämnet. Endast legitimerade lärare får tillsvidareanställning. Lärare som saknar behörighet får högst anställas om ett år i taget (2 kap. 21 §).

Enligt skollagens 3 kap. 16 § är det i första hand den lärare som bedriver undervisningen som ska sätta betyg i ämnet. Är läraren som undervisar inte legitimerad ska betyg beslutas tillsammans med en legitimerad lärare. Om lärarna inte kan enas om betygsättningen ska beslutet fattas av den legitimerade läraren förutsatt att den legitimerade läraren är behörig i ämnet det avser. I annat fall ska betyget beslutas av rektorn.

1.6.2. Kommunens budget 2019 med plan 2020-2021

I Ronneby kommuns budget 2019 plan 2020-2021 redogörs för kommunens vision och kommunövergripande målområden. Kommunen har som vision att vara i framkant där

befolkningen och antalet arbetstillfällen ökar. Vidare ska Ronneby bli Sveriges första hållbara kommun. Kommunfullmäktige har fastställt åtta strategiska målområden² som ligger till grund för att nå visionen. Ett av de åtta strategiska målområden är *En bra skola*, som beskriver att eleverna ska uppnå målen i skolan och att lärarna ska ges ökade möjligheter att vara pedagoger och att vidareutvecklas i sin viktiga roll. Kommunfullmäktige har inom målområdet fastställt att målvärdet för andel behöriga lärare inom kommunens samtliga skolor ska uppgå till 80 procent under 2019.

² De strategiska målområdena är; fler jobb, attraktivt boende, en bra skola, en bra omsorg, en bra socialtjänst, en bra miljö, bra kultur- och fritidsutbud och en ekonomi i balans.

2. Granskningsresultat

2.1. Mål och riktlinjer

2.1.1. Mål

Utifrån kommunfullmäktiges strategiska målområde *En bra skola* har utbildningsnämnden ett nämndmål som innebär att eleverna ska uppleva trygghet, stimulerande och utvecklande studiemiljö. Eleverna ska stimuleras utifrån sina förutsättningar och personliga utveckling. Både kommunfullmäktiges strategiska målområde och det nämndspecifika målet är kopplat till indikatorer och målvärde. Indikatorerna för att uppnå nämndmålet berör andelen behöriga lärare inom kommunens samtliga skolverksamheter. Målvärdet för andel behöriga lärare inom skolverksamheterna i kommunen ska uppgå till 80 procent under 2019-2020.

Kommunfullmäktiges mål och nämndspecifika mål följs upp inom ramen för förvaltningens systematiska kvalitetsarbete. Det systematiska kvalitetsarbetet för 2019 ska enligt uppgift redovisas till nämnden under våren 2020.

2.1.2. Riktlinjer och rutiner

Personalpolitisk handlingsplan

Det finns en kommunövergripande personalpolitisk handlingsplan, tillika kommunal rekryteringsplan, som är antagen av kommunfullmäktige 2013. Handlingsplanen beskriver hur kommunen ska arbeta för att trygga kompetensförsörjningen samt öka kommunens attraktivitet som arbetsgivare. I handlingsplanen tydliggörs kommunens personalpolitiska vision, vilken är att ha ett hållbart arbetsliv för anställda i en verksamhet med hög kvalitet. Visionen har brutits ned i fem olika strategiområden med tillhörande mål och åtgärder. Ett av strategiområdena berör kompetensförsörjning och ett av målen därunder är att kommunen aktivt ska arbeta med generationsväxling och långsiktig kompetensförsörjning. Därtill beskrivs åtgärder som exempelvis att utarbeta en långsiktig kompetensförsörjningsplan och rutiner för överlämning och överföring av kunskap vid pensionsavgångar. Vi noterar att handlingsplanen gäller till och med 2015 och att det inte finns ny handlingsplan framtagen.

Rekryteringsplan

Med utgångspunkt i den personalpolitiska handlingsplanen har utbildningsförvaltningen 2015 tagit fram en egen rekryteringsplan. Syftet med rekryteringsplanen är att identifiera de områden som är viktiga att arbeta med för att underlätta rekrytering av lärare de kommande åren. I samband med framtagandet av rekryteringsplanen har en behovsanalys genomförts. Av behovsanalysen framgår bland annat att det inte finns tillräckligt med utbildade lärare, sökande saknas till utannonserade tjänster, ökad konkurrens mellan kommunerna i länet, ökad rörlighet bland lärarna och svårigheter att erbjuda heltidstjänster i mindre skolor för lärare med begränsade behörigheter.

I rekryteringsplanen beskrivs att förvaltningen ska genomföra marknadsföringsaktiviteter och anordna trivselkvällar för lärarkandidater och erbjuda en god arbetsmiljö. Vidare beskrivs att kommunen säkrar tillgången till legitimerade och behöriga lärare genom lönemässiga satsningar, ger medarbetare möjligheter att komplettera sina utbildningar med de kompetenser som kommunen saknar samt tillsvidareanställer legitimerade lärare.

För närvarande pågår ett arbete inom kommunen med att revidera rekryteringsplanen.

Rutinhantering av lärarlönelyftet

Rutinen³ redogör för vilka krav som ställs för att vara berättigad löneökning via lärarlönelyftet. En gång per termin görs inventering och avstämning hur medlen för lärarlönelyftet används, detta för att säkerställa att medel tilldelas personer utifrån kraven. Om en medarbetare som fått löneökning via lärarlönelyftet slutar och en ny lärare ersätter tjänsten samt uppfyller kraven för löneökning via lärarlönelyftet, ska rektorn rapportera detta till utbildningskansliet.

Riktlinjer för förstelärare

Riktlinjen⁴ beskriver förstelärarens uppdrag. Det framgår att det är utbildningsförvaltningens ledningsgrupp som beslutar om tillsättning av förstelärare, och i sin tur är det rektorn som ansvarar för rekryteringen. Riktlinjerna beskriver även vad som gäller när en förstelärare byter eller avslutar sin tjänst inom kommunen.

Utöver utbildningsnämndens styrdokument finns följande kommunövergripande styrdokument:

Riktlinjer för systematiskt arbetsmiljöarbete

Dokumentet fastställdes av kommundirektören den 28 april 2016 och gäller till och med 31 december 2019. Dokumentet innehåller riktlinjer för att skapa en god och säker arbetsmiljö. Det systematiska arbetet med arbetsmiljön är en del av arbetet för att uppnå målsättningen om att bli en attraktiv arbetsgivare.

2.2. Nuvarande kompetens och kartläggningar

2.2.1. Legitimerade och behöriga lärare

Tabellen nedan redogör för statistik⁵ avseende lärare på grundskoleenheterna i Ronneby kommun.

Grundskola	Antal elever	Elever per lärare	Antal förste lärare	Antal elever per förstelärare	Totalt antal lärare och rektor (Heltidstjänster)	Lärare, tillsvidareanställda	Andel lärare med pedagogisk högskoleexamen
Listerbyskolan	158	11,4	1	158,0	14,4	92,5	95,3
Kallingeskolan F-6	208	9,7	3	69,3	22,5	87,5	91,4
Johannishusskolan	104	8,9	1	104,0	12,2	94,4	85,8
Hobyskolan	243	11,0	2	121,5	22,9	91,0	80,8
Slättagårdsskolan	167	9,7	2	83,5	18,2	90,1	80,8
Fredriksbergsskolan	367	11,6	3	122,3	32,3	79,8	79,8
Eringsbodaskolan	65	7,4	1	65,0	9,1	66,1	68,4
Hallabroskolan	102	10,8	1	102,0	9,8	70,4	62,0
Espedalsskolan	151	9,5	2	75,5	17,0	70,0	61,7
Skogsgårdsskolan	133	8,5	4	33,2	16,7	84,7	59,5
Snäckebacksskolan	438	11,7	5	87,6	38,4	63,9	57,0
Kallingeskolan 7-9	341	9,6	4	85,2	36,6	44,0	48,0
Saxemaraskolan	107	11,5	1	107,0	9,5	53,3	38,3
Backarydsskolan	77	10,4	0	0,0	7,7	28,8	27,8

³ Rutinen är daterad 2019-01-14

⁴ Riktlinjen är daterad 2019-01-14

⁵ Statistiken är hämtad från Skolverket för läsåret 2018/19 med undantag av antalet förstelärare där uppgifterna kommer från utbildningsförvaltningen.

Ronneby kommun	2661	10,1	30	88,7	267,3	72,6	67,9
-----------------------	-------------	-------------	-----------	-------------	--------------	-------------	-------------

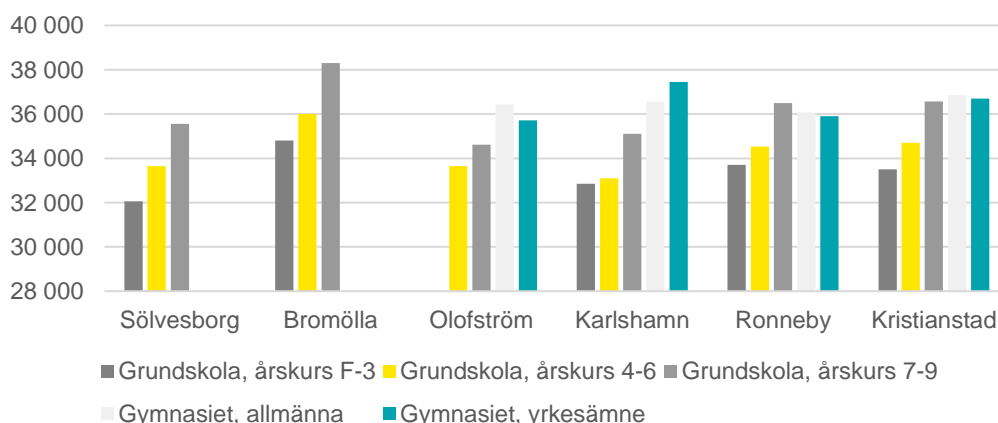
Totalt finns 14 kommunala grundskolor i Ronneby och vid granskningstillfället ligger andelen legitimerade och behöriga lärare i kommunen på 67,9 procent. I jämförelse med kommunerna i Blekinge län har Ronneby lägst andel lärare med pedagogisk högskoleexamen. Likaså understiger Ronneby kommun rikssnittet där motsvarande siffra uppgår till 85,9 procent för läsåret 2018/19.

Under läsåret 2018/19 överstiger endast fem av kommunens grundskolor fullmäktiges målvärde på 80 procent behörighet. Resterande grundskolor ligger under snittet, dels för kommunen och dels för riket. Av de skolor som har lägst andel legitimerade lärare är det framförallt Backarydsskolan som utmärker sig markant från de andra skolorna. Däremot är skolan mindre i jämförelse med kommunens andra skolor, vilket medför att statistiken påverkas mer vid avvikelser. I jämförelse med tidigare läsår kan ses att andel legitimerade lärare minskat.

Totalt finns 30⁶ förstelärartjänster fördelat på kommunens grundskolor. Det finns stora variationer avseende antalet förstelärare per elev bland grundskolorna. Högst antal förstelärare per elev finns i Listerbyskolan och lägst antal på Skogsgårdsskolan. På Backarydsskolan finns inga förstelärare⁷.

2.2.2. Löneläget

I intervjuer framkommer att grundskolorna tappat en viss andel behöriga lärare dels till gymnasiet och dels till grannkommunerna. Tabellen nedan illustrerar lönestatistik mellan grannkommunerna i Blekinge och Skåne län. Lönemässigt ligger Ronneby i nuläget förhållandevis jämnt med de andra kommunerna. Tidigare har löneläget i kommunen varit lågt, vilket anses varit en av de bidragande faktorerna till att Ronneby tappat sina lärarresurser. Kommunen har valt att höja lönerna som en strategi för att attrahera lärare till kommunen. Förvaltningsledningen har dock tagit ett informellt beslut om att det inte ska vara möjligt för lärare att höja sina löner genom att byta tjänster inom kommunen.



Löneläget i Ronneby och grannkommuner. Källa: utbildningsförvaltningen

⁶Grundskolorna har en förstelärare som inte ingår i det totala antalet.

⁷ Backarydsskolan är tilldelad en förstelärartjänst, men i nuläget är tjänsten vakant.

2.2.3. Kartläggning av kompetenser

Kartläggning av behöriga lärarresurser har tidigare rapporterats i KOLL⁸ som används inom kommunen. Vid intervju med förvaltningschefen framkom att denna arbetsprocess inte har fungerat och att förvaltningen inväntar nytt IT-system under våren 2019. I nuläget inhämtar förvaltningen statistik på lärarbehörigheten från Kolada och SCB. Vidare sammanställer rektorerna information om bland annat lärarbehörighet och pensionsavgångar. Någon systematisk uppföljning sker i dagsläget inte till nämnden. Nämnden har heller inte analyserat vilka konsekvenser bristen på behöriga lärare får för verksamheten.

För att säkerställa en systematisk uppföljning av bemanning och kompetens av lärarna (nämndens identifierade riskområde) har nämnden i sin internkontrollplan 2019 fastställt fem kontrollmoment enligt nedan:

- ▶ Antal rekryteringar på årsbasis (huvudman, enhet)
- ▶ Andel legitimerad personal (huvudman, enhet)
- ▶ Personalomsättning
- ▶ Arbetsuppgifter
- ▶ Arbetsmiljö

Uppföljning av kontrollmomenten ska redovisas till utbildningsnämnden i juni, oktober och februari 2019.

2.3. Attrahera och rekrytera lärare

I nämndens bokslut 2018 framgår det finns svårigheter att rekrytera behöriga lärare och att behov finns av att tänka i nya banor avseende kompetensförsörjningen.

Vid intervjutillfällena har det framkommit att elevantalet har ökat de senaste åren samtidigt som det finns utmaningar att rekrytera behöriga lärare och stödpersonal. Framförallt anses det vara svårt att attrahera och rekrytera behöriga lärare till landsbygdsskolorna⁹, på grund av avståndet från centralorten och begränsade kommunikationsförbindelser. Det uppges även att behöriga lärare tenderar att söka sig till de skolor som har en hög andel behöriga lärare.

Under hösten 2018 beslutade nämnden att Backarydsskolan tillfälligt fick lägga ned sin skolverksamhet för eleverna i årskurs 4–6 med anledning av att det saknades behöriga lärare¹⁰. Eleverna fick istället genomföra sin utbildning på Hallabroskolan och Eringsbodaskolan.

För att öka möjligheten att rekrytera behöriga lärare till kommunen anordnar förvaltningen en skoljobbmässa i Ronneby, där rektorer och annan personal får träffa lärarstudenter för en "speeddating". Konceptet anses ha varit framgångsrikt och resulterat i ett flertal anställningar. Förvaltningen har även deltagit i skoljobbmässa i Stockholm och anordnat rekryteringskvällar i kommunen.

I kommunen ansvarar rektorerna för anställning och lönesättning av behöriga och obehöriga lärare inom sina respektive skolor. Endast behöriga lärare anställs tillsvidare och för obehöriga lärare är anställningen tidsbegränsad för högst ett år och i vissa fall två år¹¹. I intervjuer med rektorer framkommer att de i samband med rekryteringar har ett nära samarbete mellan grundskolorna eftersom skolorna konkurrerar om samma lärarresurser.

⁸ IT-system för att kartlägga kompetenser och behörigheter.

⁹ Backarydsskolan, Eringsbodaskolan, Hallabroskolan och Saxemaraskolan.

¹⁰ Enligt sammanträdesprotokoll 2018-11-15

¹¹ Avser obehöriga lärare med studieplan.

2.4. Behålla och utveckla befintlig lärarkompetens

Gemensamt för skolorna som ingår i granskningen är att antalet elever ökat de senaste åren samtidigt som det har funnits svårigheter att rekrytera behöriga lärare och stödpersonal. Detta har medfört att undervisningstiden och arbetsbelastningen för lärare ökat.

Intervjuade uppger att grundskolorna tenderar att tappa behöriga lärare till gymnasiet. En bidragande orsak uppges vara att undervisningstimmarna är högre på grundskolan än i jämförelse med gymnasiet. I Skolverkets statistik framkommer att andelen behöriga lärare i gymnasiet ökat samtidigt som andelen behöriga lärare minskat i grundskolorna¹².

För att behålla de behöriga lärarna i kommunen lyfts behovet att minska de behöriga lärarnas arbetsbelastning. Resultatet i medarbetarenkät genomförd 2017 visar att nästan hälften av medarbetarna upplever stress eller stressrelaterade symtom på grund av arbetet. Av utbildningsnämndens sammanträdesprotokoll för november 2018 framgår att antalet anmälningar till företagshälsan främst från nyexaminerade lärare har ökat. För att komma tillrätta med problemen ska bland annat mentorskap vara i fokus. På flera skolor finns mentorskap för de obehöriga lärarna. De behöriga lärarna stöttar upp och sätter betyg tillsammans med de obehöriga lärarna. Vidare finns löpande diskussioner avseende kunskapskrav och betygsättning på skolorna. I intervjuer problematiseras kring om behörig lärare har tillräckligt med information om eleven för att kunna sätta ett rättvist betyg, också med anledning av lärarnas höga arbetsbelastning och tidsbrist.

I vissa intervjuer framgår att bristen på behöriga lärare kan resultera i en negativ påverkan av måluppfyllelsen för elever. I jämförelse mot Skolverkets statistik har sambandet inte kunnat bekräftas av granskarna.

Lärlönelyftet är ett exempel på en insats som kommunen tillämpat i syfte att premiera särskilt kvalificerade lärare. Under 2019 omfattas totalt 160 lärare av lärlönelyftet, som fördelas mellan kommunens grundskolor och gymnasium. Inom grundskolan omfattades totalt 62 lärare av lärlönelyftet. Intervjuade rektorer anser att det är en bra strategi, men ser att det är ett problem att det inte finns tillräckliga många platser för att samtliga behöriga lärare ska omfattas av lärlönelyftet. Det anses skapa en ovisshet hos rektorerna och att behöriga lärare som inte omfattas av löneökningen kan komma att lämna verksamheten.

I samband med den tillfälliga nedläggningen av Backarydsskolan som beskrivs i avsnitt 2.3 beslutade förvaltningschef om ett lönetillägg till de behöriga lärarna i Backarydsskolan, Hallabroskolan och Eringsbodaskolan. Anledningen var att de behöriga lärarna som ett resultat av nedläggningen fick ett utökat ansvar. Totalt omfattades åtta behöriga lärare av lönetillägget.

På förvaltningsövergripande nivå sammanställs inte anledningarna till varför lärarna väljer att avsluta sin tjänst i kommunen.

2.5. Framtida kompetensförsörjning

En utmaning för skolverksamheten framöver är att möta de kommande årens pensionsavgångar. Av kommunens personalbokslut 2018 framgår att cirka 12 procent av kommunens tillsvidareanställda lärare förväntas gå i pension till och med år 2023. Till och med år 2027 kommer motsvarande procentsats uppgå till 27 procent. Enligt utbildningsnämndens presidium är det problematiskt att möta kravet på behöriga lärare i samtliga årskurser och ämnesområden i samband med pensionsavgångarna, då äldre lärare oftare har bredare

¹² Information hämtat från Skolverket för läsåret 2015/16 fram till 2018/19. I faktagranskning framkommer dock synpunkt kring att gymnasielärare inte har en mindre arbetsbörda. Samma synpunktslämnare menar därtill att antalet undervisningstimmar för lärare årskurs 7-9 samt gymnasiet ligger högre än i riket i genomsnitt.

kompetenser och behörigheter. Det kommer innebära att fler nya lärare behöver rekryteras för att ersätta de äldre lärarnas behörigheter.

För att säkerställa framtida kompetensförsörjning av behöriga lärare har förvaltningen under våren 2019 ingått ett samverkansavtal gällande arbetsplatsintegrerad lärarutbildning med Kristianstad högskola. Samverkan kommer innebära möjligheten för medarbetare att kombinera studier med arbete och samtidigt erhålla lön från kommunen. I nuläget finns det två platser till den arbetsintegrerade lärarutbildningen.

3. Sammanfattande bedömning

Vår sammanfattande bedömning är att utbildningsnämnden inte har tillräckliga strategier för att säkerställa kompetensförsörjning av lärare utifrån kravet på lärarlegitimation.

Kommunfullmäktige har satt målet att andelen behöriga lärare inom skolverksamheterna i kommunen ska uppgå till 80 procent under 2019. Granskningen visar att endast fem av kommunens grundskolor överstiger målvärdet på 80 procent. Det finns svårigheter att attrahera och rekrytera behöriga lärare till kommunens grundskolor. Därtill tenderar nämnden att tappa de behöriga lärarna dels till gymnasiet och dels till grannkommunerna.

Granskningen visar att förvaltningen har tagit fram en rekryteringsplan som beskriver vilka områden som är viktiga att arbeta med för att underlätta rekrytering av lärare till Ronneby. Vi ser positivt på de strategier och åtgärder som nämnden vidtagit avseende att rekrytera, utveckla och behålla befintlig lärarkompetens. Vi bedömer dock att nämnden inte har ett långsiktigt och strategiskt arbete för att säkerställa kompetensförsörjningen av behöriga lärare. Bedömningen grundar sig på att det i nuläget saknas underlag för att kartlägga och analysera nuvarande kompetenser och framtida kompetensbehov. Vidare grundar sig bedömningen på att nämnden inte på ett systematiskt sätt följer upp lärarbehörigheten på kommunens skolor samt att nämnden inte genomför dokumenterade konsekvensanalyser avseende brist på behöriga lärare i skolverksamheten.

Granskningen visar att det kan finnas flera orsaker till varför det generellt sett finns en lägre andel legitimerade lärare inom grundskolan i Ronneby jämfört med i riket och länet. En orsak som framkommer är en hög tillströmning av nya elever, vilket inneburit en volymökning och därmed ett ökat rekryteringsbehov. En annan orsak kan vara att vissa lärare väljer gymnasiet framför den kommunala grundskolan, på grund av ett lägre antal undervisningstimmar och en högre lön. En tredje orsak är att vissa skolor i och med avstånd till tätorten och det pendlingsavstånd det kan innebära kan framstå som mindre attraktiva när det finns gott om lärartjänster tillgängliga på andra skolor. Vi menar dock att dessa orsaker tydligare bör analyseras av nämnden, med ändamålsenliga åtgärder som svarar mot dem. Det kan innebära att på olika vis arbeta för att generellt höja attraktiviteten inom grundskolan, genom till exempel lön eller arbetsvillkor. Det är också lämpligt med ett strukturerat arbete på nämnds- och förvaltningsnivå med kompetensutveckling, som innebär att lärarpersonal utan legitimation får möjlighet att läsa upp till legitimation och behörighet. Specifika orsaker på skolor, som rör till exempel arbetsmiljö eller pendling, bör därtill analyseras, också utifrån framgångsfaktorer som gör att vissa skolor uppvisar en hög andel legitimerade lärare. Slutligen handlar arbetet om en långsiktig kompetensförsörjning, med ett strategiskt långtgående fokus. I detta sammanhang kan nämnden bland annat fördelaktigt knyta nära kontakter med närliggande universitet och lärarutbildningar.

3.1. Svar och bedömningar på revisionsfrågor

3.1.1. Hur säkerställer nämnden att kraven kring behöriga lärare uppnås?

Vi bedömer att nämnden har säkerställt att kraven kring behöriga lärare uppnås. I kommunen ansvarar rektorerna för anställning och lönesättning av behöriga och obehöriga lärare inom sina respektive skolor. Endast behöriga lärare anställs tillsvidare och för obehöriga lärare är anställningen tidsbegränsad för högst ett år och i vissa fall två. På flera skolor är de behöriga lärarna mentorer för de obehöriga lärarna. I ämnen som undervisande lärare saknar behörighet i sätts betyg tillsammans med behörig lärare.

3.1.2. Vilka mål, riktlinjer och handlingsplaner har arbetats fram för att säkerställa kompetensförsörjning av lärare? Hur följs eventuella mål, riktlinjer och handlingsplaner upp?

Vi bedömer att framtagna mål och riktlinjer inte är tillräckliga för att säkerställa kompetensförsörjningen av lärare. Vidare bedömer vi att det inte finns löpande uppföljning av lärarbehörigheten. Vi menar att en årlig uppföljning inte är tillräcklig, utan att uppföljning bör ske löpande.

Utifrån kommunfullmäktiges strategiska målområde *En bra skola* har utbildningsnämnden konkretiserat ett nämndmål. Till nämndmålet koppas indikatorer som berör andelen behöriga lärare inom kommunens samtliga skolverksamheter. Målvärdet för andel behöriga lärare inom skolverksamheterna i kommunen ska uppgå till 80 procent under 2019- 2020. Vid granskningstillfället ligger andelen legitimerade och behöriga lärare i kommunen på 67,9 procent. Granskningen visar att endast fem av kommunens grundskolor överstiger målvärdet på 80 procent. Uppföljning av målen sker enligt uppgift inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet. 2019 års kvalitetsarbete redovisas först för nämnden under våren 2020.

Det finns en fastställd rekryteringsplan från 2015. Det pågår ett arbete inom förvaltningen med att revidera rekryteringsplanen, som under 2019 ska presenteras för utbildningsnämnden. Det har även arbetats fram rutinhandling av lärarlönelyftet och riktlinjer för förstelärare på förvaltningen. På kommunövergripande nivå finns riktlinjer för det systematiska arbetsmiljöarbetet och riktlinjer för rekryteringsprocessen i kommunen.

Nämnden har inte fastställt en strategisk plan för kompetensförsörjningen av behöriga lärare.

3.1.3. Vilka åtgärder har nämnden vidtagit för att kartlägga nuvarande kompetenser hos lärare?

Vi bedömer att nämnden inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att kartlägga nuvarande kompetens hos lärarna. Kartläggning av behöriga lärarresurser har tidigare rapporterats i kommunens IT-systemet KOLL¹³. Ett nytt IT-system planeras att införas under våren 2019. I nuläget inhämtar förvaltningen statistik på lärarbehörigheten från Kolada och SCB. Vidare sammanställer rektorerna även information om bland annat lärarbehörigheten och pensionsavgångarna samt rapporterar detta till förvaltningen när det efterfrågas. Till nämnden sker ingen systematisk uppföljning. Konsekvenserna av brist på behöriga lärare har heller inte systematiskt analyserats inom nämnden.

3.1.4. Vilka åtgärder har nämnden vidtagit för att kartlägga framtida kompetensbehov och personalförsörjningsbehov?

Vi bedömer att nämnden inte har vidtagit tillräckliga åtgärder för att kartlägga framtida kompetensbehov och personalförsörjningsbehov. Av kommunens personalboksutslut 2018 framgår att cirka 12 procent av kommunens lärare med en tillsvidareanställning förväntas gå i pension till och med år 2023 och till och med år 2027 kommer motsvarande procentsats uppgå till 27 procent. Enligt intervjuer är det problematiskt att få ihop behörigheten i samtliga årskurser och ämnesområden i samband med pensionsavgångarna, då äldre lärare har bredare kompetenser och behörigheter till skillnad från nya lärare. Det kommer innebära att fler nya lärare behöver rekryteras för att ersätta de äldre lärarnas behörighet.

¹³ IT-system för att kartlägga kompetenser och behörigheter.

3.1.5. Vilka åtgärder har nämnden vidtagit i syfte att behålla befintlig lärarkompetens inom skolorna?

Vi bedömer att nämnden delvis har vidtagit åtgärder för att behålla befintlig lärarkompetens inom skolorna. Lärarlönelyftet är ett exempel på en insats som kommunen tillämpat i syfte att premiera särskilt kvalificerade lärare. Förvaltningschefen har även beslutat om ett extra lönetillägg för totalt åtta lärare på de kringliggande skolorna i samband med nedläggningen. Vidare har förvaltningen deltagit i skoljobbmässa och ingått ett samverkansavtal gällande arbetsplatsintegrerad lärarutbildning med Kristianstad högskola.

3.2. Rekommendationer

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi utbildningsnämnden att:

- ▶ Löpande följa upp lärarbehörigheter på skolorna.
- ▶ Ta fram analyser och kartläggningar över lärarnas nuvarande kompetenser och nämndens framtida kompetensbehov.
- ▶ Ta fram en strategisk kompetensförsörjningsplan för att kunna rekrytera, behålla och utveckla behöriga lärare.
- ▶ Ta fram dokumenterade konsekvensanalyser avseende bristen av behöriga lärare i skolverksamheten.

Ronneby den 3 maj 2019

Sara Shamekhi
EY

Emelie Duong
EY

Christina Papravimidi
EY

Källförteckning

Intervjuade funktioner

- ▶ Rektor vid Hallabroskolan
- ▶ Rektor vid Kallingskolan 7-9
- ▶ Rektor vid Snäckebacksskolan
- ▶ Skolområdeschef i Ronneby
- ▶ Fackliga representanter för lärare
- ▶ Chef för utbildningsförvaltningen
- ▶ Utbildningsnämndens presidium

Externa källor

- ▶ Statistik från Skolverket

Dokument

- ▶ Förstelärare per enhet VT 2019 Ronneby
- ▶ Medarbetarenkät 2017
- ▶ Lönestatistik Blekinge
- ▶ Personalbokslut 2018
- ▶ Personalpolitisk handlingsplan
- ▶ Rekryteringsplan Ronneby utbildningsförvaltningen 2015
- ▶ Riktlinjer för systematiskt arbetsmiljöarbete 2016
- ▶ Riktlinjer förstelärare Ronneby kommun 2019
- ▶ Riktlinjer rekrytering 2015
- ▶ Rutin Lärarlönelyftet 2019
- ▶ Utbildningsnämndens mål och indikatorer 2019
- ▶ Utbildningsnämndens bokslutskommentarer 2018
- ▶ Beslut lönetillägg 2019
- ▶ Systematiskt kvalitetsmodell 2019