

# Mölnads stad

Granskning av kompetensförsörjning av  
behöriga lärare



Building a better  
working world

## Innehåll

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Sammanfattning .....</b>  | <b>2</b>  |
| <b>1. Inledning .....</b>  | <b>4</b>  |
| 1.1. Bakgrund.....   | 4         |
| 1.2. Syfte och revisionsfrågor .....   | 4         |
| 1.3. Avgränsning .....   | 4         |
| 1.4. Revisionskriterier.....   | 4         |
| 1.5. Ansvarig nämnd .....  | 5         |
| 1.6. Metod.....  | 5         |
| <b>2. Nulägesanalys - lärarbehörigheter i Mölndals stad .....</b>              | <b>6</b>  |
| 2.1. Det nationella regelverket.....   | 6         |
| 2.2. Organisation och ansvarsfördelning .....                                  | 6         |
| 2.3. Legitimerade och behöriga lärare i Mölndals stad.....                     | 7         |
| <b>3. Mål och riktlinjer .....</b>   | <b>9</b>  |
| 3.1. Målstyrning inom Mölndals stad .....                                      | 9         |
| 3.2. Riktlinjer och rutiner.....   | 10        |
| 3.3. Strategier för att rekrytera, behålla och utveckla lärare.....            | 10        |
| 3.4. Uppföljning av mål, strategier och riktlinjer .....                       | 13        |
| 3.5. Vår bedömning.....  | 13        |
| <b>4. Konsekvenser av brist på behöriga lärare.....</b>                        | <b>15</b> |
| 4.1. Konsekvensanalys .....  | 15        |
| 4.2. Vår bedömning.....  | 16        |
| <b>5. Samlad bedömning .....</b>   | <b>17</b> |
| 5.1. Slutsatser .....  | 17        |
| 5.2. Svar på revisionsfrågorna.....  | 17        |
| 5.3. Identifierade förbättringsområden och rekommendationer.....               | 18        |
| <b>Bilaga 1 – Bakgrund.....</b>  | <b>20</b> |
| <b>Bilaga 2 - Källförteckning.....</b>   | <b>21</b> |
| <b>Bilaga 3 – Antal elever, lärartäthet och behöriga lärare per skola.....</b> | <b>22</b> |

## Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Mölndals stad genomfört en granskning avseende kompetensförsörjning av behöriga lärare. Sedan 1 juli 2015 gäller skollagens krav på lärarlegitimation och behörighet fullt ut. Syftet med granskningen har varit att bedöma om skolnämnden respektive utbildningsnämnden har säkerställt kompetensförsörjning av lärare utifrån skollagens krav.

Utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövning bedömer vi att skolnämnden och utbildningsnämnden i huvudsak har säkerställt kompetensförsörjning av legitimerade och behöriga lärare i enlighet med skollagen. Båda nämnderna har regelbundet inhämtat information om förekomst av obehöriga lärare. Därigenom bedöms nämnderna ha förutsättningar för god kontroll av hur väl skollagens krav möts. Inom skolnämnden finns fastställda rutiner för rapportering av förekomst av obehöriga lärare. Rutinerna bedöms bidra till att möta skollagens krav, men vi bedömer att efterlevnaden av rutinerna skulle kunna stärkas för att säkerställa att samtliga stadens skolor rapporterar på ett enhetligt vis. Inom utbildningsnämnden har rapportering inhämtats regelbundet i samband med de personalförändringar som skett till följd av nedläggningen av Fässbergsgymnasiet. Vi bedömer att utbildningsnämnden bör säkerställa att regelbunden rapportering av lärarbehörigheter sker även framöver.

Granskningen visar att varken skolnämnden eller utbildningsnämnden har fastställt någon strategisk plan för kompetensförsörjning av lärare. De kartläggningar av behörigheter som gjorts har inte legat till grund för något systematiskt och långsiktigt strategiskt arbete. Det saknas också dokumenterade strategier för att rekrytera, behålla och kompetensutveckla lärare i enlighet med det mål som kommunfullmäktige fastställt om att Mölndals stad ska vara en attraktiv arbetsgivare. Sådana strategier bedöms bli viktiga framgent, eftersom lärarbristen förväntas öka nationellt.

Konsekvenserna av brist på legitimerade och behöriga lärare har inte systematiskt analyserats inom Mölndals stad. Granskningen har dock visat att det finns skäl att anta att oförmåga att möta kraven på behörighet får ekonomiska och arbetsmiljömässiga konsekvenser. Detta eftersom obehörig lärare inte får sätta betyg och andra lärare därmed måste avsätta tid och resurser för detta. Vidare ställs ökade krav på strategisk planering inom skolorna för att säkerställa att behöriga lärare anställs i samtliga ämnen, vilket ibland kräver ett större antal tjänster, framför allt i mindre skolor.

Utifrån granskningen rekommenderas skolnämnden att:

- ▶ Fastställa en långsiktig kompetensförsörjningsstrategi för att kunna rekrytera och behålla legitimerade och behöriga lärare.
- ▶ Säkerställa att rutinerna för rapportering av obehöriga lärare efterlevs på ett enhetligt sätt i samtliga skolor.

- ▶ Tillse att riktlinjer fastställs för hur betygssättning ska ske i ämnen där behörig lärare saknas, för att säkerställa den juridiska rättssäkerheten samt att betygssättande rektor/lärare får tillräcklig information för att kunna sätta betyg.
- ▶ Tillse att ekonomiska, arbetsmiljömässiga och resultatmässiga konsekvenser av brist på behöriga lärare analyseras.

Utifrån granskningen rekommenderas utbildningsnämnden att:

- ▶ Fastställa en långsiktig kompetensförsörjningsstrategi för att kunna rekrytera och behålla legitimerade och behöriga lärare.
- ▶ Säkerställa att nämnden framgent får regelbunden rapportering av andelen behöriga lärare och orsaker till anställning av obehöriga lärare.
- ▶ Tillse att riktlinjer fastställs för hur betygssättning ska ske i ämnen där behörig lärare saknas, för att säkerställa den juridiska rättssäkerheten samt att betygssättande rektor/lärare får tillräcklig information för att kunna sätta betyg.
- ▶ Tillse att ekonomiska, arbetsmiljömässiga och resultatmässiga konsekvenser av brist på behöriga lärare analyseras.

## 1. Inledning

### 1.1. Bakgrund

Kommunrevisionen i Mölndal har mot bakgrund av skollagens förändrade krav kring lärarlegitimation och sin risk- och väsentlighetsanalys beslutat att genomföra en fördjupad granskning av kompetensförsörjning av behöriga lärare. Bakgrunden till granskningen beskrivs närmre i bilaga 1.

### 1.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om skolnämnden respektive utbildningsnämnden har säkerställt kompetensförsörjning av lärare utifrån skollagens krav på behörighet och lärarlegitimation.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Vilka mål, riktlinjer och handlingsplaner har nämnderna fastställt för att säkerställa kompetensförsörjning av lärare?
- ▶ Hur har nämnderna följt upp eventuella mål, riktlinjer och handlingsplaner?
- ▶ Vilka åtgärder har nämnderna vidtagit i syfte att rekrytera, behålla och utveckla lärare?
- ▶ Hur har nämnderna säkerställt att stadens nuvarande lärarkompetenser kartläggs?
- ▶ Hur har nämnderna säkerställt att stadens framtida kompetensbehov och personalförsörjningsbehov kartläggs?

Som en del av granskningen har vi även beaktat nämndernas eventuella analyser av konsekvenserna av för få behöriga lärare.

### 1.3. Avgränsning

Granskningen avgränsas till grund- och gymnasieskola som bedrivs i stadens egen regi. Inom ramen för granskningen har också arbetet vid fyra utvalda skolor (tre grundskolor och en gymnasieskola) granskats. Urvalet av skolor beskrivs närmare i avsnitt 1.6 – Metod.

### 1.4. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen som utgångspunkt för analys, slutsatser och bedömningar. I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

- ▶ Kommunallagens (1991:900) 6 kap 7§ som reglerar styrelser och nämnders uppdrag.

- ▶ Skollagens (2010:800) 2 kap 13-22§§ som reglerar vem som får undervisa i skolväsendet och reglerar anställning av lärare.
- ▶ Skollagens (2010:800) 3 kap 16§ som reglerar beslut om betyg och krav på legitimation.
- ▶ Skollagens (2010:800) 4 kap 3-6§§ som reglerar systematiskt kvalitetsarbete inom skolan.
- ▶ Mölndals stads budget/plan 2015-2017 som inbegriper kommunfullmäktiges stadsgemensamma mål.

Revisionskriterierna beskrivs närmre i avsnitt 3 – Mål och riktlinjer.

### **1.5. Ansvarig nämnd**

Granskningen avser skolnämnden och utbildningsnämnden. Skolnämnden ansvarar för stadens för- och grundskoleverksamhet, medan utbildningsnämnden är ansvarig för gymnasieverksamheten.

### **1.6. Metod**

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer. Dokumentförteckning och förteckning över intervjupersoner framgår av bilaga 2. Samtliga intervjuade har beretts tillfälle att faktagranska rapporten.

Urvalet av skolor som granskats har gjorts för att få en spridning avseende andel behöriga lärare, geografiskt läge och de årskurser som skolan innefattar och på så vis få ett fullgott underlag för analys och bedömning. De skolor som ingår i urvalet är Hallenskolan, Kvarnbyskolan, Sinntorpsskolan och Krokslättsgymnasiet.

## 2. Nulägesanalys - lärarbehörigheter i Mölndals stad

*I detta avsnitt ges en kort beskrivning av skollagens behörighetskrav. Ansvarsfördelningen avseende behörighetsfrågor i Mölndals stad beskrivs också. Avsnittet sammanställer slutligen hur stor andel av stadens lärare som möter skollagens krav på behörighet och legitimation i dagsläget.*

### 2.1. Det nationella regelverket

Sedan 1 juli 2015 gäller skollagens krav på legitimation av behörighet fullt ut. Att en lärare är legitimerad innebär att han eller hon har en behörighetsgivande examen. Legitimationen visar i vilka årskurser och ämnen läraren är behörig, det vill säga inom vad läraren får undervisa och sätta betyg. En legitimation kan utökas med ytterligare behörigheter om läraren genomför behörighetsgrundande studier efter avlagd lärarexamen.

De nya kraven i skollagen innebär att:

- ▶ Endast legitimerade lärare får tillsvidareanställas. Olegitimerade lärare får anställas under max ett år åt gången och bara om det inte finns någon legitimerad lärare att tillgå. En lärare som fullföljt lärarexamen men inte hunnit få sin legitimation får förbli anställd i väntan på utfärdad legitimation.
- ▶ Endast lärare med legitimation och ämnesbehörighet får bedriva undervisning i ämnet. Om det inte finns någon behörig lärare i det aktuella ämnet i kommunen kan en lärare som inte är behörig anställas, men bara för ett år i taget.
- ▶ Endast legitimerade lärare får sätta betyg. I första hand ska den lärare som bedriver undervisningen i ämnet sätta betyg. Om undervisande lärare inte är behörig så ska betyg sättas tillsammans med en legitimerad lärare. Är undervisande lärare och legitimerad lärare inte överens gäller legitimerad lärares beslut, såvida den legitimerade läraren är behörig i ämnet. I annat fall ska rektor fatta beslut om betyget.

Skollagen ställer också krav på att både kommunen och rektor vid respektive skolenhet systematiskt och kontinuerligt ska planera, följa upp och utveckla utbildningen samt att det systematiska kvalitetsarbetet ska dokumenteras.

### 2.2. Organisation och ansvarsfördelning

Flera av stadens nämnder ansvarar för frågor som rör kompetensförsörjning av behöriga lärare.

*Kommunstyrelsen* ska enligt reglemente leda och samordna stadens personalpolitik. Inom kommunstyrelsen finns arbetsgivar- och organisationsutskottet som behandlar ärenden som rör personalpolitik och personaladministration. *Stadsledningsförvaltningen* utgör ledningsstöd till kommunstyrelsen. Inom förvaltningen finns en HR-avdelning, som arbetar med att utveckla Mölndals stad som arbetsgivare. Det innebär att HR-avdelningen till exempel tar fram

rutiner som rör arbetsgivarpolitiken och stöttar förvaltningarna i deras personalarbete. HR-avdelningen stödjer således skol- och utbildningsförvaltningen när lärare ska rekryteras.

I arbetet med lärarbehörigheter är det *skolnämnden* som fattar beslut om en obehörig lärare får anställas på en period om mer än sex månader. Gäller anställningen mindre än sex månader får rektor själv fatta beslut. Inom *skolförvaltningen* finns en verksamhetschef för skola, som fungerar som chef och samordnare för rektorerna. Skolförvaltningen ansvarar, med stöd av HR-avdelningen, för att samla in uppgifter om lärarbehörigheter i varje skola och samordna en central personalplaneringsprocess (se avsnitt 3.3).

Inom *utbildningsnämndens* ansvarsområde är det rektor som fattar beslut om anställning av obehörig lärare.

### **2.3. Legitimerade och behöriga lärare i Mölndals stad**

Mölndals stad har i dagsläget en hög andel legitimerade och behöriga lärare<sup>1</sup>. Enligt flera statistiksammanställningar hamnar staden på topp 10 bland landets kommuner vad gäller lärarbehörighet.

I Mölndals stad finns 23 grundskolor. Inom grundskoleverksamheten var andelen lärare med legitimation och behörighet i minst ett av sina undervisningsämnen 91 procent under läsåret 2014/2015. Det kan jämföras med 80 procent nationellt. Variationen skolor emellan var relativt liten<sup>2</sup>. Även de skolor med lägst andel behöriga lärare låg över det nationella snittet. Däremot fanns skillnader i andel behöriga lärare per ämne. I musik och tyska var endast 62 respektive 63 procent av lärarna behöriga, medan 94 procent av historielärarna och 92 procent av biologilärarna var behöriga.

Staden har en gymnasieskola, Krokslättsgymnasiet. I gymnasieskolan var andelen legitimerade lärare med behörighet i minst ett undervisningsämne 83 procent under läsåret 2014/2015. Motsvarande siffra nationellt var, precis som för grundskolan, 80 procent. Även här var skillnaden ämnesvis påtaglig. I de flesta ämnen var 100 procent av de undervisande lärarna behöriga. Naturkunskap och religionskunskap var de ämnen som avvek mest, med endast 50 respektive 67 procent behöriga lärare. Underlaget för jämförelse är dock begränsat, eftersom antalet gymnasielärare i Mölndals stad är litet.

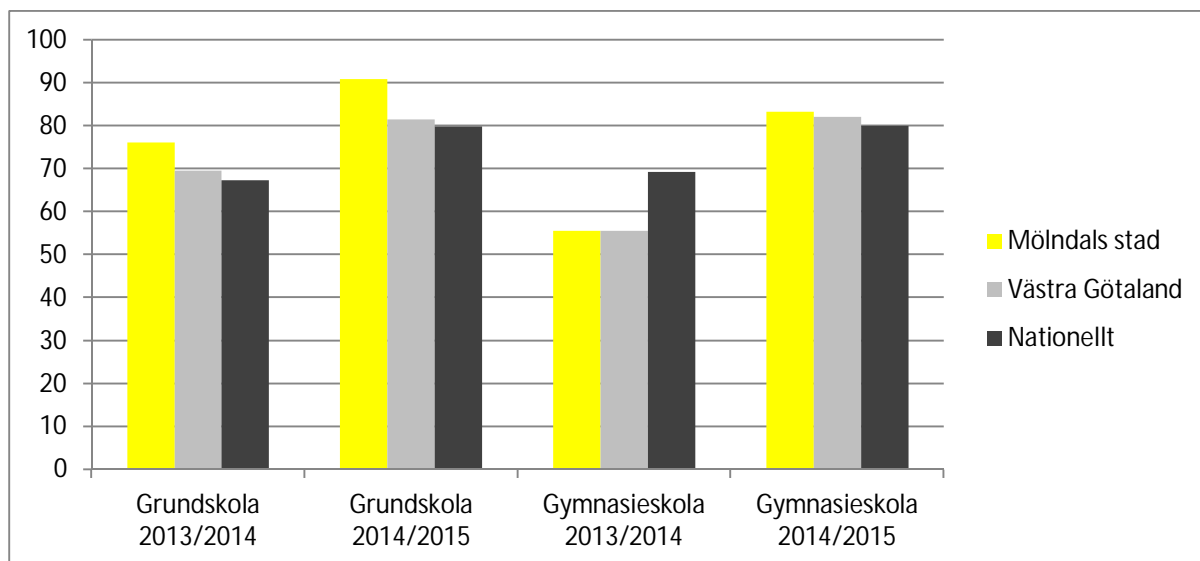
---

<sup>1</sup> Samtlig statistik i avsnitt 2.3 är, där inget annat framgår, hämtad från Skolverkets databas Siris

<sup>2</sup> Sammanställning av andelen behöriga lärare per skola finns i bilaga 3



**Tabell 1: Andel legitimerade lärare med behörighet i minst ett av sina undervisningsämnen (%)**



Inom Mölndals stad förs statistik över behörigheter på ett delvis annat sätt än inom Skolverket. I Mölndal krävs att en lärare är behörig i samtliga sina undervisningsämnen för att kunna statistikföras som behörig. Det finns endast ett fåtal lärare som helt saknar behörighet. Merparten av de lärare som klassas som obehöriga i statistiken undervisar i något eller några ämnen där han/hon är behörig och något ämne där behörighet saknas. Ett vanligt exempel är att en lärare som är behörig i två av tre naturorienterande ämnen bedriver undervisning också i det tredje ämnet.

### 3. Mål och riktlinjer

I detta avsnitt beskrivs de mål och riktlinjer som finns för kompetensförsörjning av behöriga och legitimerade lärare inom Mölndals stad. Avsnittet behandlar också vilka åtgärder nämnderna vidtagit i syfte att rekrytera, behålla och kompetensutveckla lärare.

#### 3.1. Målstyrning inom Mölndals stad

Mölndals stad arbetar enligt en målstyrningsmodell som utgår från stadens "Vision 2022". Visionen ligger till grund för strategisk planering och utveckling. I budgeten för 2015-2017 knyts elva fullmäktigemål till visionen. Ett av målen rör kompetensförsörjningen i staden. Detta mål har i sin tur brutits ner till specifika nämndmål inom skolnämnden och utbildningsnämnden.

Målstyrningskedjan för kompetensförsörjningen ser ut på följande sätt:



Såväl kommunfullmäktiges övergripande mål som nämndmålen kopplas till indikatorer. Inom skolförvaltningen fokuserar indikatorerna på antalet karriärtjänster inom skolan samt andel medarbetare som rekommenderar skolnämnden som arbetsgivare i medarbetarenkäten. Inom utbildningsförvaltningen handlar indikatorerna om andelen enheter som har ett systematiskt arbetsmiljöarbete samt antal tillbudsrapporter.

Inom staden finns inget dokumenterat mål som direkt berör andelen behöriga lärare. Enligt förvaltningarna arbetar staden utifrån skollagens krav, det vill säga att ha 100 procent behöriga lärare.

### 3.2. Riktlinjer och rutiner

Mölnadalens stad har inte fastställt någon kompetensförsörjningsplan för lärare. För närvarande pågår det inom kommunen ett arbete med att ta fram en stadsövergripande kompetensförsörjningsplan. HR-avdelningen genomför detta arbete på uppdrag av kommunstyrelsen. Kompetensförsörjningsplanen ska vara direkt kopplad till kommunfullmäktigemålet om staden som attraktiv arbetsgivare. Planen ska gälla över tre år och utgå från omvärldsanalys och prognoser, personalstatistik och kompetensförsörjningsbehov från ett förvaltningsperspektiv. Utifrån dessa faktorer ska HR-avdelningen ta fram övergripande strategier och förvaltnings specifika aktiviteter.

I nuläget finns ett antal styrdokument som berör rekrytering av lärare. De dokument vi tagit del av och som rör skolnämndens arbete är:

- ▶ **Rutinbeskrivning personalplanering:** Rutinen beskriver den centrala personalplaneringsprocessen. Processen innebär att behöriga lärare som av verksamhetsmässiga skäl är övertaliga på en viss enhet hamnar på en central lista över tillgängliga lärare. En rektor som har vakanser inför terminsstart ska beakta om matchande kompetens finns på den centrala personallistan innan en lärartjänst utlyses.
- ▶ **Beslut om anställning av obehöriga lärare:** Dokumentet fastställer ärendegången vid anställning av obehörig lärare, det vill säga att skolnämnden ska fatta beslut när obehörig lärare anställs på mer än sex månader. Dokumentet sammanställer också de rekryteringar av obehöriga lärare som skolnämnden fattat beslut om.
- ▶ **Blankett för rapportering av obehöriga lärare till nämnden:** Blanketten används av rektor vid rekrytering av obehörig lärare. Rektor ska i blanketten ange vilken lärare ärendet gäller och skäl för att anställa personen i mer än sex månader.

Inom utbildningsnämndens ansvarsområde har vi tagit del av följande styrdokument:

- ▶ **Rekryteringsprocess:** Rekryteringsprocessen slås fast i ett flertal dokument som beskriver arbetsordningen vid rekrytering och tillsättning av personal inom utbildningsnämndens verksamhet. Bland annat specificeras att giltig lärarlegitimation ska kontrolleras vid anställning av lärare. I övrigt framgår inga särskilda riktlinjer avseende rekrytering av lärare.

### 3.3. Strategier för att rekrytera, behålla och utveckla lärare

#### *Kartläggning av kompetens*

Båda nämnderna har genomfört kartläggningar av lärarbehörigheter under året. Inom grundskoleverksamheten sker kontinuerlig kartläggning en gång per termin i samband med personalplaneringen. Vidare rapporterar rektorerna antal legitimerade lärare i ett IT-baserat verksamhetsstyrningssystem, där en samlad förteckning över behörigheter finns, men det sker ingen systematisk uppföljning av huruvida denna förteckning är uppdaterad. Inom gymnasieverksamheten sker kontinuerlig kartläggning enbart via det IT-baserade

verksamhetsstyrningssystemet. Förvaltningen upplever att denna rapportering är tillräcklig, eftersom det i nuläget endast finns en gymnasieskola i staden och det följaktligen inte anses svårt att ha överblick över behörigheterna.

Utöver den regelbundna kartläggningen av behörigheter genomförde skolförvaltningen tillsammans med HR-avdelningen en större kompetenskartläggning i samband med att legitimationskraven började införas i skollagen. Enligt verksamhetschefen för stadens grundskolor visade kartläggningen att Mölndals stad hade ett bra utgångsläge vad gällde lärarbehörigheter. Det fanns dock behov av att systematisera det strategiska arbetet med behörigheter. Vidare visade kartläggningen att störst andel obehöriga lärare fanns i små skolor, där det är svårt fylla heltidstjänster med behöriga lärare. En av rektorerna beskriver att skolan fick instruktioner från förvaltningen att agera som om skollagens krav redan gällde fullt ut, vilket gjorde att rektorerna var väl förberedda när kraven infördes skarpt. Generellt anser rektorerna att skolförvaltningen varit tydliga med att sända signaler om att skollagens behörighetskrav är högprioriterade.

Utbildningsförvaltningen genomförde en större kartläggning av behörigheter i samband med att Fässbergsgymnasiet lades ned, eftersom detta ställde krav på omfattande personalförändringar. Kartläggningen visade att nästintill samtliga lärare var behöriga. De få obehöriga lärare som fanns var främst ämneslärare inom yrkesprogram. Förvaltningen menar att skollagens behörighetskrav var en viktig faktor när det avgjordes vilka lärare som skulle förbli tillsvidareanställda efter Fässbergsgymnasiets nedläggning. Genom att tillsvidareanställa lärare med relevanta behörigheter kunde man lägga grund för en långsiktig försörjning av behöriga och legitimerade lärare.

Enligt HR-avdelningen har ett nytt avtal tecknats med en av stadens systemleverantörer. Framöver kommer leverantören att hämta ut statistik över lärarlegitimationer från Skolverket två gånger per år. Statistiken kommer sedan att matas in i ett av stadens personalsystem. Det kommer att möjliggöra kontinuerlig uppföljning av vilka lärare som erhållit sina legitimationer.

### ***Rekrytera och behålla lärare***

Enligt förvaltningarna har det traditionellt inte varit svårt att rekrytera vare sig grundskollärare eller gymnasielärare till Mölndals stad. I och med den ökande lärarbristen ser förvaltningarna dock tendenser till att det blir svårare och tror att det kommer att bli än svårare framöver. Av intervjuerna framgår att det till några av de tjänster som utlysts under året helt saknats behöriga sökande. Framför allt är det behöriga förskollärare och frididspedagoger som är svårrekryterade. Staden deltar i Skolverkets lågstadiesatsning och har därigenom fått resurser för rekrytering av lärare. Av intervjuerna framgår att det i samband med sådana satsningar, när många lärare ska anställas samtidigt, kan bli svårt att få tillräckligt många behöriga sökande.

Inom grundskolan menar de som intervjuats att Mölndal gynnas av ett gott rykte, vilket gör det relativt lätt att både rekrytera och behålla behöriga lärare. Många lärare känner till att staden satsat på att ha en bra skola och bedriver ett kontinuerligt förbättringsarbete. Ett om-

fattande och välkänt internationellt arbete samt IKT-satsningar<sup>3</sup> bidrar också till att öka attraktionskraften. Flera av de intervjuade påpekar även att det är en stor fördel att Mölndal ligger väldigt nära Göteborg, men ändå är förskonat från problematik som storstaden ibland har. Enligt skolförvaltningen är det tydligt att det är svårast att rekrytera lärare till de delar av Mölndal som ligger längst bort från Göteborg, såsom Lindome och Hällesåker. För att öka möjligheten att rekrytera lärare till dessa områden prövar förvaltningen att gå ut med stadsgemensamma rekryteringsannonser när lärare ska anställas. Tanken är att detta ska få fler lärare att söka tjänster inom samtliga av stadens skolor.

För att göra staden känd som arbetsgivare genomförs utåtriktade insatser, framför allt genom HR-avdelningen. Exempelvis deltar staden vid rekryteringsmässor. Det finns också ett samarbete med lärarutbildningen vid Göteborgs universitet för att rekrytera lärarstudenter till verksamhetsförlagd utbildning (VFU).

Enligt skolförvaltningen är arbetsmiljön och skolkvaliteten Mölndals stads konkurrensfördelar när det gäller att rekrytera och behålla lärare. Däremot används inte lönebildningen som en aktiv strategi för att attrahera lärare. Lönemässigt ligger staden ungefär i mitten av landets kommuner. Det har på senare tid funnits tendenser till att staden tappat lärare till grannkommuner där löneläget är högre. Flera av de intervjuade påpekar att avsaknaden av en aktiv lönebildningsstrategi kan bli ett problem för Mölndals stad framöver, inte minst när bristen på lärare nationellt väntas bli större.

Inom gymnasieskolan ser situationen delvis annorlunda ut. Nedläggningen av Fässbergsgymnasiet under 2014 har påverkat personalsituationen markant. När Fässbergsgymnasiet avvecklades uppstod en övertalighet bland lärarna. Lärarbehörigheter blev en viktig faktor när personalförändringarna skulle genomföras. Följaktligen blev problemet inte att rekrytera och behålla lärare utan snarare att avgöra vilka lärare som skulle behöva sägas upp. Utbildningsförvaltningen framhåller att Mölndals stad ligger högt lönemässigt vad gäller gymnasiet. Det gör att man inte förväntar sig några svårigheter att nyrekrytera gymnasielärare när det blir aktuellt. Den främsta utmaningen är att det är brist på den typ av lärare som Krokslättsgymnasiet kommer att behöva rekrytera framöver, såsom ämneslärare inom yrkesprogram och svenska som andraspråk.

### ***Kompetensutveckling***

Vare sig inom grund- eller gymnasieskolan finns några förvaltningsövergripande riktlinjer kring kompetensutveckling för att lärare ska bli legitimerade eller behöriga. Det är upp till varje rektor att avgöra vilka eventuella kompetensutvecklingsinsatser som ska stödjas. De skolor som intervjuats har olika förhållningssätt till kompetensutveckling. I de flesta skolor görs inga skolspecifika satsningar på kompetensutveckling för att möta behörighetskraven, utan endast Lärarlyftet används. I en av de intervjuade skolorna uppges att lärare har fått möjlighet att gå ned på deltid utan förlorad lön för att läsa upp en behörighet.

---

<sup>3</sup> IKT innebär informations- och kommunikationsteknik. Till exempel har alla elever i Mölndals stad tillgång till datorer.

### **3.4. Uppföljning av mål, strategier och riktlinjer**

Kommunfullmäktiges mål om Mölndals stad som attraktiv arbetsgivare och de nämndspecifika mål som kopplats till detta följs i första hand upp inom ramen för stadens systematiska kvalitetsarbete. Uppföljningen sker i det IT-baserade systemstöd som staden använder och mot de indikatorer som kopplats till respektive mål. I nuläget sker inget systematiskt arbete med att prognosticera behörighetsbehov på längre sikt.

Skolnämndens rutiner för rapportering och beslut kring obehöriga lärare ska säkerställa att nämnden har kännedom om vilka obehöriga lärare som finns inom stadens skolor samt orsakerna till anställning av obehöriga lärare. Informationen som samlas in ska också ligga till grund för den centrala personalplaneringen. Flera av de som intervjuats påpekar att efterlevnaden av riktlinjerna för rekrytering inte följs upp systematiskt. Rapportering av obehöriga lärare ska ske två gånger per år till nämnden, men det finns oklarhet kring huruvida alla skolor rapporterar på ett enhetligt sätt. Några av de intervjuade menar att det förekommit att inte alla fall av obehöriga lärare rapporterats till nämnden. Några påpekar också att nämnden inte systematiskt ställer uppföljningsfrågor kring varför obehöriga lärare anställs i fall där det kan finnas skäl att tro att det finns behöriga lärare att tillgå på arbetsmarknaden.

Inom gymnasieskolan är det rektor som ansvarar för eventuell anställning av obehörig lärare. Utbildningsnämnden har fått rapportering om detta, men det finns inte några fastställda riktlinjer kring uppföljning av lärarbehörigheter. Nämnden och förvaltningen menar att det rör sig om så få fall att de ändå känner till vilka obehöriga lärare som är anställda och varför dessa anställts.

### **3.5. Vår bedömning**

Skollagen slår fast att varje huvudman systematiskt ska planera, följa upp och utveckla utbildningen och att det systematiska kvalitetsarbetet ska dokumenteras. En dokumenterad uppföljning av variationer i resultat och måluppfyllelse mellan olika enheter ska göras. Skolverket nämner lärares behörighet och fortbildning som en av de faktorer huvudmannen bör ta hänsyn till i sin analys av orsakerna till måluppfyllelse.

Måluppfyllelsen avseende skollagens legitimationskrav är hög inom Mölndals stad. Granskningen visar att både skol- och utbildningsnämnden inhämtar regelbunden rapportering kring andelen behöriga och legitimerade lärare.

Båda nämnderna har brutit ned kommunfullmäktiges mål om att Mölndals stad ska vara en attraktiv arbetsgivare i nämndmål och därtill kopplade aktiviteter och indikatorer. I utbildningsnämndens fall följs måluppfyllelsen upp mot indikatorer som handlar om antalet rapporterade tillbud och fastlagda arbetsmiljöplaner. Vi bedömer att kopplingen mellan dessa indikatorer och målet om att staden ska vara en attraktiv arbetsgivare skulle kunna stärkas.

Granskningen visar att nämnderna inte fastställt någon långsiktig strategisk kompetensförsörjningsplan för att möta skollagens krav. Lärarbehörigheter har kartlagts inom både grundskole- och gymnasieverksamheten. Kartläggningarna har dock inte använts för någon dokumenterad analys av framtida kompetensförsörjningsbehov på lite längre sikt. Vi noterar

att det pågår ett arbete med att ta fram en stadsövergripande kompetensförsörjningsplan och ser positivt på detta.

Inom skolnämnden finns en rutin för anställning av obehöriga lärare. Vi bedömer att nämnden genom denna rutin har förutsättningar för en god kontroll av andelen obehöriga lärare och av hur väl skollagens krav möts. Det sker dock ingen systematisk uppföljning eller kontroll av rektorernas arbete för att hitta behöriga lärare i de fall obehörig lärare varit visstidsanställd under flera terminer i följd. Vår bedömning är att nämndens uppföljning kan stärkas inom detta område.

Utbildningsnämnden har fått rapportering av andelen behöriga lärare främst i samband med diskussioner om de personalförändringar som varit nödvändiga efter nedläggningen av Fässbergsgymnasiet. Det finns dock ingen rutin för att säkerställa att nämnden även framgent tar del av rapportering av behörigheter regelbundet. Vi bedömer att en sådan rutin skulle stärka nämndens möjlighet till systematisk uppföljning och kontroll av hur arbetet med att möta skollagens krav fortskrider.

## 4. Konsekvenser av brist på behöriga lärare

*I detta avsnitt beskrivs hur konsekvenser av brist på behöriga lärare har analyserats inom Mölndals stad. Identifierade konsekvenser beskrivs utifrån grundskolornas, gymnasieskolans och lärarnas perspektiv.*

### 4.1. Konsekvensanalys

Mölndals stad har inte på ett systematiskt sätt genomfört analys av vilka konsekvenser som följer av att inte ha behöriga lärare i alla ämnen. Eftersom skollagens krav trädde i kraft relativt nyligen så bedömer de intervjuade att det är för tidigt att dra några tydliga slutsatser kring exempelvis ekonomiska konsekvenser, arbetsmiljökonsekvenser eller konsekvenser för elevernas resultat. Däremot kan både rektorer och lärarrepresentanter redan nu se vissa förändringar som uppstått till följd av de nya kraven.

#### **Grundskolornas perspektiv**

Samtliga tre rektorer som intervjuats anser att arbets sättet förändrats sedan behörighetskraven trädde i kraft fullt ut. I lågstadiet har det gamla klasslärarsystemet ersatts med ämneslärare. I hela grundskolan har rektorerna fått tänka om organisatoriskt för att säkerställa att det finns behöriga lärare i så många ämnen som möjligt. Detta har resulterat i ökad arbetsbelastning för rektorerna, men samtidigt ser flera av rektorerna denna förändring som något positivt. I vissa fall har det inneburit att lärare fått chans att undervisa i de ämnen de tycker är roligast. I andra fall har det medfört att lärarna arbetar i tätare arbetslag, vilket de flesta lärare tycker är positivt och leder till mer kollegialt lärande.

Samtidigt påpekar alla rektorer att de nya behörighetsreglerna ställer större krav på aktivt ledarskap. Strategisk planering är nödvändig för att få ihop pusslet av behörigheter i alla ämnen och alla årskurser. Detta är särskilt problematiskt för små enheter. Det påpekas också att behörighetskraven i vissa fall ger en merkostnad. Att ha behöriga lärare i alla ämnen och årskurser kräver inte sällan ett större antal lärare. Det märks särskilt tydligt vid pensionsavgångar, då äldre lärare med breda behörigheter ersätts med nya lärare med färre kompetenser.

#### **Gymnasieskolans perspektiv**

Inom gymnasieskolan menar de som intervjuats att de inte sett några större förändringar eller konsekvenser i samband med införandet av behörighetskraven. Det kan dels bero på att en väldigt hög andel av lärarna är behöriga, dels på att gymnasieskolan har tradition av ämneslärarskap. Den enda konsekvens som nämns är att behöriga lärare får avsätta tid för betygssättning i de ämnen där behörig lärare saknas. Det ses dock inte som något problem med tanke på att det rör sig om så få ämnen. På Krokslättsgymnasiet har man byggt upp ett system med mentorskap, där behörig lärare har tät kontakt med obehöriga lärare för att underlätta betygssättningsprocessen.

Utbildningsnämnden påpekar också att de långa väntetiderna på legitimation kan få konsekvenser. I nuläget får lärare som redan är anställd och väntar på legitimation fortsätta att



anställas om han eller hon har en visstidsanställning. När nyrekrytering ska ske ska dock legitimerad lärare väljas i första hand. Det betyder att många lärare som tagit examen men inte erhållit sin legitimation inte kan tillsvidareanställas.

### ***Lärarnas perspektiv***

De fackliga representanter som intervjuats framhåller att ingen analys av bristen på behöriga lärare gjorts, men att de fått signaler om att kraven påverkar arbetsbelastningen för lärare. Det gäller framför allt de lärare som ska sätta betyg i ämnen där behörig lärare saknas. Enligt lärarrepresentanterna ser lösningarna på detta olika ut från skola till skola. I vissa fall finns rutiner för hur detta ska ske. I andra fall saknas tid för mentorskap eller annan stöttning för de lärare som ska sätta betyg. De intervjuade tror att detta är en av flera orsaker till att sjuktalet bland lärare i Mölndals stad ökat under 2015 och att årets medarbetarenkät visar att lärarna upplever en ökad arbetsbelastning. De menar också att det är juridiskt problematiskt att legitimerade lärare ska sätta betyg utan att ha fått tid avsatt för att kontinuerligt följa eleverna. Om eleven i efterhand till exempel är missnöjd med sitt betyg är det svårt att utifrån andrahandsuppgifter kontrollera om betyget satts korrekt.

### **4.2. Vår bedömning**

Det finns skäl att anta att brist på behöriga lärare får konsekvenser för skolorna. I dagsläget tycks Mölndals stads skolor ha kunnat lösa situationer där legitimerad lärare eller rektor ska sätta betyg i ämnen där behörig lärare saknas. Det saknas dock samlade riktlinjer och rutiner för hur skolorna ska gå tillväga i sådana situationer. I de fall bristen på behöriga lärare blir större kan detta få konsekvenser för såväl elevresultat som arbetsmiljö. Vi bedömer därför att det finns skäl att analysera konsekvenserna av brist på behöriga lärare. Det är angeläget att riktlinjer fastställs för att säkerställa att den lärare/rektor som ska sätta betyg i ämne där behörig lärare saknas får tillräckligt underlag för att kunna garantera rättsäkerheten i besluten och rättvisande betyg.

## 5. Samlad bedömning

*I detta avsnitt dras slutsatser utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövning. Samlade svar på revisionsfrågorna ges också. Utifrån identifierade förbättringsområden i granskningen lämnas rekommendationer till nämnderna.*

### 5.1. Slutsatser

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövning är att skolnämnden och utbildningsnämnden i huvudsak har säkerställt kompetensförsörjning av lärare utifrån skollagens krav på behörighet och lärarlegitimation. Båda nämnderna har regelbundet inhämtat information om förekomst av obehöriga lärare. Det saknas dock en långsiktig strategisk plan för kompetensförsörjningen av lärare. Varken skolnämnden eller utbildningsnämnden har heller fastställt några aktiva strategier för att rekrytera, behålla eller kompetensutveckla lärare för att möta skollagens krav.

### 5.2. Svar på revisionsfrågorna

| Revisionsfrågor  | Bedömning  |
|--|--|
| Vilka mål, riktlinjer och handlingsplaner har nämnderna fastställt för att säkerställa kompetensförsörjning av lärare? | Både skolnämnden och utbildningsnämnden hänvisar till skollagen som det regelverk som främst styr nämndernas arbete med lärarbehörigheter. Målsättningen är att fullt ut möta skollagens krav, det vill säga att ha 100 procent behöriga lärare. Inom staden finns också en målsättning om att vara en attraktiv arbetsgivare. Båda nämnderna har brutit ned dessa mål, men har inte fastställt någon kompetensförsörjningsplan eller annan strategi för att nå målet. I utbildningsnämndens fall är det också otydligt hur de fastställda indikatorerna ska leda till måluppfyllelse. |
| Hur har nämnderna följt upp eventuella mål, riktlinjer och handlingsplaner?  | Rapportering av kommunfullmäktigemålet om staden som attraktiv arbetsgivare sker inom stadens IT-baserade verksamhetsstyrningsstöd. Båda nämnderna inhämtar regelbundet information om lärarbehörigheter från förvaltningarna. Det görs dock ingen systematisk uppföljning av rapporteringen. Skolnämnden har inte säkerställt att rutinerna för anställningen av obehöriga lärare efterlevs på ett enhetligt sätt inom skolorna.  |
| Vilka åtgärder har nämnderna vidtagit i syfte att rekrytera, behålla och utveckla lärare?                              | Inom grundskolan bedrivs ett aktivt utvecklingsarbete samt satsningar på IKT och internationellt samarbete, vilket bedöms öka stadens möjlighet att både rekrytera och behålla grundskollärare. Utåtriktade insatser genomförs också. Dessa rör både grundskolan och gymnasieskolan. Exempel-  |

|  |  |
|--|--|
|  | vis finns samarbete med lärarutbildningen vid Göteborgs universitet för att attrahera lärarstudenter att söka VFU inom Mölndals stad. Vidare deltar staden vid rekryteringsmässor.   |
| Hur har nämnderna säkerställt att stadens nuvarande lärarkompetenser kartläggs?                            | Kartläggning av lärarbehörigheter har gjorts inom både grundskolan och gymnasieskolan. Både skolnämnden och utbildningsnämnden får information om behörigheter en gång per termin. Vidare har en större kartläggning gjorts inom grundskolan i samband med att legitimationskraven infördes och inom gymnasieskolan i samband med nedläggningen av Fässbergsgymnasiet. |
| Hur har nämnderna säkerställt att stadens framtida kompetensbehov och personalförsörjningsbehov kartläggs? | Både skolnämnden och utbildningsnämnden får rapportering kring kommande pensionsavgångar i samband med personalplanering. Ingen systematisk analys av framtida kompetensbehov på lite längre sikt har dock gjorts inom någon av nämnderna. Det pågår ett arbete med att ta fram en kommungemensam kompetensförsörjningsplan, där sådana analyser förväntas ingå.       |

### 5.3. Identifierade förbättringsområden och rekommendationer

Under granskningen har vi identifierat vissa förbättringsområden. Våra rekommendationer till nämnderna framgår nedan.

- ▶ *Skolnämnden* och *utbildningsnämnden* bör fastställa en långsiktig kompetensförsörjningsstrategi för att kunna rekrytera och behålla legitimerade och behöriga lärare.
- ▶ *Skolnämnden* och *utbildningsnämnden* bör tillse att riktlinjer för hur betygssättning ska ske i ämnen där behörig lärare saknas fastställs. Detta för att säkerställa den juridiska rättssäkerheten och säkerställa att betygssättande rektor/lärare får tillräcklig information för att kunna sätta betyg.
- ▶ *Skolnämnden* och *utbildningsnämnden* bör tillse att ekonomiska, arbetsmiljömässiga och resultatmässiga konsekvenser av brist på behöriga lärare analyseras.
- ▶ *Skolnämnden* bör säkerställa att rutinerna för rapportering av obehöriga lärare efterlevs på ett enhetligt sätt i samtliga skolor.
- ▶ *Utbildningsnämnden* bör säkerställa att nämnden framgent får regelbunden rapportering av andelen behöriga lärare och orsaker till anställning av obehöriga lärare.



Göteborg den 8 december 2015

Rebecka Rask  
*Verksamhetsrevisor*

Cecilia Björnram  
*Certifierad kommunal yrkesrevisor*

## Bilaga 1 – Bakgrund

Lärares kompetens är en av de faktorer som i störst utsträckning påverkar elevers kunskapsnivå, enligt såväl internationella som svenska studier<sup>4</sup>. 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 nationellt underskott på 55 000 lärare och 2025 beräknas denna siffra ha ökat till 65 000.

I Mölndals stad var andelen lärare med ämnesbehörighet och legitimation 87 procent under läsåret 2014/2015. Inom grundskolan visar skolnämndens prognoser att en ökning av elevantalet under de kommande åren är att vänta. Rekrytering av fler behöriga lärare kommer i sådana fall att bli nödvändig. I gymnasieskolan minskar antalet elever och lärare har varslats till följd av övertalighet. Samtidigt bedömer utbildningsnämnden att det finns ett behov av att anställa fler legitimerade och behöriga lärare.

Kommunfullmäktige i Mölndal har som stadsgemensamma mål fastställt att de samlade skolresultaten ska förbättras och att stadens attraktivitet som arbetsgivare ska stärkas. För att nå dessa mål krävs en god kompetensförsörjning av lärare. Det innebär att ha en överblick över befintlig kompetens och att planera för framtida rekryterings- och kompetens-utvecklingsbehov. Kompetensförsörjning av lärare innefattar alltså åtgärder både för att rekrytera, utveckla och behålla kompetens inom stadens lärarkår.

Brister i kompetensförsörjningen av lärare medför risk för försämrade undervisningskvalitet och skolresultat. Vidare finns risk för att fullmäktiges mål om att Mölndals stad 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 skolnämnden respektive utbildningsnämnden utarbetat ändamålsenliga strategier för att säkerställa kompetensförsörjning av lärare utifrån kravet på lärarlegitimation.

I god revisionssed framgår de grunder som revisorerna använder när de bedömer ansvarsstagande i styrelse och nämnder. Ansvarsgrunder som är aktuella i denna granskning är bland annat risken för bristande ledning, styrning, uppföljning och kontroll, samt ohörsamhet till mål och riktlinjer beslutade av kommunfullmäktige.

---

<sup>4</sup> För en sammanfattning av forskningsläget, se till exempel <http://www.skolinspektionen.se/Documents/Om-oss/sammanfattning-forskningsoversikten.pdf>

## Bilaga 2 - Källförteckning

### Dokumentförteckning – kommunspecifika dokument

- ▶ Beslut om lärare får användas (2015-09-01)
- ▶ Blankett för uppgifter om lärare som kommer att undervisa i ämnen/årskurser de inte har behörighet för under längre tid än sex månader läsåret 2015/2016
- ▶ Budget/plan Mölndals stad 2015-2017
- ▶ Kravprofil stadsledningsförvaltningen
- ▶ Kommunstyrelsens reglemente
- ▶ Medarbetarenkät skolförvaltningen 2015
- ▶ Processbeskrivning rekrytering
- ▶ Rutinbeskrivning personalplanering skola inför höstterminen 2015
- ▶ Skolnämndens reglemente
- ▶ Utbildningsnämndens reglemente
- ▶ Utkast till kompetensförsörjningsplan för Mölndals stad (oktober 2015)

### Dokumentförteckning – externa källor

- ▶ Skollagen
- ▶ Skolverkets databas Siris
- ▶ Systematiskt kvalitetsarbete för skolväsendet – skolverkets allmänna råd med kommentarer (2015)

### Intervjuade funktioner

- ▶ Chef för skolförvaltningen
- ▶ Chef för utbildningsförvaltningen
- ▶ Fackliga representanter för lärare (Läraryrket och Lärarnas Riksförbund)
- ▶ HR-konsult
- ▶ Rektor vid Hallenskolan
- ▶ Rektor vid Kvarnbyskolan
- ▶ Rektorer vid Sinntorpsskolan
- ▶ Skolnämndens presidium
- ▶ Utbildningsnämndens presidium
- ▶ Verksamhetschef skola vid skolförvaltningen
- ▶ Verksamhetschef Krokslättsgymnasiet vid utbildningsförvaltningen

### Bilaga 3 – Antal elever, lärartäthet och behöriga lärare per skola

| Skola  | Antal elever | Elever per lärare | Andel lärare med pedagogisk högskoleexamen |
|--|--------------|-------------------|--|
| Almåsskolan  | 321          | 13,6              | 100  |
| Balltorpsskolan  | 155          | 12,6              | 89,4                                       |
| Bosgårdsskolan   | 272          | 13,3              | 99,5                                       |
| Brattåsskolan  | 234          | 14,8              | 100  |
| Ekhagaskolan   | 144          | 10,6              | 100  |
| Eklandaskolan 4-6  | 243          | 12,9              | 94,7                                       |
| Eklandaskolan F-3  | 269          | 17,7              | 100  |
| Glasbergsskolan  | 270          | 13,1              | 100  |
| Hallenskolan   | 351          | 14,8              | 86,4                                       |
| Hällesåkerskolan   | 48           | 15,5              | 100  |
| Katrinebergsskolan   | 298          | 11,8              | 88,4                                       |
| Krokslättsskolan   | 188          | 17,2              | 100  |
| Kvarnbyskolan  | 412          | 13,2              | 90,4                                       |
| Lackarebäcksskolan   | 383          | 14,7              | 100  |
| Pepparedsskolan  | 56           | 15,3              | 100  |
| Rävekärsskolan   | 205          | 14,7              | 99,5                                       |
| Sinntorpsskolan 4-9  | 383          | 12,6              | 94,3                                       |
| Sinntorpsskolan F-3  | 189          | 15,2              | 100  |
| Skånällaskolan 4-9   | 339          | 17,0              | 100  |
| Skånällaskolan F-3   | 200          | 19,3              | 100  |
| Streteredsskolan   | 266          | 14,0              | 94,8                                       |
| Sörgårdsskolan   | 359          | 13,3              | 100  |
| Toltorpsskolan   | 239          | 13,8              | 92,5                                       |
| Valåsskolan  | 120          | 14,6              | 100  |
| Västerbergsskolan  | 129          | 12,0              | 97,7                                       |
| Östergårdsskolan   | 137          | 14,7              | 100  |
| Krokslätts gymnasiet och Vuxenutbildning                                   | 250          | 4,8               | 85,6                                       |
| Fässbergsgymnasiet (återstående elever flyttade till Krokslätts gymnasiet) | 161          | 10,8              | 95,8                                       |

Källa: Skolverkets databas Siris