

# Revisionsrapport

## *Lärarbehörighet och rekrytering*

Kalix kommun

*Linda Marklund*

*Maj 2014*

# Innehållsförteckning

<b>1.</b>	<b>Sammanfattning och revisionell bedömning</b> .....	<b>1</b>
<b>2.</b>	<b>Inledning</b> .....	<b>2</b>
2.1.	Bakgrund .....	2
2.2.	Syfte och revisionsfråga.....	2
2.3.	Metod och avgränsning .....	2
<b>3.</b>	<b>Lagstiftning</b> .....	<b>3</b>
3.1.	Behörighet och legitimation .....	3
3.2.	Karriärsteg.....	3
3.2.1.	Huvudmannens ansvar .....	4
<b>4.</b>	<b>Granskningsresultat</b> .....	<b>5</b>
4.1.	Kartläggning och planering av kompetensbehov .....	5
4.2.	Åtgärder för att öka kompetensen.....	6
4.3.	Uppföljning och rapportering .....	9

# 1. **Sammanfattning och revisionell bedömning**

På uppdrag av kommunens revisorer har PwC granskat utbildningsnämndens styrning och kontroll när det gäller säkerställandet av behöriga lärare. Syftet med granskningen har varit att bedöma om denna är ändamålsenlig och om den interna kontrollen inom området är tillräckligt. Granskningen har resulterat i nedanstående iakttagelser och bedömningar.

- Vår bedömning är att befintliga kompetenser respektive kompetensbrister inom yrket i huvudsak har *kartlagts* i tillräcklig omfattning. Vi kan styrka att nämnd och verksamhet har uppmärksammat den nuvarande och kommande bristen på kompetens. Vi uppmärksammar även att det finns en förteckning över vilka lärare som hittills erhållit legitimation (ca 25 % av den totala lärarkåren) samt att kompetensbehoven kontinuerligt kartläggs.
- Vi saknar tillräckliga underlag för revisionell bedömning av i vilken utsträckning alla enheter har behörig personal med *rätt utbildning för det ämne och stadie de undervisar i*. Det finns i kommunen ingen kartläggning som ger en överblick över detta. Den sammanställning som finns visar dock att samtliga grundskoleenheter har någon grad av brist på formell kompetens, inför kommande läsår.
- Vår bedömning är att nämnd och verksamhet i stort vidtar tillräckliga (d v s rimliga) *åtgärder* i syfte att överbrygga kompetensbrister och nyrekrytera lärare. Nämnden har beslutat att fördelning av tjänster ska ske med utgångspunkt från behörighet. Ett antal riktade satsningar har även genomförts för att öka attraktiviteten för yrket och underlätta rekrytering. Vidare finns, i verksamheten, en fungerande rutin för omplacering av lärare mellan skolor vid behov.
- Vi bedömer att nämnden i stort har hanterat frågan om *införande av förstelärare* på ett ändamålsenligt sätt. Nämnden har fattat ett beslut att förstelärare ska införas i kommunen, vilket är positivt. Nämnden har även angett att syftet/målet är att höja elevernas kursbetyg. Avsikten är även att innehållet i tjänsterna ska anpassas till lokala behov. Vi vill uppmärksamma nämnden på vikten av att säkerställa att förstelärarnas tillkommande arbetsuppgifter och uppdrag ryms inom ramen för befintlig årsarbetstid och kan genomföras på avsett vis.
- Vår bedömning är att granskningsområdet inte *följs upp och rapporteras* till nämnden i tillräcklig omfattning. Satsningen på förstelärare utvärderas för närvarande, vilket är positivt. Information om att det råder brist på tillräcklig kompetens har också delgivits nämnden vid ett flertal tillfällen. Detta indikerar att nämnden är införstådd med det faktum att det finns, och även framgent kommer att finnas, brist på tillräcklig kompetens i verksamheten. Vi kan dock inte styrka att nämnden erhållit någon tydlig specificering av omfattningen av aktuella kompetensbrister i verksamheten, dvs omfattningen av lärare som i dagsläget undervisar i ett ämne eller årskurs som de inte är behöriga i. Denna information bör ligga till grund för nämndens beslut om vilka åtgärder som ska vidtas i syfte att överbrygga kompetensbrister. Vi rekommenderar även att nämnden följer upp resultatet av satsningen på förstelärarna med tydlig koppling till nämndens målsättning med satsningen; ”att höja kursbetygen”.

*Sammanfattningsvis bedömer vi att utbildningsnämndens styrning när det gäller säkerställandet av behöriga lärare i stort är ändamålsenlig. Den interna kontrollen inom området bedöms inte vara fullt tillräcklig.*

## **2. Inledning**

### **2.1. Bakgrund**

Från och med 1 juli 2011 ska den nya Skollagen (2010:800) tillämpas och dessutom gäller nya förordningar för skolväsendet. En förändring är att krav införs när det gäller behörighet/legitimerade lärare. Syftet är att kvalitetssäkra och utveckla verksamheten, öka elevernas måluppfyllelse och yrkets status. Regeringen har senare beslutat om övergångsregler och vissa undantag när det gäller behörigheter.

I flera kommuner medför de nya kraven svårigheter och risker att klara undervisning och betygssättning. Detta i kombination med att många lärare går i pension de närmsta åren gör utmaningen för kommunerna extra stor.

### **2.2. Syfte och revisionsfråga**

Granskningen syftar till att bedöma om utbildningsnämnden styrning och kontroll när det gäller säkerställandet av behöriga lärare är ändamålsenligt och om den interna kontrollen inom området är tillräckligt.

- Har befintliga kompetenser respektive kompetensbrister inom yrket kartlagts i tillräcklig omfattning?
- Har alla enheter behörig personal med rätt utbildning för det ämne och stadie de undervisar i?
- Planeras/vidtas tillräckliga åtgärder i syfte att överbrygga kompetensbrister och nyrekrytera lärare?
- Har nämnden hanterat frågan om införande av förstelärare på ett ändamålsenligt sätt?
- Följs området upp och rapporteras till utbildningsnämnden i tillräcklig omfattning?

### **2.3. Metod och avgränsning**

Granskningen har avgränsats till grundskolan. I tid har granskningens främst avgränsats till år 2014.

Granskningen har genomförts genom:

- Intervjuer med förvaltningschef, nämndsordförande och utvecklingsledare/rektorer vid Töreskolan.
- Granskning av protokoll samt kommuninterna styr- och uppföljningsdokument (tex verksamhetsplan).

## 3. Lagstiftning

### 3.1. Behörighet och legitimation

Skolagen (2010:800) innehåller bestämmelser om lärare, dvs vilka som får undervisa i skolväsendet. Lagen har ändrats flera gånger och den senaste ändringen gäller från och med den 1 december 2013.

Skollagen innebär krav på legitimation för att anställas som lärare i skolväsendet utan tidsbegränsning, bedriva och ansvara för undervisningen, besluta om betyg och att vara mentor.

Arbetsgivaren får därmed, efter den 1 december 2013, inte tillsvidareanställa lärare som inte är behöriga och har legitimation.

*Undantag* från reglerna görs för lärare som undervisar i modersmål eller i ett yrkesämne i gymnasiet tex.

Vissa lärare ska få undervisa under en *övergångsperiod* även om de inte uppfyller kravet på behörighet och legitimation. De som har anställts före den 1 juli 2011 och därefter inte fått ändrade anställningsvillkor får undervisa och självständigt besluta om betyg utan legitimation fram till utgången av juni 2015.

Skolverket ansvarar för legitimationsregistret och utfärdande av legitimation.

### 3.2. Karriärsteg

Regeringen har inrättat två utvecklingssteg för yrkesskickliga lärare. Dessa karriärtjänster omfattar *förstelärare* samt *lektor*. Dessa karriärtjänster kopplas till särskilda kvalifikationskrav och inriktning på arbetsuppgifter. Huvudsakligen ska lärare med dessa karriärtjänster arbeta med undervisning och uppgifter som hör till undervisningen.

Regeringen inrättar även ett riktat *statsbidrag* för att ge förstelärare och rektorer högre löner i förhållande till andra kollegor.

*Med förstelärare avses en lärare som:*

1. är legitimerad (kravet gäller inte de tjänster som tillsätts under 2013),
2. genom dokumentation kan redovisa minst fyra års väl vitsordat arbete med undervisning inom ramen för en eller flera anställningar inom skolväsendet,
3. har visat en särskilt god förmåga att förbättra elevernas studieresultat och ett starkt intresse för att utveckla undervisningen, och
4. även i övrigt av huvudmannen bedöms som särskilt kvalificerad för undervisning och uppgifter som hör till undervisningen.

Med lektor avses en lärare som:

1. är legitimerad (kravet gäller inte de tjänster som tillsätts under 2013),
2. har avlagt en examen på forskarnivå och
3. under minst fyra års tjänstgöring, som lärare i skolväsendet har visat pedagogisk skicklighet.

### 3.2.1. Huvudmannens ansvar

Enligt råd från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)<sup>1</sup> ska beslut om *vilka karriärtjänster* som ska inrättas fattas i varje kommun. Då det är frivilligt för huvudmannen att inrätta karriärtjänster är ett övergripande inriktningsbeslut om att inrätta karriärtjänster ett naturligt *första steg* i beslutsprocessen.

*Nästa steg* är att ta ställning till *vad* dessa tjänster ska innehålla och *vilka* lärare som ska utses till förstelärare, lektor eller tjänster med olika ledningsuppdrag. Innehållet i tjänsterna ska utformas utifrån lokala behov.

Rektorn är den arbetsgivarrepresentant som är närmast skolverksamheten och därmed sannolikt bäst lämpad att uttala sig om enskilda lärares prestationer. Därför bör rektorn ha en central roll i bedömningen av vilka lärare som är särskilt yrkesskickliga. Huvudmannen ska å sin sida avgöra *omfattningen* av inrättandet av karriärtjänster vid sina olika skolor.

Införandet av karriärtjänster är ett *långsiktigt åtagande*. Huvudmannen måste ansvara för att inrätta tjänster som differentierar arbetsuppgifterna så att förstelärare kan ta större ansvar för kollegornas utveckling. Då en befintlig lärare erbjuds en karriärtjänst måste huvudmannen beakta de arbetsuppgifter som eventuellt inte längre ryms inom karriärtjänsten. Det är huvudmannens ansvar att tillskjuta de *resurser* som krävs.

---

<sup>1</sup> Ett samlat karriärsystem för lärare, april 2013.

## 4. Granskningsresultat

### 4.1. Kartläggning och planering av kompetensbehov

Skolchef och nämndsordförande uppger att verksamheten har överblick över lärarnas kompetenser samt när lärarna beräknas gå i pension.

Av intervju med förvaltningschef framgår att det i verksamheten finns en personalplaneringsgrupp som bl.a. annat har i uppdrag att se över kommande pensionsavgångar. Granskningen visar att varje rektor, inför varje termin, upprättar en sammanställning över vilka övertaligheter respektive nyanställningsbehov som finns på respektive skolenhet. Sammanställningen överlämnas till *personalplaneringsgruppen* som består av rektorer, förskolechef och representant från arbetsgivarenheten. Personalplaneringsgruppen sammanställer i sin tur en kommunövergripande översikt över vilka *nyanställningsbehov* respektive *övertaligheter* som finns i kommunen. Granskning av den kommunövergripande sammanställningen visar att nyanställningsbehovet inom grundskolan, inför läsåret 2014/2015, uppgår till ca 18 heltidstjänster inom olika ämnen och att kommunens samtliga grundskolenheter har behov av någon kompetens.

Arbetsgivarenheten tar fram underlag till personalplaneringsgruppen som visar kommande *pensionsavgångar* inom lärarkåren.

Vi har även tagit del av en sammanställning kallad "lärarlegitimation" som upprättats av arbetsgivarenheten. Sammanställningen omfattar enligt uppgift kommunens samtliga lärare och uppdateras varje år av arbetsgivarenheten. Granskningen visar att dokumentet innehåller information om vid *vilken skolenhet* läraren arbetar, *vilken typ av utbildning* läraren har samt om läraren erhållit *legitimation eller inte*. Av dokumentationen framgår att 55 av kommunens 221 lärare i grundskola och gymnasium (dvs ca 25 %) hittills erhållit legitimation.

Av nationell statistik<sup>2</sup> framgår att Kalix kommun har en jämförelsevis hög andel lärare med pedagogisk högskoleexamen inom grundskolan (93,3 % år 2012). Motsvarande andel i liknande kommuner (grundskola) är 90,8 % och i länet 89,0 %. Denna nationella statistik lämnar dock ingen information om hur lärarna används i kommunen och vid de enskilda skolorna. Den är alltså inte liktydig med hur stor andel av personalen i kommunen som är behöriga för de ämnen och årskurser de undervisar i.

Det finns ingen sammanställd information i kommunen som tydliggör i vilken utsträckning kommunens lärare är behöriga för de ämnen och årskurser de undervisar i.

Vi noterar att nämnden vid ett antal tillfällen uppmärksammat den rådande bristen på kompetens, exempelvis vid följande tillfällen:

---

<sup>2</sup> Källa: [www.kolada.se](http://www.kolada.se)

- Februari 2013: I samband med budget/omvärldsbevakning 2014 identifierar nämnden *personalförsörjning inom grundskolan och gymnasiet* som viktigt område att arbeta vidare med.
- December 2013: Nämnden konstaterar i sin omvärldsbevakning inför 2015 att; *En utmaning som redan börjar vara ett faktum är att kunna rekrytera lärare eftersom vi utbildar för få lärare i landet och det är relativt många som går i pension. Vi behöver ta fram en plan för hur vi ska klara den utmaningen.*
- April 2014: Nämnden lämnar konsekvensanalys av budget 2015 till kommunstyrelsen. Av dokumentationen framgår bl.a. följande: *För att visionen Sveriges bästa skola ska nås krävs fortsatt hög behörighet och kompetenta lärare där ett proaktivt arbete är viktigt. Nämnden ser stora framtida konsekvenser gällande rekrytering av lärare i samband med pensionsavgångar.*

**Bedömning:** Vår bedömning är att befintliga kompetenser respektive kompetensbrister inom yrket i huvudsak har kartlagts i tillräcklig omfattning. Bedömningen baseras på att vi kan styrka att nämnd och verksamhet har uppmärksammat den nuvarande och kommande bristen på kompetens. Vi uppmärksammar även att det finns en förteckning över vilka lärare som hittills erhållit legitimation (ca 25% av den totala lärarkåren) samt att kompetensbehoven kontinuerligt kartläggs.

Vi saknar tillräckliga underlag för revisionell bedömning av i vilken utsträckning alla enheter har behörig personal med rätt utbildning för det ämne och stadie de undervisar i. Det finns i kommunen ingen sammanställd kartläggning som ger en överblick över detta.

## 4.2. Åtgärder för att öka kompetensen

### Åtgärder för att överbygga kompetensbrister

Det är den anställde själv som ska verka för att denna blir behörig i samtliga ämnen/årskurser den undervisar i. Arbetsgivaren kan dock besluta om att samtliga lärare ska vara behöriga och legitimerade i syfte att säkerställa kompetent och behörig personal.

Granskningen visar att styrelsens barn- och utbildningsutskott, i november 2011, uppdragit till rektor att fördela tjänster efter behörighet från och med läsåret 2012/2013 och om möjligt tidigare. Av intervju framgår också att det är en tydlig viljeriktning i verksamheten att behöriga lärare ska anställas i första hand. Det uppges dock inte finnas tillräcklig tillgång på behöriga lärare vilket gör att eventuella kompetensbrister måste lösas på annat sätt.

Förvaltningschef uppger vidare att Kalix är en av de kommuner som har använt sig mest av lärarlyftet 1 och 2<sup>3</sup> i syfte att vidareutbilda lärarna så att de utökar sin behörighet. Vi har dock inte, på revisionellt vis, kunnat styrka detta. Förvaltningschef

<sup>3</sup> Lärarlyftet 2 är en fortsättning på det s.k. Lärarlyftet, men inriktas mot att lärare ska bli behöriga i alla skolformer, ämnen och årskurser där de undervisar. Statsbidrag lämnas för den personal som deltar i satsningen.



upplever också att lärarna överlag är positiva till att delta i satsningen. Vi har tagit del av ett dokument benämnt "Utbildning lärare". Av dokumentet framgår bl.a. att Läraryrket 1 bl.a. har resulterat i fler behöriga matematiklärare i år 1-6.

Förvaltningschef och ordförande bedömer dock att det även framgent kommer att vara svårigheter att rekrytera tillräckligt många behöriga lärare. Störst brist kommer, enligt förvaltningschef, att finnas när det gäller lärare som är behöriga för matematik och naturorienterade ämnen. Den främsta orsaken tros vara att det är för få som söker till lärarprogrammet.

Med utgångspunkt från den kartläggning av rekryteringsbehov som sker inför varje termin lämnar förvaltningens personalplaneringsgrupp förslag, till rektorerna, på hur behoven ska lösas. I vissa fall sker omflyttning av personal mellan skolorna, i andra fall sker annonsering efter behöriga lärare.

### **Åtgärder för att nyrekrytera lärare**

Enligt förvaltningschef är det ett önskemål och även en nödvändighet att lärarna själva måste höja läraryrkets status. Förvaltningschef anser att de kommit långt i kommunen i och med att många vågar söka sig till karriärtjänster. Därutöver har Kalix uppmärksammats på ett positivt sätt i media, exempelvis med anledning av förbättrade resultat, vilket också bidrar till att höja yrkets status och attrahera fler lärare.

Det upplevs dock vara problem att rekrytera behöriga lärare, inom vissa ämnen, och att det är "en dragkamp" mellan kommunerna i detta avseende. Förvaltningen ser även ett problem med att många kommer att gå i pension inom några år och att detta kan leda till svårigheter att rekrytera tillräckligt många. Av nämndens konsekvensanalys (april 2014) samt intervju med förvaltningschef framgår att de främsta åtgärder som har vidtagits i syfte att öka attraktiviteten och kunna nyrekrytera fler är:

- Stötta de som vill fortbilda sig, bredda och utöka sin behörighet.
- Vikariepool i förskolan (Un februari 2013). Planer finns på att även införa detta i grundskolan. Detta har upplevts som ett bra sätt att knyta lärare till verksamheten.
- Höjda löner för lärarna 2012 och 2013. En satsning som genomförts i syfte att visa att satsning på lärarna sker och således öka attraktiviteten i yrket.
- Restriktiv hållning när det gäller att varsla behörig personal. Det har förekommit att övertalig, behörig personal behålls i verksamheten som vikarier för att finnas kvar, tex när någon går i pension. Detta ses också som ett led i att vara en attraktiv arbetsgivare.
- Vikariepool för behöriga lärare inom grundskola och gymnasium (Un maj 2014). Ett sätt att knyta behöriga lärare till verksamheten.

### **Införande av karriärtjänster**

I nämndens *verksamhetsplan 2014* (Un september 2013) återfinns följande mål: *Höja kursbetygen*. Som aktivitet kopplat till detta mål anges "anställa förstelärare"

och att detta ska vara klart senast december 2015. Utbildningschef ansvarar, enligt verksamhetsplanen, för detta.

I juli 2013 anställdes 6 förstelärare. Av intervju framgår att kommunen nu erhållit statsbidrag för anställning av ytterligare 23 förstelärare. Rekryteringen ska påbörjas sommaren 2014 och förhoppningen är att det inför höstterminen 2014 kommer att finnas sammanlagt 29 förstelärare i kommunen. Enligt förvaltningschef tros många söka till tjänsterna.

Verksamheten har sammanställt *kriterier* för förstelärare i kommunen. Av dokumentet framgår bl.a. att den huvudsakliga placeringen blir på den skola där läraren har sin grundtjänst och att denne får 5 tkr mer i månadslön. Av intervju med förvaltningschef framgår dock att avsikten är att förstelärarna ska kunna arbeta i hela kommunen, efter behov. Vi kan inte styrka att de lokala behoven har kartlagts. Enligt uppgift från förvaltningschef kommer rekryteringen främst att ske med utgångspunkt från lärarnas kompetens och personlig lämplighet. Även de lokala behoven kommer att vara en faktor vid anställning av förstelärare. Rektor ska bedöma lärarnas lämplighet och en mall för denna bedömning har bilagts dokumentet. Vidare framgår att tid för uppdraget ska finnas inom ramen för årsarbetstiden.

Av kriterierna framgår vidare att alla förstelärare kommer att ingå i ett nätverk med utvecklingsledare och verksamhetsutvecklare som träffas kontinuerligt.

Kriterierna anger att förstelärare införs som tidsbegränsat förordnande med statligt lönetillägg för tillsvidareanställda lärare i Kalix kommun. Av intervjuer framgår att anledningen till detta är att insatserna ska kunna utvärderas samt att det finns en osäkerhet hur länge som statsbidrag kan erhållas för tjänsterna. De förstelärare som redan finns anställda har 2 års förordnande och de som kommer att rekryteras planeras få 1 års förordnande.

**Bedömning:** Vi uppmärksammar att det finns ett generellt problem i mindre kommuner när det gäller tillräcklig tillgång till vissa behörigheter. Vår bedömning är att nämnd och verksamhet i stort vidtar tillräckliga (dvs rimliga) åtgärder i syfte att överbrygga kompetensbrister och nyrekrytera lärare. Nämnden har beslutat att fördelning av tjänster ska ske med utgångspunkt från behörighet. Ett antal riktade satsningar har även genomförts för att öka attraktiviteten för yrket och underlätta rekrytering. Vidare finns, i verksamheten, en rutin för omplacering av lärare mellan skolor vid behov.

Vår bedömning är vidare att nämnden i stort har hanterat frågan om införande av förstelärare på ett ändamålsenligt sätt. Bedömningen baseras på att nämnden har fattat ett beslut att förstelärare ska införas i kommunen, vilket är positivt. Nämnden har även angett att syftet/målet är att höja elevernas kursbetyg. Avsikten är även att innehållet i tjänsterna ska anpassas till lokala behov. Vi vill uppmärksamma nämnden på vikten av att säkerställa att förstelärarnas tillkommande arbetsuppgifter och uppdrag ryms inom ramen för befintlig årsarbetstid och kan genomföras på avsett vis.

### 4.3. Uppföljning och rapportering

Av intervjuer framgår att utvärdering av de 6 anställda förstelärarnas insats för närvarande pågår. Material för denna utvärdering har skickats ut i mars 2014. Av de svar som hittills inkommit framgår, enligt förvaltningschef, att satsningen fallit väl ut.

Vår granskning av nämndens protokoll visar att nämnden under det senaste året har delgivit följande information:

- Muntlig information om läraryrkeslegitimation av utbildningschef och ordförande (mars 2013).
- Information om erhållet statsbidrag för läraryrket 2 (maj 2013).
- Muntlig information av en förstelärare om dennes erfarenheter av uppdraget (april 2014). Avsikten är även att resultatet av den pågående utvärderingen av förstelärarnas insats ska delges nämnden, när den är klar.

I övrigt noterar vi att nämnden kontinuerligt, tex i samband med budgetarbetet och omvärldsbevakning, uppmärksammar den rådande och kommande bristen på kompetens.

Vi kan inte genom de protokoll och handlingar som granskats se att nämnden har en konkret återkommande uppföljning av läget vad gäller aktuella behörigheter och legitimering av lärare, eller vilka specifika kompetensbrister som finns och hur dessa ska åtgärdas.

**Bedömning:** Vår bedömning är att granskningsområdet inte följs upp och rapporteras till nämnden i tillräcklig omfattning. Satsningen på förstelärare utvärderas för närvarande, vilket är positivt. Information om att det råder brist på tillräcklig kompetens har också delgivits nämnden vid ett flertal tillfällen. Detta indikerar att nämnden är införstådd med det faktum att det finns, och även framgent kommer att finnas, brist på tillräcklig kompetens i verksamheten. Vi kan dock inte styrka att nämnden erhållit någon tydlig specificering av omfattningen av aktuella kompetensbrister i verksamheten, dvs omfattningen av lärare som i dagsläget undervisar i ett ämne eller årskurs som de inte är behöriga i. Denna information bör ligga till grund för nämndens beslut om vilka åtgärder som ska vidtas i syfte att överbrygga kompetensbrister.

Vi rekommenderar även att nämnden följer upp resultatet av satsningen på förstelärarna med tydlig koppling till nämndens målsättning med satsningen; ”att höja kursbetygen”.

2014-05-12

**Linda Marklund**  
Projektledare

**Hans Forsström**  
Uppdragsledare