

Till

Nämnden för livslångt lärande

För kännedom

Kommunfullmäktige

Revisionsgranskning, likvärdig skola

Kumla kommuns revisorer har granskat om skolorna har förutsättningar att erbjuda likvärdig utbildning. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2016.

Vi konstaterar att måloppfyllelsen efter årskurs fem skiljer sig åt med 20 procentenheter mellan skolenheterna. I årskurs nio skiljer sig andelen behöriga till gymnasieskolan med knappt 15 procentenheter mellan skolenheterna.

Mot bakgrund av genomförd granskning är vår bedömning att

- nämnden för livslångt lärande **kontinuerligt** ska utvärdera resursfördelningssystemet så att eleverna i kommunen erbjuds en likvärdig utbildning som ger dem förutsättningar att utvecklas så långt som möjligt och, i de fall det behövs, särskilt stöd. (3 kap. 8 a § SkoL)
- nämnden bör stärka och utveckla arbetet med modersmål i kommunen. Det kan gälla både information, organisation och rekrytering av personal. (10 kap. 7 § SkoL)
- nämnden ska tillse att elever i behov av studiehandledning på modersmål kan få det och att studiehandledningen ges i den omfattning och form som bäst gynnar elevens utveckling mot målen. (5 kap. 4 § skolförordningen)
- nämnden ska ge förutsättningar för och följa upp att elever i behov av särskilt stöd får det i omfattning och form som krävs för att de ska nå målen för utbildningen. (2 kap. 8 § SkoL)
- nämnden bör upprätta en kompetensförsörjningsplan på kort och lång sikt. Beaktas bör även vilka förutsättningar varje skolenhet har att erbjuda likvärdig utbildning av legitimerad och behörig personal.
- nämnden i sitt systematiska kvalitetsarbete ska följa upp vilka reella förutsättningar som rektorerna har att leda det pedagogiska arbetet vid sina skolenheter och lärarna att verka för en hög måloppfyllelse enligt skollag, läroplan och andra författningar. (4 kap. 3 och 5 §§ SkoL)

Revisorerna önskar att nämnden för livslångt lärande inkommer med synpunkter på granskningen samt denna skrivelse, senast den 31 januari 2017.

För revisorerna / Kumla kommun



Anders Svård

Ordförande revisionen



Kumla kommun

Likvärdig skola

Revisionsrapport

KPMG AB
2016-10-28

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund	2
3.	Syfte och revisionsfrågor	3
4.	Avgränsning	3
5.	Revisionskriterier	3
6.	Ansvarig nämnd	3
7.	Metod	3
8.	Projektorganisation	3
9.	Iakttagelser	4
9.1	Resursfördelning	8
9.2	Elever med utländsk bakgrund	11
9.3	Särskilt stöd	14
9.4	Lärarnas legitimation och behörighet	17
9.4.1	Tillgång till vikarier	19

1. Sammanfattning

Vi har av Kumla kommuns revisorer fått i uppdrag att granska om skolorna har förutsättningar att erbjuda likvärdig utbildning. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2016.

Vi konstaterar att måluppfyllelsen efter årskurs fem skiljer sig åt med 20 procentenheter mellan skolenheterna. I årskurs nio skiljer sig andelen behöriga till gymnasieskolan med knappt 15 procentenheter mellan skolenheterna.

Inom de områden granskningen fokuserat på konstaterar vi följande.

- Resursfördelning

Resursfördelningssystemet i Kumla kommun tar hänsyn till socioekonomiska faktorer. Av basresursen fördelas 15 procent utifrån skolenheternas sammansättning av elever efter beaktande av föräldrarnas utbildningsbakgrund och utländsk härkomst. Vid sidan av denna generella fördelning finns resurser för elever med fysiska funktionsnedsättningar och elever som ska läsa modersmål och svenska som andraspråk samt är i behov av studiehundledning på modersmål. Elevhälsans resurser fördelas ut på enheterna efter behov, med en tilldelning per läsår.

- Elever med utländsk bakgrund

År 2015 var omkring 15 procent av eleverna i Kumla kommun berättigade till modersmål. Det är drygt tio procentenheter färre än snittet i riket. Av de berättigade eleverna deltog omkring en tredjedel i modersmålsundervisning, men det skiljer sig mellan skolenheterna. Snittet i riket var drygt tre av fem berättigade. Modersmåls-undervisning ges under innevarande läsår i elva språk. I tre språk inklusive minoritets-språket finska ges ingen undervisning på grund av brist på lärare.

Studiehundledning på modersmål ges på sex språk, men skulle behöva ges på ytterligare två. I intervjuer framgår att studiehundledning kan utvecklas både i omfattning och form.

Knappt sex procent av eleverna i Kumla läser svenska som andraspråk. Andelen behöriga lärare varierar på skolorna mellan 0-100 procent. Under det senaste året har behöriga lärare kunnat rekryteras till fler skolor.

- Särskilt stöd

Elever i behov av särskilt stöd får det. Vid intervjuerna framgår dock att stödet inte alltid ges i rätt omfattning eller form. Insatserna kan också dröja på grund av vakanser inom till exempel elevhälsan. Det finns tillgång till teknisk utrustning och mjukvarustöd, men den reella tillgången till datorer är inte den av nämnden beslutade, det vill säga en dator på två elever. Även infrastrukturen visar på brister. Elevernas tillgång till elevhälsans kompetenser uppfattas i stort som god.

- Lärarnas legitimation och behörighet

I Kumla ligger andelen lärare med pedagogisk högskoleutbildning i paritet med riket. Statistiken visar dock att behörigheten per ämne långt ifrån är hundra procentig. Målsättningen är att bara anställa legitimerade lärare. Det har lyckats ganska bra inför läsåret 2016/2017, men inte fullt ut.

- Tillgång till vikarier

Legitimerade lärare finns vanligen inte att tillgå för vikariat. Kolleger vikarierar för varandra eller används mer eller mindre fasta vikarier och till viss del pensionärer. Att lektioner ställs in är ovanligt.

Efter att ha granskat grundskolans likvärdighet i Kumla kommun är vår bedömning att

- nämnden för livslångt lärande kontinuerligt ska utvärdera resursfördelningssystemet så att eleverna i kommunen erbjuds en likvärdig utbildning som ger dem förutsättningar att utvecklas så långt som möjligt och, i de fall det behövs, särskilt stöd. (3 kap. 8 a § SkoL)
- nämnden bör stärka och utveckla arbetet med modersmål i kommunen. Det kan gälla både information, organisation och rekrytering av personal. (10 kap. 7 § SkoL)
- nämnden ska tillse att elever i behov av studiehandledning på modersmål kan få det och att studiehandledningen ges i den omfattning och form som bäst gynnar elevens utveckling mot målen. (5 kap. 4 § skolförordningen)
- nämnden ska ge förutsättningar för och följa upp att elever i behov av särskilt stöd får det i omfattning och form som krävs för att de ska nå målen för utbildningen. (2 kap. 8 § SkoL)
- nämnden bör upprätta en kompetensförsörjningsplan på kort och lång sikt. Beaktas bör även vilka förutsättningar varje skolenhet har att erbjuda likvärdig utbildning av legitimerad och behörig personal.
- nämnden i sitt systematiska kvalitetsarbete bör följa upp vilka förutsättningar som rektorerna har att leda det pedagogiska arbetet vid sina skolenheter och lärarna att verka för en hög måluppfyllelse enligt skollag, läroplan och andra författningar. (4 kap. 3 och 5 §§ SkoL)

2. Bakgrund

För att ge alla elever möjlighet att få en likvärdig undervisning så måste likvärdiga förutsättningar säkerställas. Alla elever ska få tillräcklig stimulans för att kunna uppnå hela sin personliga och begåvningsmässiga potential. Skolan måste fortsätta utjämna skillnader i resultat som till exempel beror på föräldrars utbildningsbakgrund eller om man är utrikesfödd.

Granskningen utgår från revisorerens bedömning av väsentlighet och risk.

3. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om skolorna har förutsättningar att erbjuda likvärdig utbildning med utgångspunkt från nedanstående frågeställningar.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Vilken hänsyn tas till socioekonomiska faktorer vid fördelning av resurser?
- Har elever med utländsk bakgrund tillgång till studiehandledning, modersmål och svenska som andraspråk?
- Vilka möjligheter att få särskilt stöd har elever som behöver det?
- Hur är tillgången på legitimerade och behöriga lärare?
- Hur ser tillgången på behöriga vikarier ut?

4. Avgränsning

Granskningen omfattar grundskolan.

5. Revisionskriterier

Revisionskriterier för denna granskning utgörs i huvudsak av följande

- skollag (2010:800) och
- nämndens riktlinjer och mål.

6. Ansvarig nämnd

Granskningen avser nämnd för livslångt lärande.

7. Metod

Granskningen har genomförts genom

- studium av relevanta dokument och
- intervjuer med ordförande för nämnden för livslångt lärande, förvaltningschef, verksamhetschef för 7-9, gymnasieskola och vuxenutbildning, elevhälsoschef, urval av rektorer samt fackliga företrädare för Lärarförbundet och Lärarnas riksförbund.

8. Projektorganisation

Granskningen har utförts av verksamhetsrevisor Joakim Nertyk. Andreas Wendin har deltagit i granskningen i sin roll som kundansvarig.

9. Iakttagelser

Statistiken nedan kommer från Kumla kommun och visar måluppfyllelsen vid skolenheter med undervisning upp till och med årskurs fem.

Andel som har "klarat kunskapskraven".	Stene -16		Andel som har "klarat kunskapskraven".	Malmen -16		Andel som har "klarat kunskapskraven".	Fylsta	
	4	5		4	5		4	5
Bild	100%	100%	Bild	100%	81%	Bild	93%	100%
Engelska	95%	82%	Engelska	75%	62%	Engelska	93%	90%
Idrott och hälsa	100%	100%	Idrott och hälsa	95%	100%	Idrott och hälsa	93%	97%
Matematik	89%	100%	Matematik	70%	69%	Matematik	87%	85%
Musik	100%	100%	Musik	95%	97%	Musik	100%	100%
Biologi	100%	100%	Biologi	75%	73%	Biologi	96%	87%
Fysik	100%	82%	Fysik	75%	73%	Fysik	96%	92%
Kemi	100%	100%	Kemi	75%	73%	Kemi	96%	90%
Geografi	100%	100%	Geografi	75%	69%	Geografi	96%	87%
Historia	100%	100%	Historia	75%	77%	Historia	96%	85%
Religion	100%	100%	Religion	75%	73%	Religion	91%	82%
Samhällskunskap	100%	100%	Samhällskunskap	75%	69%	Samhällskunskap	96%	
Slöjd			Slöjd			Slöjd	100%	97%
Svenska	89%	88%	Svenska	81%	83%	Svenska	100%	83%
Svenska som andraspråk	--	--	Svenska som andraspråk	44%	75%	Svenska som andraspråk	33%	67%
Teknik	100%	82%	Teknik	75%	77%	Teknik	93%	92%
	98%	95%		78%	76%		91%	89%

Andel som har "klarat kunskapskraven".	Tallängen-16		Andel som har "klarat kunskapskraven".	Ekeby skolan -16		Andel som har "klarat kunskapskraven".	Hagaskolan -16	
	4	5		4	5		4	5
Bild	100%	100%	Bild	-	90%	Bild	92%	100%
Engelska	97%	97%	Engelska	91%	70%	Engelska	88%	91%
Idrott och hälsa	97%	98%	Idrott och hälsa	91%	100%	Idrott och hälsa	88%	86%
Matematik	97%	98%	Matematik	91%	80%	Matematik	88%	89%
Musik	100%	100%	Musik		-	Musik	92%	100%
Biologi	100%	97%	Biologi	91%	96%	Biologi	92%	100%
Fysik	88%	97%	Fysik	91%	90%	Fysik	92%	100%
Kemi	100%	91%	Kemi	91%	93%	Kemi	92%	100%
Geografi	97%	97%	Geografi	91%	80%	Geografi	92%	100%
Historia	97%	97%	Historia	91%	90%	Historia	92%	100%
Religion	100%	100%	Religion	91%	90%	Religion	92%	100%
Samhällskunskap	97%	97%	Samhällskunskap	91%	90%	Samhällskunskap	92%	100%
Slöjd	100%	100%	Slöjd	-	-	Slöjd	92%	96%
Svenska	97%	95%	Svenska	91%	90%	Svenska	92%	82%
Svenska som andraspråk			Svenska som andraspråk	-	--	Svenska som andraspråk		
Teknik	100%	100%	Teknik	91%	90%	Teknik	100%	100%
	98%	96%		93%	88%		97%	96%

Andel som har "klarat kunskapskraven".	Kumlaby -16		Andel som har "klarat kunskapskraven".	Skogstorp -16	
	4	5		4	5
Bild	97%	100%	Bild	100%	100%
Engelska	81%	83%	Engelska	100%	81%
Idrott och hälsa	83%	89%	Idrott och hälsa	100%	98%
Matematik	100%	90%	Matematik	100%	81%
Musik	100%	100%	Musik	100%	100%
Biologi	100%	95%	Biologi	100%	83%
Fysik	97%	100%	Fysik	100%	85%
Kemi	100%	100%	Kemi	100%	83%
Geografi	100%	95%	Geografi	100%	83%
Historia	100%	95%	Historia	100%	83%
Religion	100%	95%	Religion	100%	83%
Samhällskunskap	100%	93%	Samhällskunskap	100%	83%
Slöjd	100%	100%	Slöjd	100%	96%
Svenska	100%	93%	Svenska	100%	79%
Svenska som andraspråk			Svenska som andraspråk	--	--
Teknik	100%	98%	Teknik	100%	83%
	97%	95%		100%	87%

Vi kan utläsa av statistiken ovan att måluppfyllelsen skiljer sig ganska påtagligt åt mellan skolenheterna. Måluppfyllelsens genomsnitt varierar mellan 76 procent på Malmens skola och 96 procent på Tallängen och Hagaskolan.

Nedan ges en bild av måluppfyllelsen i Kumla kommun utifrån ett antal parametrar såsom behörighet till gymnasiet, andel elever som inte uppnått målen i alla ämnen och genomsnittligt meritvärde. För att få en ökad förståelse av uppgifterna görs en jämförelse med kommungruppen förortskommuner till större städer och riket som helhet utifrån den senaste offentliga statistiken

Betyg årskurs 9, 2015 ¹	Kumla	Kommungrupp	Riket
Andel behöriga till yrkesprogrammen	81,9 %	86,4 %	85,6 %
Andel som ej nått kunskapskraven i ett ämne	6,8 %	6,7 %	6,7 %
Andel som ej nått kunskapskraven i ett, flera eller alla ämnen	28,1 %	22,8 %	23,0 %
Genomsnittligt meritvärde	205,6	212,2	217,1

(Jämförelsetal 2015, Skolverket)

Vi ser ovan att måluppfyllelsen är lägre i Kumla kommun än i kommungruppen och riket. Situationen var ungefär densamma under de föregående åren, om än något bättre 2014.

¹ Vid tiden för granskningen fanns ingen jämförelse i jämförelsetal för läsåret 2015/2016.

Betyg årskurs 9, 2015	Kumlaby skola	Skogstorps-skolan	Vialunds-skolan
Andel behöriga till yrkesprogrammen	81,0 %	87,5 %	73,8 %
Andel som uppnått kunskapskraven i alla ämnen	67,9 %	83,7 %	57,4 %
Genomsnittligt meritvärde	205,5	217,0	214,4

(Siris 2015, Skolverket)

Betyg årskurs 9, 2016	Kumlaby skola	Skogstorps-skolan	Vialunds-skolan
Andel behöriga till yrkesprogrammen	82,9 %	84,7 %	66,0 %
Andel som uppnått kunskapskraven i alla ämnen	65,9 %	74,2 %	64,2 %
Genomsnittligt meritvärde	201,3	220,9	209,1

(Siris 2016, Skolverket)

Av statistiken ovan kan vi se att måluppfyllelsen tydligt skiljer sig åt mellan de tre högstadieskolorna. Resultaten för Skogstorpskolan ligger över eller i paritet med kommungruppen och riket, medan Vialundskolans resultat är sämre än jämförbara enheter vad andel behöriga till gymnasieskolan och uppnående av samtliga kunskapskrav beträffar. Kumlaby skola är den enhet vars resultat ökar mest, med 7-9 procentenheter och betygsgenomsnittet med närmare 16 poäng, om nyanlända elever exkluderas från statistiken. För de andra enheterna är förändringar betydligt mindre.

I Skolverkets statistikverktyg, Salsa, som tar hänsyn till skolenheternas elevsammansättning presenteras skolenheternas resultat i förhållande till bakgrundsfaktorer som föräldrarnas genomsnittliga utbildningsnivå, andel nyinvandrade och andel pojkar. Den faktiska måluppfyllelsen ställs i relation till ett modellberäknat värde och diskrepansen mellan dessa värden ger en residual som antingen är negativ eller positiv. En positiv residual visar på att måluppfyllelsen är högre än modellberäknat värde och en negativ på att måluppfyllelsen är lägre. Föräldrarnas utbildningsbakgrund betraktas av Skolverket som den bakomliggande faktor som har störst betydelse för elevers studieresultat. I Salsa kan vi se att föräldrarnas genomsnittliga utbildningsnivå skiljer sig åt mellan Kumla kommuns tre skolenheter med högstadium: Skogstorpskolan 2,22, Kumlaby skola 2,09 och Vialundskolan 2,03.² Residualerna för de tre enheterna ser ut som följer:

² 1 betyder genomgången grundskola, 2 genomgången gymnasial utbildning och 3 eftergymnasial utbildning.

Skolenheternas resultat av slutbetygen i årskurs 9 2015 med hänsyn till elevsammansättningen	Kumlaby skola	Skogstorps-skolan	Vialundskolan
Andel elever som har uppnått kunskapskraven i alla ämnen	-2	7	-14
Genomsnittligt meritvärde	-4	-5	2

(Salsa 2015, Skolverket)

Tabellen ovan visar alltså att andelen elever vid Vialundskolan som har uppnått kunskapskraven i alla ämnen är lägre även när hänsyn har tagits till skolans sociala struktur. Rektor berättar att hon under de senaste åren har arbetat på att stärka strukturen på det systematiska kvalitetsarbetet. Skogstorpskolans salsaresultat är något bättre än faktiskt resultat.

”Nationella prov ska fungera som ett stöd för läraren och bidra till likvärdig bedömning och betygssättning i skolan. Nationella prov genomförs i vissa ämnen i årskurs 3, 6 och 9 i grundskolan”.³ Enligt Skolverkets allmänna råd för ”planering och genomförande av undervisningen” framgår att ”rektorn ska se till att betyg sätts i enlighet med skollagen och andra författningar” samt att huvudmannen ”bör se till att skolorna kontinuerligt arbetar för att bedömningen och betygssättningen ska vara likvärdig mellan skolorna”.⁴ I Skolverkets statistikverktyg redovisas relationen mellan betyget på det nationella provet och slutbetyget i respektive ämne.

Andel elever med högre slutbetyg jämfört med slutbetyg 2015			
	engelska	matematik	svenska
Kumlaby skola	1,5 %	41,0 %	40,0 %
Skogstorps-skolan	10,8 %	57,7 %	19,8 %
Vialundskolan	27,3 %	26,4 %	30,6 %
Kumla kommun	12,1 %	45,0 %	28,5 %
Riket	10,8 %	38,3 %	27,3 %

(Skolblad, Skolverket)

Av statistiken ovan kan vi se att i alla de tre ämnena ovan får en högre andel elever, i Kumla i förhållandet till riket som helhet, ett högre slutbetyg än provbetyg. På motsvarande sätt framgår av statistik att andelen elever som får ett lägre slutbetyg än provbetyg i Kumla är lägre än i riket. Ingen skolenhet utmärker sig i alla ämnen. I engelska utmärker sig Vialundskolan med högre

³ <http://www.skolverket.se/bedomning/nationella-prov>, 2016-10-17 kl. 15:30

⁴ Skolverkets allmänna råd Planering och genomförande av undervisningen (SKOLFS 2011:149), sid 22-23, 27

slutbetyg och Kumlaby skola med lägre slutbetyg. I matematik får närmare tre av fem elever ett högre kursbetyg än provbetyg på Skogstorpsskolan och i svenska får två av fem elever ett högre slutbetyg än kursbetyg på Kumlaby skola.

9.1 Resursfördelning

”Utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas” enligt skollagen 1 kap. 9 §. Detta betyder att eleverna ska ges förutsättningar att nå så långt som möjligt och att de elever som av olika skäl har det svårt att nå målen i skolan, till exempel av socioekonomiska skäl eller för att de har ett annat modersmål än svenska, ska kompenseras. Likvärdig utbildning handlar alltså inte om att resurserna ska fördelas lika, utan att ”hänsyn ska tas till elevernas olika förutsättningar och behov”. (Lgr11, p1) Detta är skolans kompensatoriska uppdrag. Sedan den 1 juli 2014 ska kommuner enligt 2 kap. 8 a § SkoL ”fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov”.

”I samband med resursfördelningen är det av vikt att huvudmannen tar hänsyn till behoven på de olika skolorna, bland annat genom att föra en dialog med rektorerna. Att resurser viktas och fördelas utifrån elevernas olika förutsättningar och behov är ett mycket betydelsefullt instrument för att kunna uppnå likvärdighet i utbildningen.” (SKOLFS 2014:40, sid. 19)

I Skolverkets statistik (Siris), som bygger på uppgifter som kommunerna lämnar till SCB, framgår att genomsnittskostnaden för en grundskoleelev i Kumla kommun år 2014 var 88 200 kronor och 90 600 kronor år 2015. Nedan görs en jämförelse med genomsnittligt kostnad i kommungruppen och för rikets samtliga huvudmän.

2014	Totalt	Lokaler och inv.	Under-visn.	Skolmål-tider	Lärom., utr mm	Elev-hälsa	Övr. ⁵
Kumla	88 200	24 500	41 700	5 300	2 200	2 840	11 500
Kommungrp.	90 400	17 700	45 700	5 600	3 600	3 120	14 800
Riket	95 000	18 000	49 800	5 900	4 000	2 720	14 500

(Siris samt tabell 2a 2014, Skolverket)

⁵ I övrigt ingår allt som inte ingår i andra kostnadsslag. Det handlar t.ex. om studie- och yrkesvägledning och administration.

2015	Totalt	Lokaler och inv.	Undervisn.	Skolmål-tider	Lärom., utrum	Elevhälsa	Övr. ⁶
Kumla	90 600	20 300	45 400	5 400	3 000	2 620	13 900
Kommungrupp.	94 000	17 900	49 500	5 600	3 600	3 170	14 200
Riket	97 800	18 000	52 200	6 100	4 400	2 750	14 300

(Siris samt tabell 2a 2015, Skolverket)

Vi kan konstatera att kostnaden är lägre i Kumla kommun än i kommungruppen och riket som helhet. Det bör också uppmärksammas att de poster som är direkt kopplade till själva lärandet, det vill säga undervisnings- och läromedelskostnaderna är särskilt låga, medan lokalkostnaden är hög. Nämnden har fastställt uppföljningsmått för måluppfyllelsen. ”Kostnaden per grundskoleelev för undervisning ska inte avvika markant från genomsnittskostnaden i kommungruppen.” I årsredovisningen för 2015 framgår att kostnaden understeg uppföljningsmålet med 8,8 procent år 2014, för år 2015 låg kostnaden 8,3 procent under kommungruppens snitt. Budget 2017 kommer att innehålla en kraftig satsning på skolan, enligt nämndens ordförande. Omkring tolv miljoner kronor kommer att avsättas till reella förstärkningar inom nämndens ansvarsområden. Att kostnaderna för lokaler är så höga beror, enligt nämndens ordförande, på nybyggnation och renoveringar. ”Lokalkostnaderna beräknas i huvudsak av Kommunfastigheter då förvaltningen främst hyr lokaler internt.”⁷ Ordföranden tror inte att internprissättningen skiljer sig mot kommuner med samma höga standard på sina skollokaler. Förvaltningschefen ser dock fram emot den översyn av internprissättningen av alla kommunens lokaler som kommer att presenteras under våren 2017.

”Resursfördelningsmodellerna fördelar i princip samtliga resurser till respektive förskolechefs- och rektorsområde förutom lokalkostnader som fördelas riktat utanför modellerna.”⁸

”Resursfördelningsmodellerna genererar ett ”nyckeltal” i form av årssnitt av antal barn/elever per resurs (årsarbetare). Viktigt att känna till är att ”nyckeltalen” är just ett snitt och de tilldelade resurserna kan alltså se olika ut från enhet till enhet. Vissa har lägre tilldelning och andra högre. Faktorer som påverkar är resursfördelningsmodellernas olika delar såsom resurser för struktur, modersmål (förskolan), funktionsnedsättningar, småenhetstillägg osv.”⁹

Den generella fördelningen av resurser (årsarbetare) till enheterna utgår primärt från antalet elever och årskurs. Resursen per elev är något högre i mellanstadiet än i lågstadiet och något högre i högstadiet än i mellanstadiet. 85 procent av den generella resursen fördelas på detta sätt. Resterande femton procent fördelas ut per enhet utifrån social struktur. Nämnden har valt att beakta två faktorer dels andel elever med utländsk bakgrund, dels andel elever med föräldrar utan

⁶ I övrigt ingår allt som inte ingår i andra kostnadsslag. Det handlar t.ex. om studie- och yrkesvägledning och administration.

⁷ Bilaga 1 till internbudget 2015-12-28

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

eftergymnasial utbildning. Av den femtonprocentiga resursen fördelas 40 procent utifrån andelen med utländsk bakgrund och 60 procent utifrån föräldrarnas utbildningsnivå.

Förutom denna generella fördelning ges också ett generellt stöd tillägg för specialpedagogik och stödundervisning motsvarande 30 procent av generell bastilldelning. Enheter med få elever tilldelas småenhetstillägg: 50 procent av generell bastilldelning för enheter med upp till och med 50 elever och 20 procent av generell bastilldelning för enheter med 51-99 elever. Till enheter med elever med fysiska funktionsnedsättningar fördelas ytterligare resurser. Något system motsvarande tilläggsbelopp till fristående enheter finns inte förutom vad fysiska funktionsnedsättningar beträffar. Resurserna finns centralt och fördelas direkt till enheter där de behövs efter ansökningar från rektorerna.

Behoven på skolorna förändras mellan åren och därför fördelas också resurserna olika. Flera rektorer tycker att systemet fungerar bra och att de har fått resurser för att täcka behoven. De fackliga påtalar brister i resursfördelningssystemet, till exempel när elever tas hem från dyra utbildningsplatser hos andra huvudmän och placeras på egna skolenheter ska stödet ske inom ram, i stället för att de resurser som kommunen inte längre behöver betala i interkommunalersättning följer med eleven till den nya skolan. Elever som inte får tillräckligt stöd skapar oro i klasserna, vilket försvårar arbetet för alla elever.

”Det finns en central budget för modersmål som består av motsvarande två årsarbetare samt tolkkostnader som är en tjänst som köps in. Budgeten har utökats med cirka 9 procent från 2015 men behoven är större och de bidrag som kommer finnas tillgängliga att söka kommer täcka motsvarande kostnader.”¹⁰

Flera intervjuade ställer sig också frågande till de stora kostnader som många små skolor innebär, särskilt utifrån att kostnaden för en grundskoleelev generellt är mycket låg. En annan aspekt är vilka förutsättningar som dessa enheter har att erbjuda en likvärdig utbildning med legitimerade och behöriga lärare.

Nämndens ordförande bedömer att resursfördelningsmodellen, som har funnits i fyra år, är ändamålsenlig. Kumla är ingen segregerad stad även om andelen med utländsk härkomst kan skilja sig en del mellan enheterna, menar ordföranden. För att möjliggöra skolskjuts av integrationsskäl har skolskjutsreglementet förändrats, enligt ordföranden. Resurserna som varje enhet erhåller till elevhälsans kompetenser kommer att tydliggöras.

Några rektorer tycker att resursfördelningen ger förutsättningar för likvärdig skola i kommunen medan andra menar att den inte är skarp nog. En rektor menar att skolan inte ges tillräckliga förutsättningar för att kompensera för elevernas socioekonomiska bakgrund. Även verksamhetschefen är osäker på om omfördelningseffekterna är tillräckliga. Det stora frågan är dock om kommunen avsätter tillräckligt med resurser för verksamheten som helhet, enligt rektorerna. Även de fackliga menar att det stora problemet är bristande resurser i stort, vilket till exempel får konsekvenser för möjligheten att ge elever särskilt stöd.

¹⁰ Ibid.

Kommentar och bedömning

Resursfördelningssystemet i Kumla kommun tar hänsyn till socioekonomiska faktorer. Av basresursen fördelas 15 procent utifrån skolenheternas sammansättning av elever beträffande föräldrarnas utbildningsbakgrund och utländsk härkomst. Vid sidan av denna generella fördelning finns resurser för elever med fysisk funktionsnedsättningar och elever som ska läsa modersmål och svenska som andraspråk samt är i behov av studiehandledning på modersmål. Elevhälsans resurser fördelas ut på enheterna efter behov, men en tilldelning per läsår. Frågan är hur enheterna kan möta behov hos elever med till exempel neuropsykiatriska funktionsnedsättningar inom ram. Risken finns att stödet inte blir ändamålsenligt.

Nämnden ska kontinuerligt utvärdera resursfördelningssystemet så att eleverna i kommunen erbjuds en likvärdig utbildning som ger dem förutsättningar att utvecklas så långt som möjligt och, i de fall det behövs, särskilt stöd.

9.2 Elever med utländsk bakgrund

I Skollagen 10 kap. 4 §, angående ämnen i grundskolan, stadgas ”härutöver ska det som ämnen finnas språkval och, för elever som ska erbjudas modersmålsundervisning, modersmål.”

Vidare framgår i skollagen 10 kap. 7 §, att en elev som har en vårdnadshavare med ett annat modersmål än svenska ska erbjudas modersmålsundervisning i detta språk om språket är elevens dagliga umgängesspråk i hemmet och eleven har grundläggande kunskaper i språket. Modersmålsundervisning i ett nationellt minoritetsspråk ska erbjudas även om språket inte är elevens dagliga umgängesspråk i hemmet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om modersmålsundervisning. Sådana föreskrifter får innebära att modersmålsundervisning ska erbjudas i ett språk bara om ett visst antal elever önskar sådan undervisning i det språket. I skolförordningens femte kapitel regleras vad som gäller för modersmålsundervisning och studiehandledning i den obligatoriska skolan.

Ur Skolverkets senaste statistik över modersmåls- och svenska som andraspråksundervisning i Kumla kommun kan vi hämta följande information:

Grundskolan 2015	Kumla	Kommun-grupp ¹¹	Riket
Andel av det totala elevantalet som är berättigade att delta i modersmålsundervisning.	14,8 %	15,1 %	25,4 %
Andel av antalet berättigade elever som deltar i modersmålsundervisning.	33,6 %	44,8 %	56,3 %
Andel av det totala elevantalet som deltar i modersmålsundervisning.	5,0 %	6,8 %	14,3 %
Andel av det totala elevantalet som deltar i undervisning i svenska som andraspråk.	5,6 %	5,8 %	9,8 %

(Jämförelsetal 2014, Skolverket)

Statistiken ovan visar att andelen elever i Kumlas grundskolor som är berättigade att läsa modersmål är i paritet med kommungruppen, men lägre än riket. Andelen av de berättigade som sedan läser modersmål är betydligt lägre än i riket som stort och även i förhållande till förortskommuner till större städer. Om vi jämför med de tre 6-9-enheterna framgår av statistiken för läsåret 2015/2016 att andelen berättigade ligger runt 20 procent på Kumlabyskola och Vialundskolan och 15 procent vid Skogstorpsskolan.¹² Andelen berättigade som deltar skiljer sig dock betydligt åt: Skogstorpsskolan drygt 30 procent, Vialundskolan 40 procent och Kumlabyskola drygt 60 procent.

Under läsåret 2016/2017 ges undervisning i albanska, arabiska, bosniska, dari, grekiska, persiska, polska, ryska, somaliska, thailändska och tigrinja. Kommunen kan inte uppfylla lagens krav på modersmål i det nationella minoritetsspråket finska eller i engelska och sorani. Undervisning i de sistnämnda språken kan inte erbjudas på grund av svårigheter att rekrytera lärare. Fram tills i år har Kumla kommun samarbetat med Örebro kommun om modersmålslärare och studiehandledare. Nu måste Kumla hitta andra vägar för att få kompetent personal inom området. Ordföranden talar bland annat om att samtal har förts med Sydnärkes kommuner om ett samarbete. Även fjärrundervisning skulle kunna vara en lösning, enligt honom. Verksamhetschefen för 7-9 informerar om att kommunen har begärt en offert från ett företag som bedriver fjärrundervisning. I intervjuerna framgår att mer skulle kunna göras för att stärka arbetet med modersmål i kommunen. Rektorer ser positivt på att en ny tjänst, i vilken bland annat ansvar för modersmål och studiehandledning inryms, har inrättats.

¹¹ Förortskommuner till större städer

¹² Skolblad, Skolverket

Av Skolinspektionens enkät för vårdnadshavare framgår att drygt 40 procent av berörda vårdnadshavare inte anser att det erbjudits modersmål i skolan.¹³ Närmare hälften tycker inte att deras barn får modersmålsundervisning i den omfattning som de önskar, medan drygt en tredjedel tycker det.

Studiehandledning på modersmål regleras i skolförordningen. ”En elev ska få studiehandledning på sitt modersmål, om eleven behöver det. En elev som ska erbjudas modersmålsundervisning och som före sin ankomst till Sverige har undervisats på ett annat språk än modersmålet får ges studiehandledning på det språket i stället för på modersmålet, om det finns särskilda skäl.” (5 kap. 4 § skolförordningen) Studiehandledning på modersmål kan ges både inom förberedelseklass, som extra anpassning eller särskilt stöd. I Skolinspektionens regelbundna tillsyn 2015 förelade myndigheten Kumla kommun ”att se till att det vid grundskoleenheterna erbjuds studiehandledning på modersmålet till de elever som behöver det”.¹⁴ I Kumla erbjuds hösten 2016 studiehandledning på albanska, dari, persiska, somaliska, tigrinja och thailändska. Behov finns, men kan inte erbjudas elever som talar bulgariska, rumänska och syriska. Studiehandledarna är anställda av verksamhetschefen eller av den rektor hos vilken de arbetar mest. Rektorerne menar att många elever kan få studiehandledning på modersmål, men inte alla och att det brister i både omfattning och form, det vill säga hur studiehandledningen genomförs. Bristerna är mycket stora när det gäller att ge elever studiehandledning på modersmålet, menar de fackliga.

Andelen elever som deltar i svenska som andraspråk varierar mellan fem procent av eleverna på Skogstorpsskolan till tio procent av eleverna på Vialundskolan. På Skogstorpsskolan och Vialundskolan finns behöriga lärare i svenska som andraspråk, på Kumlabyskola är en av två lärare behöriga.

De fackliga företrädarna menar att organisationen för mottagande av nyanlända har fungerat undermåligt. I stället för att ha en tydlig organisation som beaktar alla delar av ett mottagande har varje skolenhet fått försöka att lösa uppkomna problem. Elever har fått orimligt långa resvägar till sin skola, elever sitter i klassrum utan stöd som ger dem förutsättningar att snabbt komma in i verksamheten och datorerna kan inte användas på det sätt som de borde, bland annat på grund av dålig infrastruktur. Även verksamhetschef och förvaltningschef har sett brister i organisation och stöd. De menar att det sannolikt beror på att Kumla kommun har tagit emot förhållandevis få nyanlända. Organisationen har stärkts och från och med den 1 oktober finns nu alltså en samordnare med ansvar för mottagningsenhet, modersmål, studiehandledning och svenska som andraspråk anställd.

Kommentar och bedömning

År 2015 var omkring 15 procent av eleverna i Kumla kommun berättigade till modersmål. Det är drygt tio procentenheter färre än snittet i riket. Av de berättigade eleverna deltog omkring en tredjedel i modersmålsundervisning, men andelen skiljer sig åt mellan enheterna. Snittet i riket var drygt tre av fem berättigade. Modersmålsundervisning ges under innevarande läsår i elva språk. I tre språk inklusive minoritetsspråket finska ges ingen undervisning på grund av brist på lärare.

¹³ Skolenkäten våren 2015, vårdnadshavare grundskola i Kumla kommun, Skolinspektionen

¹⁴ Skolinspektionens beslut 2016-01-29, dnr 43-2015:4410

Studiehandledning på modersmål ges på sex språk, men skulle behöva ges på ytterligare två. I intervjuer framgår att studiehandledning kan utvecklas både i omfattning och form.

Knappt sex procent av eleverna i Kumla läser svenska som andraspråk. Andelen behöriga lärare varierar på skolorna mellan 0-100 procent. Under det senaste året har behöriga lärare kunnat rekryteras till flera skolor.

Nämnden har förutsättningar att stärka och utveckla arbetet med modersmål i kommunen. Det kan gälla både information, organisation och rekrytering.

Nämnden ska tillse att elever i behov av studiehandledning på modersmål kan få det och att studiehandledningen ges i den omfattning och form som bäst gynnar elevens utveckling mot målen.

9.3 Särskilt stöd

Utbildningen ska vara likvärdig för alla elever inom skolväsendet. Med likvärdighet menas enligt Skolinspektionen "lika tillgång till utbildning, lika kvalitet på utbildningen och att utbildningen ska vara kompensering". I 3 kap. SkoL regleras om barns och elevers utveckling mot målen. "Alla barn och elever ska ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål." Om det framkommer att en elev riskerar att inte nå målen ska detta anmälas till rektor som skyndsamt ska utreda elevens eventuella behov av särskilt stöd. I detta sammanhang ska också samråd ske med elevhälsan, "om det inte är uppenbart obehövligt". Om eleven behöver särskilt stöd ska den få det och ett åtgärdsprogram ska utarbetas i enlighet med 3 kap. 9 § SkoL.

Det kan finnas många orsaker till att en elev kan ha svårt att uppnå kunskapskraven och därför behöver särskilt stöd. Elever med diagnoser behöver inte automatiskt komma i åtnjutande av särskilt stöd. En diagnos får inte heller vara en förutsättning för att få särskilt stöd. Det är professionen som själv bedömer vad som är särskilt stöd.

Huvudmannen ska ge rektorerna förutsättningar att leva upp till lagens krav. Det är sedan rektor som ska tillse att personalen har kompetens och resurser för arbete med särskilt stöd. Skolverket påtalar i sina allmänna råd beträffande "Arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram" (SKOLFS 2014:40) att "det är rektor som ansvarar för att det finns tydliga och fungerande rutiner på skolan". I utarbetandet av åtgärdsprogram ska eleven och elevens vårdnadshavare ges möjlighet att delta. (3 kap. 9 § SkoL.) Det är emellertid rektor, eller i förekommande fall den person som rektor har delegerat till, som är ansvarig för att elevens situation utreds, även om vårdnadshavaren skulle motsätta sig detta. Vissa beslut om särskilt stöd får endast rektor fatta beslut om. Det gäller särskild undervisningsgrupp, enskild undervisning och anpassad studiegång.

I skolenkäten inför Skolinspektionens tillsyn tillfrågades eleverna i årskurs fem och årskurs nio om anpassning efter elevens behov.¹⁵

Anpassning efter elevens behov	Årskurs 5	Årskurs 9
Mina lärare hjälper mig i skolarbetet när jag behöver det.	8,9	7,2
Skolarbetet är för svårt för mig.	7,3	6,4
Jag kan få extraundervisning om jag skulle behöva det.	ej ställd	6,9

(Skolenkäten för elever i årskurs 5 respektive årskurs 9 våren 2015, Skolinspektionen)

Kumlaelevernas svar ligger i paritet med eller något under enkätomgångens genomsnitt, förutom att eleverna i årskurs fem i högre grad än genomsnittet upplever att läraren hjälper dem i skolarbetet om de behöver det. 85 procent av vårdnadshavarna tyckte att ”mitt barn får den hjälp hon/han behöver för att nå kunskapskraven”.¹⁶ Drygt 30 procent menar dock att ”mitt barn behöver mer hjälp än skolan ger henne/honom”. Personalens svar på Skolinspektionens enkät var för lågt för att resultatet skulle presenteras.

Av de vårdnadshavare som svarade på enkäten och hade barn som fick särskilt stöd svarade 64 procent att det snabbt blev utrett och 75 procent att ett åtgärdsprogram utarbetades. En tredjedel menade att deras barn inte får det stöd hon/han behöver.

”Huvudman för elevhälsan är Kumla kommun. Förvaltning för livslångt lärande är vårdgivare för grundskolan och gymnasiet. [...] Verksamhetschef är chefen för elevhälsan. Verksamhetschef är även chef för skolläkaren.”¹⁷ För medicinskt ledningsansvar är avsatt motsvarande 20 procent och systemansvar för det elektroniska journalsystemet motsvarande tio procent av en skolskötersketjänst. Chef för elevhälsans personal, förutom specialpedagoger, är en under förvaltningschefen centralt placerad elevhälsochef.

”Antalet personer som finns budgeterade inom elevhälsan är 17,05. Verksamheten består inför 2016 av följande tjänster; 0,85 chef elevhälsa, 4,4 kuratorer, 1,4 psykologer, 6,5 skolsköterskor och 3,4 specialpedagoger samt 0,5 talpedagog. Ett bidrag från 2015 är överfört till 2016 som tillåter ökning av behov som har funnits en längre tid. Budget för elevhälsan är sedan 2015 gemensam för förvaltningen”, enligt bilaga 1 till internbudgeten.

Ett mål med bäring på särskilt stöd är att ”grundskoleelevernas tillgång till elevvård ska öka”. ”Under 2015 har elevhälsan utökats med kuratorer, skolsköterskeresurs och familjecoacher.” Chefen för elevhälsan berättar att hennes personal är fullt behörig med de specialutbildningar som krävs. Hon menar också att omfattningen, efter flera förstärkningar, är sådan att eleverna på alla enheter har tillgång till elevhälsans olika kompetenser. Rektorerne bedömer att organisationen

¹⁵ Medelvärde och indexvärde hamnar på en skala mellan 0-10, där 10 innebär att respondenterna anger att påståendet ”stämmer helt och hållet” och 0 att påstående inte alls stämmer, däremellan finns alternativen ”stämmer ganska bra” och ”stämmer ganska dåligt”. Vid negativa påståenden gäller omvänt förhållande.

¹⁶ Skolenkäten våren 2015, vårdnadshavare grundskola i Kumla kommun, Skolinspektionen

¹⁷ Verksamhetsplan för elevhälsans medicinska insats 2016-2018 inklusive basprogram, NLL2016/202

fungerar och att tillgången i stort är god. Det finns ett större behov vad gäller psykologisk och psykosocial kompetens, enligt rektorerna. Även nämndens ordförande påtalar att det idag är många elever som mår psykiskt dåligt och behöver stöd. Behoven av psykologisk kompetens i regionen överstiger de resurser som finns, vilket betyder att kommunen har fått anlita extern kompetens även när det gäller direkta åtgärder. Elevhälsoschefen menar att elevhälsans arbete ibland balanserar på gränsen till vad som är regionens uppdrag. Även förvaltningschefen påtalar vikten av att elevhälsan arbetar enligt skollagens intentioner. Det är angeläget att både elevhälsans egen personal och lärarna har klart för sig uppdraget. Hon menar att lärarna kan behöva påminnas om elevhälsans uppdrag som primärt är förebyggande och främjande.

Exempel på insatser som rektorerna beslutar om som särskilt stöd kan vara tillsyn under raster/transportsträckor av utåtagerande elever (till exempel av fritidspedagog), lästräning enskilt eller i grupp tillsammans med lärare, mottagning vid skoldagens start då genomgång av skoldagen görs, anpassad studiegång, särskild undervisningsgrupp, hemundervisning eller insteg till elever med hög frånvaro, insatser i form av specialpedagog, studiehandledning samt tekniskt utrustning och mjukvara från skoldatateket.

För en del elever är elevassistent ett stort stöd. Istället för elevassistenter tycker en rektor att det är viktigare att ha fler vuxna kopplade till en elevgrupp än en elevassistent riktad till en särskild elev. Det handlar om inkludering, men också om att elever i behov av särskilt stöd bör få det av lärare med hög pedagogisk kompetens.

Sedan ett år tillbaka arbetar ett skolnärvaroteam med elever som har hög frånvaro. Teamet består av socialpedagoger som i ett projekt med pengar från sociala investeringsfonden och nämnden för livslångt lärande, arbetar brett både mot elev och familj för att få eleverna till skolan genom till exempel praktiskt stöd och motivationsarbete.

Digitaliseringen av skolan har skapat förutsättningar för skolan att möta elever med olika behov på många olika sätt både ifråga om form och innehåll. Nämnden skriver i den senaste årsredovisningen att ”den digitala satsningen innefattar samtliga skolformer. Förväntningarna på användning av IT-verktyg är att nya och bättre arbetsformer för lärande ska utvecklas, både för elever och för pedagoger, som utgår ifrån individuella förutsättningar och behov. Detta leder i sin tur till högre måluppfyllelse och bättre resultat för eleverna.” Idag ska det finnas en dator på två elever enligt nämndens ordförande och inom kort kommer datortätheten att öka genom 1-1-satsning på högstadiets årskurs 8. Någon rektor menar att det inte finns datorer som motsvarar beslutet om en dator på två elever. Verksamhetschefen menar att förvaltningen genom inventering kan visa på att det finns tillräcklig med datorer. På grund av förändrat elevantal kan dock datorerna behöva flyttas mellan enheter. En annan rektor har på sin enhet infört 1-1-dator inom ekonomisk ram genom att använda resurser avsatta för läromedel.

Ordföranden menar att elever i behov av särskilt stöd får det i Kumla. Det finns enskilda elever som har mycket stora behov. Kommunen har dock tagit sitt ansvar och avsatt resurser. Rektorerna menar att elever i behov av särskilt stöd inte kan få det fullt ut. Insatser görs för alla elever, men för vissa skulle andra insatser eller större omfattning på insatserna behövas. Det behövs fler speciallärare, då det finns skolor som saknar kompetensen. Rektorerna framför att mer personal överlag behövs.

Kommentar och bedömning

Elever i behov av särskilt stöd får det. Vid intervjuerna framgår dock att stödet inte alltid ges i rätt omfattning eller form. Insatserna kan också dröja på grund av vakanser inom till exempel elevhälsan. Det finns tillgång till teknisk utrustning och mjukvarustöd, men den reella tillgången till datorer är inte den av nämnden beslutade en dator på två elever. Även infrastrukturen visar på brister. Elevernas tillgång till elevhälsans kompetenser uppfattas i stort som god.

Nämnden för livslång lärande ska ge förutsättningar för och följa upp att elever i behov av särskilt stöd får det i omfattning och form som krävs för att de ska nå målen för utbildningen.

9.4 Lärarnas legitimation och behörighet

I skollagens andra kapitel regleras vad som krävs av de anställda för att få bedriva undervisning. Från och med den 1 juli 2015 måste lärarna vara legitimerade för att få undervisa och sätta betyg. Det gäller också för att kunna anställas utan tidsbegränsning. Reglerna gäller med undantag för bland annat modersmåls lärare och yrkeslärare i gymnasieskolan.

Om det inte finns någon legitimerad lärare som är behörig att undervisa eller om det finns något annat särskilt skäl får en annan lärare bedriva undervisning, med vissa förbehåll. Läraren ifråga ska vara lämplig att bedriva undervisning och i så stor utsträckning som möjligt ha en utbildning som motsvarar behörighetsutbildningen. (Se 2 kap. 18 § Skoll.) Undervisning får dock bedrivas högst ett år i sänder. Om det handlar om längre än sex månader ska huvudmannen först fatta beslut.

Betyg får bara sättas av legitimerad lärare. Om en icke-legitimerad lärare bedriver undervisning ska betyg sättas tillsammans med legitimerad lärare. Vid oenighet sätter den legitimerade lärare betyget såtillvida vederbörande är ämnesbehörig, annars rektor.

I tabellen nedan kan vi bland annat utläsa att flera lärare undervisar i ämnen som de inte är behöriga i. Statistiken är från föregående läsår. På förvaltningen finns ingen uppdaterad sammanställning, men arbete pågår. Rektorerna lämnar uppgifter om personalen direkt till SCB.

2015/2016	andel tjänstgörande lärare med pedagogisk högskoleexamen	andel av samtliga tjänstgörande lärare med lärarlegitimation och ämnesbehörighet
Kumla	85,0 %	79,2 %
Riket - samtliga huvudmän	85,4 %	79,0 %

(Siris "personalstatistik per ämne" samt personal tabell 7)

Andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen har minskat varje år under de senaste fem åren, från läsåret 2009/2010 då 93,4 procent hade pedagogisk högskoleexamen till läsåret 2013/2014 då motsvarande andel var 89,2 procent. Vi kan dock konstatera att andelen är tämligen hög och högre än snittet för samtliga huvudmän i riket.

Nedan visas hur hög andel av de tjänstgörande lärarna som är legitimerade och behöriga för undervisning i ämne och nivå.

Ämne	Andel med lärarlegitimation och ämnesbehörighet
bild	37,9 %
biologi	51,6 %
franska	66,7 %
fysik	46,7 %
geografi	57,1 %
hem- och konsumentkunskap	62,5 %
idrott och hälsa	59,5 %
kemi	46,7 %
matematik	58,8 %
musik	30,4 %
religionskunskap	63,6 %
samhällskunskap	60,6 %
slöjd	58,3 %
spanska	inga behöriga
svenska	63,0 %
svenska som andraspråk	41,7 %
teknik	29,0 %
tyska	75,0 %

Källa: Siris "personalstatistik per ämne" samt Skolverkets redovisning Dnr 2014:00624

I årsredovisningen för år 2015 konstaterar nämnden för livslångt lärande att det "under 2015 har [...] varit fortsatt svårt att rekrytera personal i vissa ämnen och vissa kompetenser. Det var också

svårt att rekrytera vikarier. För att skapa förutsättningar för att bli en attraktivare arbetsgivare genomfördes en rad satsningar exempelvis på IT-verktyg, arbetskläder, riktade lönesatsningar, en utökning av rektorsorganisationen och ett närmare administrativt stöd för cheferna¹⁸. Målsättningen för nämnden har varit att andelen behöriga lärare i grundskolan ska öka. År 2015 minskade i stället andelen behöriga med 3,5 procentenheter, enligt redovisningen. I årsredovisningens framtidskapitel skriver nämnden att de ”måste få kompetenta medarbetare att stanna kvar i Kumla kommun och kunna rekrytera bra medarbetare vid behov. För att lyckas uppnå målet kommer en av insatserna att vara satsningen på förstelärare, vilka blivit motorer i skolutvecklingen.”

Ordföranden menar att utgångspunkten alltid är att Kumla kommun ska rekrytera legitimerade lärare som är behöriga i alla sina undervisningsämnen. Rektorererna upplever att personalen i stort är behörig, men inte i alla sina undervisningsämnen. På högstadiet kan det till exempel handla om att man undervisar i samhällsorienterande ämnen (SO), men är bara behörig i två av fyra ämnen. Trots ett svårt rekryteringsläge har rektorererna kunnat rekrytera nya legitimerade och behöriga lärare inför läsårsstarten 2016.

Huvudmannen har ingen plan för framtida behov av personal eller vilka insatser som skulle behöva vidtas för att försäkra sig om kompetensförsörjningen. Enligt verksamhetschefen har personalhandläggare vid förvaltningen lyft frågan. Även förvaltningschefen har sett behov av en kompetensförsörjningsplan där även arbetssätt och andra aspekter på kompetensförsörjningen bör belysas. Lärare som vill fortbilda sig för att bli behöriga i sina eller andra undervisningsämnen kan göra det inom ramen för lärarlyftet 2. Det görs i hög grad på egen tid, men med ekonomiskt stöd till kurslitteratur och resor. Någon rektor har inom ramen för sin budget givit lärare viss nedsättning i tjänst. Obehöriga lärare kan få handledning av behöriga kolleger och betyg sätts i samråd med behöriga kolleger.

De fackliga påtalar att kommunen måste bli en attraktiv arbetsgivare. För lärarna är lönen viktig, men även arbetsmiljön. De menar att kommunen skulle kunna bli mycket bättre bland annat genom att strama upp strukturer, till exempel vad digitaliseringen av skolan beträffar. De ser också ett ökat behov av administrativt stöd åt lärare och rektorer så att de kan arbeta med huvuduppdraget. Viss administrativ personal har anställts under det senaste året, något som de ser mycket positivt på.

9.4.1 Tillgång till vikarier

I intervjuerna framgår att det inte finns tillgång till legitimerade lärare. På någon skola har ordinarie vikarier utan pedagogisk utbildning anställts. På en annan arbetar en erfaren lärare som vikarie och resurs. Kommunen försöker att centralt rekrytera vikarier. De flesta som visar intresse är dock unga människor i 19–20-årsåldern eller i bästa fall studenter. Rektorererna kan också ta hjälp av pensionerade lärare. I andra fall försöker befintlig personal vikariera. Ytterst sällan ställs lektioner in, enligt rektorererna.

¹⁸ Årsredovisning 2015 för nämnd för livslångt lärande, NLL 2015/804, sid 3.

Kommentar och bedömning

Andelen lärare med pedagogisk högskoleutbildning i Kumla ligger i paritet med riket. Statistiken visar dock att behörigheten per ämne långt ifrån är fullständig. Målsättningen är att bara anställa legitimerade lärare. Det har lyckats ganska bra inför läsåret 2016/2017, men inte fullt ut.

Legitimerade lärare finns vanligen inte att tillgå för vikariat. Kolleger vikarierar för varandra eller används mer eller mindre fasta vikarier och till viss del pensionärer. Att lektioner ställs in är ovanligt.

Nämnden bör upprätta en kompetensförsörjningsplan på kort och lång sikt. Beaktas bör även vilka förutsättningar varje skolenhet har att erbjuda likvärdig utbildning av legitimerad och behörig personal.

Nämnden bör också i sitt systematiska kvalitetsarbete följa upp vilka förutsättningar som rektorerna har att leda det pedagogiska arbetet vid sina skolenheter och lärarna att verka för en hög måluppfyllelse enligt skollag, läroplan och andra författningar.

KPMG, dag som ovan



Joakim Nertyk
verksamhetsrevisor