Granskningsrapport 2022
Genomförd på uppdrag av revisorerna

Granskning av kompetensförsörjning och arbetsmiljö inom grundskolan

Älmhults kommun

Building a better working world

Innehåll

1. Sammanfattning 2

2. Inledning 3

2.1. Bakgrund 3

2.2. Syfte och revisionsfrågor 3

2.3. Genomförande och avgränsning 3

2.4. Revisionskriterier 4

3. Granskningsresultat 5

3.1. Revisionskriterium ..... **Error! Bookmark not defined.**

3.2. Mål och riktlinjer 5

3.3. Kartläggning av kompetensbehov 6

3.4. Åtgärder för att behålla och utveckla befintlig kompetens 9

3.5. Uppföljning och utvärdering av det systematiska arbetsmiljöarbetet 10

4. Slutsats 12

5. Källförteckning 14

6. Revisionskriterium ..... Error! Bookmark not defined.

1. Sammanfattning

EY har genomfört en granskning med syfte att bedöma om utbildningsnämnden har ändamålsenliga strategier för att säkerställa kompetensförsörjning av lärare, samt ett tillräckligt arbete för att behålla personal. Granskningen har utförts på uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer.

Vår sammanfattande bedömning är att utbildningsnämnden delvis har ändamålsenliga strategier för att säkerställa kompetensförsörjning av lärare, samt ett tillräckligt arbete för att behålla personal.

Det är positivt att förvaltningen har fastställt en plan för kompetensförsörjning med tillhörande tidplan. Däremot bedömer vi att planen bör tydliggöras vad gäller målsättningar och vilken förändring som förväntas hos verksamheterna. Vidare konstaterar vi att det saknas kartläggning över nuvarande och framtida kompetensbehov i kommunen i stort och för utbildningsförvaltningen.

Vi konstaterar att andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen har ökat under de senaste åren. Samtidigt noterar vi att andelen behöriga lärare skiljer sig åt mellan grundskolorna.

Det vidtas åtgärder för att öka andelen sökande och utveckla befintlig kompetens. Däremot bedömer vi att nämnden behöver stärka systematiken och uppföljningen för att kunna identifiera vilka åtgärder som har haft störst effekt och som andra skolor kan dra lärdom av.

Nämnden har strukturer för att kartlägga medarbetarnas arbetsmiljö. Däremot bedömer vi att arbetet med medarbetarenkäten kan systematiseras vad gäller vilka åtgärder som ska vidtas på en förvaltningsövergripande nivå utifrån resultatet.

Utbildningsnämnden rekommenderas därmed att:

- Tydliggöra nämndens strategier för att säkerställa kompetensförsörjningen, exempelvis genom att tydliggöra anställdas möjligheter till att få behörighet genom studier parallellt med arbete
- Säkerställa att det sker en uppföljning av effekterna av de åtgärder som vidtas för att öka antalet sökande och säkra kompetensförsörjningen
- Säkerställa att det konkretiseras förbättringsåtgärder utifrån uppföljningen av det systematiska arbetsmiljöarbetet

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Många kommuner står inför stora utmaningar avseende kompetensförsörjning inom flera olika verksamheter. Det är ett nationellt problem att rekrytera och behålla bland behöriga lärare. Kommunens kompetensförsörjningsprocess ska säkerställa att verksamheten har tillgång till rätt kompetens så att verksamhetens mål kan uppnås. Personalen är kommunens viktigaste resurs och det är viktigt att kommunen arbetar på ett strukturerat och strategiskt sätt för att kunna rekrytera kompetent personal och behålla den personal man har.

Älmhults kommun är en expansiv kommun med hög andel barn och unga. Ett kraftigt ökat elevantal har inneburit att det har byggts flera nya skolor samt att det planeras för fler skolor de kommande åren. Ett ökat elevantal ställer även krav på fler anställda i form av lärare, rektorer och elevhälsopersonal. En viktig del i att bibehålla personalen är att arbeta för en god arbetsmiljö och däri att vara en attraktiv arbetsgivare.

Kommunrevisionen har mot bakgrund av ovanstående valt att genomföra en granskning av utbildningsnämndens arbete med kompetensförsörjning för grundskolan.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningen har syftat till att bedöma om utbildningsnämnden har ändamålsenliga strategier för att säkerställa kompetensförsörjning av lärare, samt ett tillräckligt arbete för att behålla personal.

I granskningen besvaras följande frågor:

- I vilken utsträckning genomförs kartläggning av nuvarande och framtida kompetensbehov i kommunen?
    - Hur stor andel av lärarna är behöriga? Och hur stor andel av rektorerna har rektorsutbildning?
- Vilka mål, riktlinjer och handlingsplaner har arbetats fram för att säkerställa kompetensförsörjning av lärare? Hur följs dessa upp?
- Vilka åtgärder har vidtagits i syfte att behålla och utveckla befintlig lärarkompetens inom kommunen?
- Finns det ett tillräckligt arbete för att säkerställa en god arbetsmiljö för samtliga lärare?

2.3. Genomförande och avgränsning

Granskningen är avgränsad till grundskolan. Granskningen är genomförd genom dokumentstudier och intervjuer. Intervjuer har genomförts med förvaltningsledning,

HR samt ett urval av rektorer och lärare. Se källförteckning för en mer ingående redogörelse.

2.4. Revisionskriterier

Granskningens bedömningar utgår från följande revisionskriterier, för att läsa mer om revisionskriterierna se nästkommande avsnitt.

- Kommunallag
- Skollag
- Utbildningsnämndens reglemente
- Föreskrifter för systematiskt arbetsmiljöarbete

3. Granskningsresultat

3.1. Mål och riktlinjer

3.1.1. Revisionskriterier

Kommunallagen

Nämnderna ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med fullmäktiges mål och bestämmelser i lag och författning som gäller för verksamheten. Nämnden ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

3.1.2. Iakttagelser

Utbildningsförvaltningen har fastställt en plan för kompetensförsörjning. Planen togs fram mot bakgrund av 2021 års huvudöverenskommelsen med Lärarförbundet och Lärarnas riksförbunds samverkansråd där det framgår att arbetsgivaren ska utarbeta en plan för strategisk kompetensförsörjning. Planen fastställdes i mars 2022. I planen framgår att det finns fyra områden som ska beaktas särskilt i arbetet med kompetensförsörjning. Områdena utgörs av:

- Arbetstid
- Arbetsmiljö
- Arbetsorganisation
- Lönebildning

Planen innehåller inga målsättningar kring de områden som formulerats, det vill säga bland annat arbetsmiljö. Flera intervjuade uppger att de hade önskat mer konkreta formuleringar och tydligare förväntningar på vilka förändringar som ska göras på skolorna.

I maj 2022 kompletterades planen med en tidplan som beskriver fem åtgärder. Planen är ute på remiss hos rektorerna vid tidpunkten för granskningen. I planen framgår vem som ansvarar för respektive åtgärd och när det ska vara klart.

1. Mall för tjänsteplanering
2. Mentorskap för nyanställda
3. Effektiva möten, särskilt fokus på bra APT
4. Bättre kommunikation från förvaltningen
5. Översyn av lönestruktur

Det finns inga formulerade aktiviteter eller indikatorer kopplade till åtgärderna.

Nämndens interna kontrollplan för 2022 innehåller en kontroll av förmåner vid anställning på Älmhults internationella skola (se nedan för närmare beskrivning). Området ska kontrolleras i oktober genom stickprov.

Nämndens verksamhetsplan för 2022 innehåller ett avsnitt om arbetsmiljö. I avsnittet framgår sju fokusområden för det kommande året varav ett utgörs av jämställd rekrytering. Det har inte gjorts någon sammanställning av hur många män/kvinnor som sökt tjänster och anställts under 2022.

3.1.3. Bedömning

Det är positivt att förvaltningen har fastställt en plan för kompetensförsörjning med tillhörande tidplan. Däremot bedömer vi att nämnden behöver tydliggöra målsättningar i förhållande till fokusområdena och vilken förändring som förväntas hos verksamheterna. Bedömningen görs mot bakgrund av att det saknas formulerade målsättningar samt att iakttagelser från intervjuer indikerar att skrivningarna upplevs vara för öppna vilket skapar en otydlighet i vilka åtgärder som skolorna ska vidta. Avsaknaden av målsättningar förvårar enligt vår bedömning även möjligheten att följa upp om planen fått önskvärd effekt.

3.2. Behörighet bland lärare och rektorer

3.2.1. Revisionskriterier

Skollagen

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. 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.

3.2.2. Iakttagelser

Kartläggning av kompetensbehov

Det finns ingen kartläggning över nuvarande och framtida kompetensbehov i kommunen i stort eller för utbildningsförvaltningen. Kommunens centrala HR-enhet har påbörjat ett arbete med att ta fram en kommunövergripande kompetensförsörjningsplan. Planen kommer att omfatta utbildningsförvaltningen. Arbetet beräknas vara färdigställt under våren 2023.

Vid intervju framförs att förvaltningen är medveten om att det finns ett stort rekryteringsbehov. Som exempel ges att rektorer har uppmanats att

tillsvidareanställa behöriga lärare även om tjänsten avser ett vikariat. På en av kommunens skolor beräknas elevantalet öka med en klass per år samtidigt som det är flera pensionsavgångar inom det närmaste året.

Behörighet

Enligt statistik från förvaltningen hade 76 procent av personalen inom grundskolan legitimation i september 2022. I statistiken ingår både lärare och fritidspedagoger.

2021 hade 81 procent av lärarna i de kommunala grundskolorna en pedagogisk högskoleexamen.

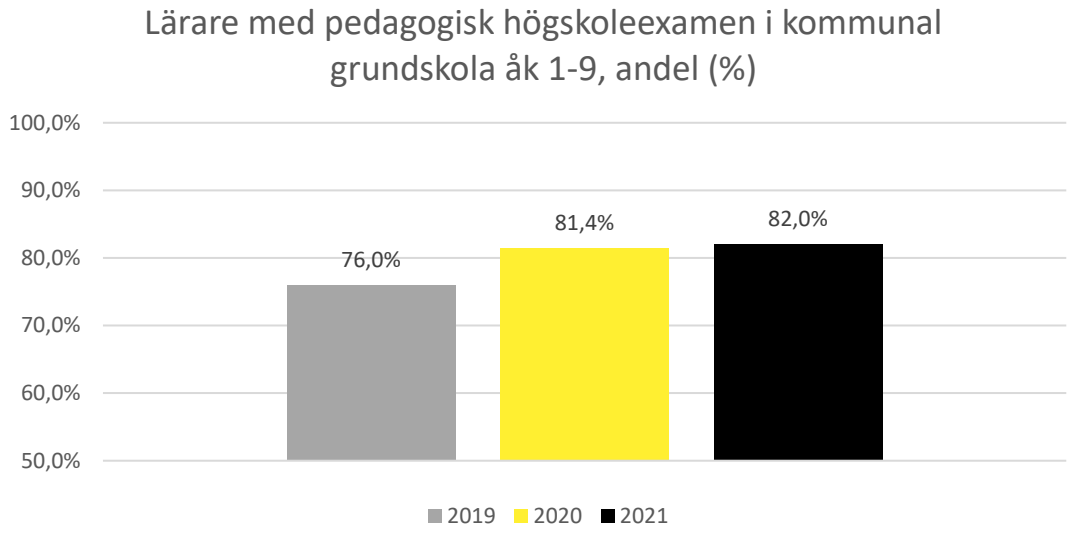
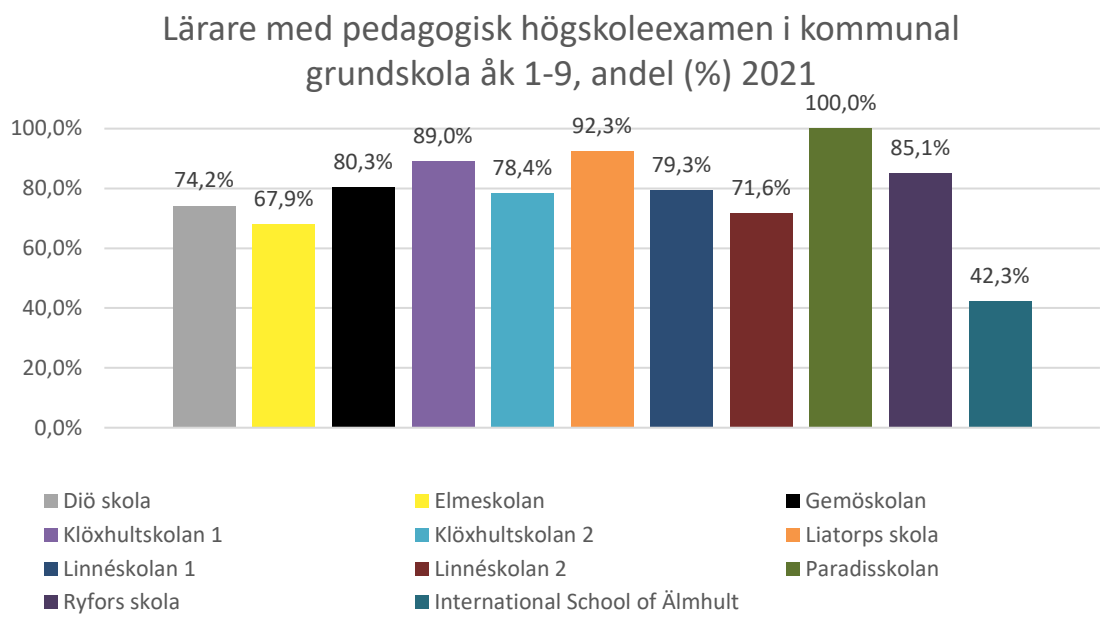


Diagram 1 Källa: Skolverket statistikdatabas

Med pedagogisk högskoleexamen avses lärarexamen, förskollärarexamen eller fritidspedagogexamen.

Andelen behöriga lärare 2021 varierade mellan skolorna från 42,3 till 100 procent. Skolan med 100 procent hade 1,4 lärare 2021. Skolan med lägst andel behöriga lärare enligt Skolverkets statistik utgörs av internationella skolan i Älmhult. Vid intervju framförs att majoriteten av lärarna på skolan har en pedagogisk högskoleexamen men att examen har utfärdats utomlands och inte hunnit valideras.



Det finns 21 förstelärare inom grundskolan. Tjänsterna är fördelade procentuellt mellan skolorna utifrån elevantal. Uppdraget som förstelärare pågår under ett års tid, därefter annonseras uppdragen på nytt. Vid intervju framförs att det är positivt att uppdraget är tidsbegränsat och att fler därmed får möjlighet att söka uppdraget. Samtidigt framkommer det att ett år upplevs vara för kort tid för att hinna uppnå resultat.

46 procent av rektorerna i grundskolan har genomgått rektorsutbildning. I resterande fall (4 rektorer) pågår rektorsutbildningen.

Bedömning

Vi bedömer att kommunen inte i tillräcklig utsträckning har genomfört beräkningar över framtida kompetensbehov. Vi noterar att det är känt inom förvaltningen att det finns ett stort behov av att rekrytera legitimerad personal. Samtidigt ser vi risker förknippat med att det inte sker någon kartläggning av framtida kompetensbehov inom förvaltningen. Älmhult är en expansiv kommun där flera av skolorna förväntas få ökat elevantal de närmaste åren.

Vi kan konstatera att andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen har ökat de senaste åren. Samtidigt noterar vi att andelen behöriga lärare skiljer sig åt mellan grundskolorna.

3.3. Åtgärder för att behålla och utveckla befintlig kompetens

3.3.1. Revisionskriterier

Utbildningsnämndens reglemente

Nämnden är anställningsmyndighet för personal i förvaltningen. Nämnden ansvarar även för personalfrågor inklusive arbetsmiljöfrågor.

3.3.2. Iakttagelser

Det har gjorts riktade insatser på skolor med rekryteringssvårigheter. Som exempel ges att det finns skolor som har infört en särskild undervisningsmetodik samt att lärare har erbjudits högre ersättning för förstelärartjänster. Vid intervju ges exempel på skolor som har gått från att ha få sökanden till att ha högt söktryck och spontanansökningar. Det finns ingen fastställd strategi eller handlingsplan för hur behörigheten ska stärkas på skolor med lägre andel behöriga lärare.

Vid intervju framförs att det finns ett behov av att kunna styra resurser inom bristyrken till skolor med störst behov. Som exempel ges att det finns skolor med omfattande behov som har få speciallärare, till följd av rekryteringssvårigheter.

Rektorerna genomför rekryteringen av personal till skolorna. Kommunens HR-enheten är inte delaktiga i rekryteringsprocessen.

Anställda som saknar behörighet ges möjlighet att studera till lärare, specialpedagog eller fritidspedagog och samtidigt få lön och ersättning för studentlitteratur. Det finns ingen samlad beskrivning över vilka utbildningar som omfattas eller vem som kan ansöka om det. Vid intervju framkommer att det finns en osäkerhet i vilka utbildningsmöjligheter som rektorerna kan erbjuda sina anställda.

2021 beslutade nämnden att lärare som rekryteras internationellt ska erbjudas ersättning. Ersättningen utgörs bland annat av flyttbidrag, ersättning för transport av böcker och undervisningsmedel, och hjälp med arbetstillstånd. Ersättningen kan sammanlagt uppgå till 24 000 kronor per anställd. De internationella rekryteringarna genomförs av Älmhults internationella skola. I tjänsteskrivelsen framgår att det är en stor utmaning att säkerställa kompetensförsörjningen och att det därför ofta görs internationella rekryteringar till skolan.

Älmhults kommun har ett samarbete med Linnéuniversitetet för verksamhetsintegrerat lärande (VI-skolor). VI-skolorna har lärarstudenter på plats 1–2 dagar per vecka. Samarbetet uppges vara en viktig del i att bli en attraktiv arbetsgivare hos studenter.

Bedömning

Vi bedömer att nämnden behöver stärka systematiken och uppföljningen av vidtagna åtgärder för att kunna identifiera vilka åtgärder som har haft störst effekt, vilket andra skolor kan dra lärdom av. Vi ser positivt på att det vidtas åtgärder för

att öka andelen sökande och utveckla befintlig kompetens. Samtidigt bedömer vi att det saknas en tydlig strategi för vilket stöd som finns tillgängligt för skolor med rekryteringssvårigheter.

Vidare bedömer vi att nämnden inte har tydliggjort förutsättningarna för när anställda som saknar behörighet kan studera med ersättning. Det faktum att det saknas en samlad beskrivning över vilka utbildningsmöjligheter som rektorerna kan erbjuda sina anställda riskerar enligt vår bedömning att leda till att rektorerna har olika kunskaper om vilka förutsättningar som finns. Det kan i sin tur kan innebära att medarbetare inte erbjuds möjlighet att studera.

3.4. Uppföljning och utvärdering av det systematiska arbetsmiljöarbetet

3.4.1. Revisionskriterier

Föreskrifter för systematiskt arbetsmiljöarbete

Arbetsgivaren ska göra en årlig uppföljning av det systematiska arbetsmiljöarbetet. Uppföljningen syftar till att undersöka om arbetsmiljöarbetet bedrivs i enlighet med föreskrifterna.

3.4.2. Iakttagelser

Förvaltningen genomför en medarbetarenkät vartannat år. Enkäten skicks ut till samtliga anställda inom förvaltningen. Resultatet av enkäten sammanställs på skolnivå, verksamhetsnivå (grundskola, förskola eller gymnasium) samt på en övergripande nivå för hela förvaltningen.

Enkäten upprättas i ett digitalt system som sammanställer svaren samt ger förslag på utvecklingsområden utifrån resultatet. Rektorerna upprättar en handlingsplan i systemet som beskriver vilka åtgärder som ska vidtas. Vid intervjuer med rektorer och lärare framkommer att enkätresultatet har diskuterats vid arbetsplatsträffar. Den senaste medarbetarenkäten genomfördes hösten 2021. Det har inte upprättats någon handlingsplan på förvaltningsövergripande nivå.

Det systematiska arbetsmiljöarbetet följs upp genom en enkätundersökning till samtliga skolenheter. Varje enhet lämnar ett svar. Det varierar om enkäten besvaras av rektorn och fackliga företrädare från förvaltningsövergripande nivå eller av företrädare från den lokala samverkansgruppen. Resultatet för 2021 finns sammanställt i en rapport för grundskolan och en för förvaltningen. Rapporterna innehåller ingen analys eller förslag på åtgärder.

Nämndens årsanalys innehåller ett avsnitt om arbetsmiljö. Avsnittet beskriver utvecklingsområden utifrån medarbetarenkäten och enkäten om arbetsmiljöarbetet. I avsnitt 3.2

Nämndens protokoll under perioden januari-augusti 2022 innehåller följande ärenden kopplat till kompetensförsörjning och arbetsmiljö:

- Nämndledamot frågar förvaltningen om vakanser inför våren.
- HR-specialist informerar om nämndens arbetsmiljöansvar och redovisar sjukfrånvarostatistik samt antal arbetsskador och tillbud.

Bedömning

Vi bedömer att nämnden har strukturer för att kartlägga medarbetarnas arbetsmiljö. Bedömningen görs mot bakgrund av att det genomförs regelbundna medarbetarundersökningar samt att det digitala systemet ger förslag på förbättringsåtgärder. Däremot bedömer vi att det inte finns en tillräckligt tydlig systematik vad gäller vilka åtgärder som ska vidtas på en förvaltningsövergripande nivå utifrån resultatet.

Enligt föreskrifterna för det systematiska arbetsmiljöarbetet ska den årliga uppföljningen undersöka om arbetsmiljöarbetet bedrivs i enlighet med föreskrifterna. Vi konstaterar att det görs en årlig uppföljning av det systematiska arbetsmiljöarbetet genom enkätundersökningen till samtliga skolenheter. Vi bedömer dock att det inte är tydligt vilka åtgärder som har vidtagits utifrån uppföljningen av det systematiska arbetsmiljöarbetet och vilka effekter som åtgärderna har fått.

4. Slutsats

Vår sammanfattande bedömning är att utbildningsnämnden delvis har ändamålsenliga strategier för att säkerställa kompetensförsörjning av lärare, samt ett tillräckligt arbete för att behålla personal.

Det är positivt att förvaltningen har fastställt en plan för kompetensförsörjning med tillhörande tidplan. Däremot bedömer vi att planen bör tydliggöras vad gäller målsättningar och vilken förändring som förväntas hos verksamheterna. Det faktum att det saknas målsättningar försvårar uppföljningen av om arbetet utifrån planen har fått önskvärd effekt. Det saknas kartläggning över nuvarande och framtida kompetensbehov i kommunen i stort och för utbildningsförvaltningen.

Vi konstaterar att andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen har ökat under de senaste åren. Samtidigt noterar vi att andelen behöriga lärare skiljer sig åt mellan grundskolorna.

Det vidtas åtgärder för att öka andelen sökande och utveckla befintlig kompetens. Däremot bedömer vi att nämnden behöver stärka systematiken och uppföljningen för att kunna identifiera vilka åtgärder som har haft störst effekt och som andra skolor kan dra lärdom av. Nämnden har inte fastställt mål, riktlinjer och handlingsplaner i tillräcklig utsträckning.

Nämnden har strukturer för att kartlägga medarbetarnas arbetsmiljö. Däremot bedömer vi att arbetet med medarbetarenkäten kan systematiseras vad gäller vilka åtgärder som ska vidtas på en förvaltningsövergripande nivå utifrån resultatet. Det är inte tydligt vilka åtgärder som har vidtagits utifrån uppföljningen av det systematiska arbetsmiljöarbetet och vilka effekter som åtgärderna har fått.

Revisionsfråga	Svar
▸ I vilken utsträckning genomförs kartläggning av nuvarande och framtida kompetensbehov i kommunen? ○ Hur stor andel av lärarna är behöriga? Och hur stor andel av rektorerna har rektorsutbildning?	Det har inte genomförts några kartläggningar. Det finns ett stort behov av behörig personal och rektorer har uppmanats att tillsvidareanställa personal även om de söker ett vikariat. 82 procent av lärarna hade pedagogisk examen under hösten 2021. Vid tidpunkt för granskningen har 46 procent av rektorerna genomgått rektorsutbildningen, resterande genomför utbildningen vid tidpunkt för granskningen.
▸ Vilka mål, riktlinjer och handlingsplaner har arbetats	Det finns en handlingsplan för kompetensförsörjning. Planen togs

fram för att säkerställa kompetensförsörjning av lärare? Hur följs dessa upp?	fram i mars 2022 och har inte följts upp vid tidpunkt för granskningen.
▸ Vilka åtgärder har vidtagits i syfte att behålla och utveckla befintlig lärarkompetens inom kommunen?	Högre lön till förstelärare på skolor med rekryteringssvårigheter och möjlighet att studera på arbetstid är två exempel på åtgärder för att utveckla och behålla kompetens.
▸ Finns det ett tillräckligt arbete för att säkerställa en god arbetsmiljö för samtliga lärare?	Delvis. Det sker regelbundna undersökningar av personalens upplevelse av arbetsmiljön däremot behöver analysen över åtgärdernas effekter tydliggöras.

Utbildningsnämnden rekommenderas att:

- Tydliggöra nämndens strategier för att säkerställa kompetensförsörjningen, exempelvis genom att tydliggöra anställdas möjligheter till att få behörighet genom studier parallellt med arbete
- Säkerställa att det sker en uppföljning av effekterna av de åtgärder som vidtas för att öka antalet sökande och säkra kompetensförsörjningen
- Säkerställa att det konkretiseras förbättringsåtgärder utifrån uppföljningen av det systematiska arbetsmiljöarbetet

Sara Shamekhi
EY

Anna Färdig
EY

5. Källförteckning

Intervjuade funktioner

- Förvaltningschef
- HR-specialist
- Rektorer på tre grundskolor
- Urval av lärare på tre grundskolor

Analyserade dokument

- Tidplan för arbete med kompetensförsörjning 2022-05-09
- Plan för kompetensförsörjning 2022-03-10
- Intern kontrollplan 2022
- Uppföljning intern kontrollplan 2021
- Verksamhetsplan 2022
- Tjänsteskrivelse rekrytering Internationella skolan, 2021-01-05
- Protokoll utbildningsnämnden 2021-01-27