

Likvärdig skola - personella resurser

Jokkmokks kommun

Oktober 2021

Michaela Nyman, revisionskonsult

Sofia Persson, revisionskonsult

Marie Lindblad, certifierad kommunal revisor

Sammanfattning




PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Jokkmokks kommun genomfört en granskning avseende likvärdig skola med fokus på personella resurser.

Granskningens syfte har varit att bedöma om barn- och utbildningsnämnden säkerställer en ändamålsenlig utbildning vad gäller likvärdighet i grundskolan avseende personella resurser samt har en tillräcklig intern kontroll inom området.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att:

- barn- och utbildningsnämnden *ej* säkerställer en ändamålsenlig utbildning vad gäller likvärdig utbildning avseende personella resurser, samt
- att den interna kontrollen *ej* är tillräcklig.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning
Säkerställer nämnden genom sin styrning likvärdiga förutsättningar gällande personella resurser?	Nej 
Görs dokumenterade uppföljningar och analyser som redovisas till nämnden?	Delvis 
Vidtar nämnden adekvata åtgärder vid bristande likvärdighet?	Nej 

Rekommendationer

Utifrån granskningens iakttagelser lämnas följande rekommendationer till barn- och utbildningsnämnden:

- Att nämnden i sin resursfördelningsmodell beaktar fördelning utifrån elevers olika förutsättningar och behov, exempelvis modersmålsundervisning.
- Att nämnden i sin verksamhetsplan tydliggör vilka måttetal som används för att följa upp måluppfyllelse av antagna verksamhetsmål.
- Att nämnden säkerställer att det utarbetas en plan för hur verksamheten ska arbeta med de kontrollmoment som omfattas av nämndens internkontrollplan.
- Att nämnden säkerställer att den får till sig en tillräcklig uppföljning och analys som omfattar fördelning av lärarbehörighet mellan skolenheterna.
- Att nämnden agerar mer aktivt för att säkerställa en bättre likvärdighet avseende personella resurser.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
1. Inledning	4
2. Juridiska förutsättningar	7
3. Grundskolan i Jokkmokks kommun	8
4. Granskningsresultat	10
4.1 Ändamålsenliga förutsättningar	10
4.2 Uppföljning och analys	14
4.3 Åtgärder för bristande likvärdighet	16
5. Samlad bedömning	19
5.1 Rekommendationer	19
5.2 Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	19
6. Bilagor	21

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Jokkmokks kommun har totalt fyra kommunala grundskoleenheter varav tre låg- och mellanstadieskolor samt en högstadieskola.

Enligt statistik från skolverket¹ avseende lärarbehörighet framgår följande personalstatistik med behörighet för läsåret 19/20:

Profession	Andel heltidstjänster med lärarlegitimation	Andel tjänstgörande lärare med lärarlegitimation
Samtliga lärare med behörighet i minst 1 ämne	43,0	49,1
Lärare 1-3	55,2	61,9
Lärare 4-6	32,5	40,0
Lärare 7-9	41,2	40,7
Speciallärare	38,7	25,0
Förstelärare	100	100
Modersmåls lärare	19,0	25,0

Skolan ska vara likvärdig och alla elever har rätt till en utbildning av hög kvalitet enligt skollagen. Skolan ska dessutom arbeta för att kompensera för elevers olika bakgrund och förutsättningar.

Av skolinspektionens Årsrapport 2019 framgår att den senaste PISA-undersökningen visar att Sveriges kunskapsresultat har förbättrats i ett internationellt perspektiv. Samtidigt pekar PISA på utmaningar med likvärdigheten. Jämfört med övriga nordiska länder är det svenska skolsystemet mindre likvärdigt. En rapport från Skolverket visar att elevernas socioekonomiska bakgrund har fått en ökad betydelse för hur de lyckas i grundskolan. Av rapporten framkommer även att skolsegregationen har ökat; elever med olika bakgrund möts mer sällan i skolan idag. Skillnaderna mellan skolors betygsresultat har också ökat och skolans socioekonomiska elevsammansättning

¹https://sirius.skolverket.se/reports/rwservlet?cmdkey=common&geo=1&report=personal_amne3&p_flik=G&p_ve rksform=11&p_hman=&p_niva=S&p_amne=&P_VERKSAMHETSAR=2019&P_KOMMUNKOD=2510&P_LANK OD=25&p_skolkod=&p_hmankod=

har fått större betydelse för elevers betyg.

Brister i likvärdighet kan bero på en rad olika faktorer. Enligt skollagen innehåller begreppet likvärdighet flera olika aspekter:

- Tillgång till lika utbildning
- Lika kvalitet på utbildningen
- Skolans uppdrag att kompensera för skillnader i elevernas förutsättningar

Barn- och utbildningsnämnden är huvudman för grundskolan och ansvarar för att skapa förutsättningar för en likvärdig skola.

Granskningen har fokuserat på:

- hur personella resurser fördelas utifrån elevernas förutsättningar och behov (behörig personal, duktiga pedagoger, elevhälsa)

Kommunens revisorer har med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det angeläget att göra en granskning inom ovan rubricerat område.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte har varit att bedöma om barn- och utbildningsnämnden säkerställer en ändamålsenlig utbildning vad gäller likvärdighet i grundskolan avseende personella resurser. Det innebär att nämnden ska säkerställa att det inte finns skillnader mellan skolorna eller eleverna.

Granskningen har även syftat till bedöma om den interna kontrollen inom området är tillräcklig.

1.2.1 Revisionsfrågor

- Säkerställer nämnden genom sin styrning likvärdiga förutsättningar gällande personella resurser?
- Görs dokumenterade uppföljningar och analyser som redovisas till nämnden?
- Vidtar nämnden adekvata åtgärder vid bristande likvärdighet?

Första frågan har utgjort grund för bedömning av ändamålsenlighet. Fråga två och tre har legat till grund för bedömning av intern kontroll.

1.3 Revisionskriterier

- 6 kap. 6 § kommunallagen
- 1 kap. 4, 8, 9 §§, 2 kap. 8 §, 4 kap. 4–7 §§ skollagen, Lgr 11 kap. 1 Skolans värdegrund och uppdrag (likvärdig utbildning)
- 2 kap. 13, 17-18, 25, 29 §§ skollagen (undervisande personal, tillgång till elevhälsa och studie- och yrkesvägledning)
- Skolverkets allmänna råd Systematiskt kvalitetsarbete - för skolväsendet
- I övrigt se revisionsfrågorna.

1.4 Avgränsning

I tid har granskningen i huvudsak avgränsats till läsåret 20/21. Granskningen har därtill begränsats till att omfatta barn- och utbildningsnämnden och dess ansvar som huvudman för grundskolan.

Urval av två grundskoleenheter har gjorts för verifiering.

1.5 Metod

Dataanalys utifrån offentlig statistik på skolnivå och gruppnivå sammanställs inledningsvis som grund för urval och intervjuer.

Analys av för granskningen relevant kommunintern dokumentation (styrdokument/handlingsplan/rutiner, statistik, uppföljningar och protokoll) samt intervjuer med:

- Nämndordförande
- Kvalitetsutvecklare samt nämndsekreterare
- Skolchef
- Rektorer och lärare från utvalda skolor

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

2. Juridiska förutsättningar

2.1 Skollag (2010:800)

Varje huvudman enligt skollagens 4 kap. 3-7 § på huvudmannanivå systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen. Sådan planering, uppföljning och utveckling ska även ske på skolenhetsnivå under medverkan av lärare, övrig personal och elever och ska dokumenteras. Om det vid uppföljning, genom klagomål eller på annat sätt framkommer att det finns brister i verksamheten, ska huvudmannen se till att nödvändiga åtgärder vidtas.

Skollagens 1 kap. 4, 8 och 9 §§ föreskriver även att det i utbildningen ska tas hänsyn till barns och elevers olika behov. Utbildningen inom varje skolform ska vara likvärdig, oavsett var i landet den anordnas. Huvudmannen är den som ytterst ansvarar för att alla barn och elever får förutsättningar att nå de nationella målen.

Ett sätt för huvudmannen att styra är genom resursfördelning. I detta arbete ingår bland annat att förse skolenheterna med nödvändiga materiella och personalmässiga resurser, så att elevernas tillgång till viktiga stödfunktioner som till exempel elevhälsa, studie- och yrkesvägledning och skolbibliotek säkerställs. Dessa resurser måste också organiseras på ett ändamålsenligt sätt, så att skolenheterna kan använda dem för det syfte de är avsedda för.

Av skollagens 2 kap. 13, 17-18, 25, 29 §§ framgår att endast legitimerade lärare är behöriga att bedriva undervisning. De lärare som saknar behörighet får trots det bedriva undervisning om 1) det inte finns någon att tillgå inom huvudmannens organisation, 2) om det avser undervisning på ett främmande språk om läraren har utländsk lärarutbildning motsvarande svensk lärarexamen, eller 3) kompetens att undervisa på det främmande språket. En obehörig lärare får bedriva undervisning under högst ett år i sänder, med undantag från undervisning som avser modersmålsundervisning.

Elever i grundskolan ska därtill erbjudas elevhälsa. Elevhälsan ska omfatta medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser som verkar förebyggande och hälsofrämjande i syfte att stödja elevernas utveckling mot utbildningens mål. För medicinska, psykologiska och psykosociala insatser ska det finnas tillgång till skolläkare, skolsköterska, psykolog och kurator. Eleverna ska även ha tillgång till personal med sådan kompetens att deras behov av vägledning inför val av framtida utbildnings- och yrkesverksamhet kan tillgodoses.

3. Grundskolan i Jokkmokks kommun

3.1 Organisation

I Jokkmokks kommun finns fyra kommunala grundskolor. Barn- och utbildningsnämnden ansvarar för att verkställa kommunens uppgifter inom skolväsendet. Nämndens uppgifter omfattar grundskola, särskolan, förskolan samt fritidsverksamheten. Förvaltningens arbete leds av en rektorsgrupp bestående av skolchef, tre rektorer samt en kvalitetsutvecklare.

Två av de fyra kommunala skolorna ligger i Jokkmokks tätort varav en är kommunens högstadieskola. I tätorten går det mellan 130-150 elever per skola och i byskolorna går det mellan 10-30 elever per skola. Totalt omfattar Jokkmokks kommun 322 elever mellan årskurs 1-9.

3.2 Nationell statistik

Skolverkets nationella statistik avseende personella resurser per skolenhet, för läsåret 2020/21 visar att andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen varierar mellan 44,4 procent (Östra skolan) och 77,4 procent (Västra skolan).

Tabell 1: Personalstatistik, läsåret 2020/21

Grundskole-enhet	Totalt antal lärare heltid	Andel lärare, ped. Högskoleexamen	Andel lärare, special-ped. högskole-examen	Antal elever	Andel elever per lärare	Andel tillsvidare anställda
Västra skolan	14	77,4	7,1	130	9,3	89,7
Porjus skolan	1,6	73,1	-	14	7,5	80
Vuollerim skola	3,3	66,5	-	27	8,2	68,3
Östra skolan	16,6	44,4	6	153	9,2	47,1

Källa: Skolverket

I tabell 2 nedan redogörs för antal samt andel (%) lärare med pedagogisk högskoleexamen med lärarlegitimation fördelat på sex lärarkategorier avseende läsår 2020/21 i grundskolan. Statistiken visar att under läsåret har det varit lägre andel behöriga lärare i de högre årskurserna.

Tabell 2: Antal tjänstgörande lärare, läsår 2020/21

	Totalt antal lärare	Därav med lärarlegitimation	
		Antal	Andel (%)
Lärare 1-3	25	15	60
Lärare 4-6	40	14	35
Lärare 7-9	25	11	44
Speciallärare	3	0	0
Förstelärare	5	5	100
Modersmål	5	1	20
Totalt	56	29	51,8

Källa: Skolverket

4. Granskningsresultat

4.1 Ändamålsenliga förutsättningar

Revisionsfråga 1: Säkerställer nämnden genom sin styrning likvärdiga förutsättningar gällande personella resurser?

4.1.1 Iakttagelser

Strategisk styrning

Av barn- och utbildningsnämndens Verksamhetsplan 2019-2020 - 2022-2023 beskrivs nämndens övergripande mål; att tillhandahålla kommunens barn och ungdomar en likvärdig och kvalitativ omsorg och utbildning inom förskola, grundskola, fritidshem och grundsärskola. Därutöver har nämnden antagit fyra verksamhetsmål:

- Eget ansvar
- Demokrati
- Språk och kunskapsutveckling
- Jämställdhet

Av relevans för granskningen beskrivs under verksamhetsmålet "Språk och kunskapsutveckling" att utbildningen ska anpassas med hänsyn till samtliga elevers behov och förutsättningar. För verksamhetsmålet "Jämställdhet" framgår att nämnden ska säkerställa jämställd utbildning avseende likvärdiga möjligheter till samspel, lärande, val och utveckling oavsett könstillhörighet. Samtliga verksamhetsmål ska följas upp av arbetslag, rektor, elevhälsa eller huvudman via ett antal mätetal. Mätetal med explicit koppling till personella resurser framgår inte av verksamhetsplanen.

Vid granskning av nämndens sammanträdesprotokoll (2020-12-10 § 59) framgår vid behandling av budget 2021 att det under år 2020 har genomförts ett flertal besparingsåtgärder för att nå anslagen budgetram. Besparingar har skett genom exempelvis minskad kostnad för övrig personal, pedagogiska resurser, skolpsykolog samt minskad kostnad för läromedel. Besparingsåtgärder för år 2021 skulle enligt skolchefens förslag uppgå till 791 tkr och bestå av följande:

- Minskad kostnad skolpsykolog (50 tkr)
- Minskad kostnad skolläkare (100 tkr)
- Minskad kostnad kompetensutveckling (141 tkr)

- Övriga tjänster² (500 tkr)

Totalt budget för barn- och utbildningsnämnden uppgick år 2021 till 81 397 tkr. Barn- och utbildningsnämnden beslutade vid sammanträdet att godkänna samt anta skolchefens föreslagna besparingsåtgärder samt budget för år 2021.

Fördelning av nämndens resurser till skolenheterna uppges i huvudsak baseras på antalet elever. Någon särskild hänsyn till elever behov och förutsättningar uppges inte tas vid resursfördelningen. Vid granskning av nämndens sammanträdesprotokoll kan ses att nämnden 2021-06-17 § 46 beslutade att uppdra till förvaltningen att utarbeta en modell för central resursfördelning vilken ska presenteras i nämnden senast december 2021. Vid intervju med representanter från förvaltningen framkommer att den nya modellen har till syfte att stärka likvärdighetsperspektivet vid fördelning av resurser till de olika skolenheterna.

Personella resurser

Enligt uppgift från intervjuer med representanter från såväl förvaltningen och skolenheterna framhålls att kommunen har en låg lärarbehörighet trots de senaste årens positiva uppgång. Främst framhålls att det har varit svårt att rekrytera behörig personal till mindre skolenheter. Som framgår av tabell 1 i avsnitt 3.2 finns det variationer i lärarbehörigheten mellan skolenheterna, där kommunens högstadieskola har en lärarbehörighet under 50 procent. I sammanhanget bör noteras att statistiken påverkas av skolornas storlek och antal lärare, vilket bör beaktas vid jämförelser mellan skolenheterna. Sett till andel lärare per elever framgår från statistiken att fördelningen är relativt lika mellan skolenheterna, men att de små skolenheterna har något färre elever per lärare än de större skolenheterna.

Utmaningar utöver den låga lärarbehörigheten uppges vara ämnesbehörigheten, och då särskilt för matematik. Enligt statistik från skolverket³ kan ses att andel tjänstgörande lärare med legitimation och behörighet i ämnet i kommunen uppgick läsåret 20/21 till 37 procent. Generellt låg ämnesbehörigheten läsåret 20/21 för samtliga ämnen runt 50 procent. De intervjuade uppges att exempelvis slöjd- och musiklektörer delas mellan skolenheterna i syfte att kunna erbjuda heltidstjänster. Vid intervju med representanter från skolenheterna framkommer att det upplevs finnas gott stöd till de lärare som saknar behörighet, både vad avser stöd i planering av undervisning samt vid bedömning och betygsättning.

För att stärka likvärdigheten avseende behörig personal vid skolorna har förvaltningen möjlighet att omfördela behörig personal mellan skolenheterna. Detta beskrivs dock vid intervju vara något som tillämpats med försiktighet för att inte tappa befintlig personal.

² Med övriga tjänster avses lönebidragstjänster samt administrativ personal.

³ Läs mer på:

https://siris.skolverket.se/reports/rwservlet?cmdkey=common&geo=1&report=personal_amne3&p_flik=G&p_verksform=11&p_hman=&p_niva=S&p_amne=&P_VERKSAMHETSAR=2020&P_KOMMUNKOD=2510&P_LANKOD=25&p_skolkod=&p_hmankod=

Avseende övrig personal finns fyra förstelärare placerade på Västra skolan. Förstelärarna har särskilda arbetsuppgifter i syfte att stötta pedagogisk personal vid Västra-, Porjus- och Vuollerim skola. Två av förstelärarna har under läsåret 19/20 haft ett särskilt uppdrag med Språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt med uppdrag att stötta samtliga kommunala skolor. Satsningen är ett utvecklingsprojekt som finansieras genom statliga SiS⁴-medel från specialpedagogiska skolmyndigheten. Detta uppdrag har enligt uppgift från intervjuade avslutats år 2021. Istället finns nu två förstelärare som arbetar med att samordna mottagandet av nyanlända elever samt med att stötta digitaliseringsprocessen inom den kommunala utbildningsverksamheten. Övriga två förstelärare uppges ha särskilda uppdrag att arbeta mot att utveckla undervisningen i matematik samt bedömning och utvecklingssamtal.

Inom Östra skolan finns en studie- och yrkesvägledare på halvtid vilket enligt de intervjuade möter det behov som finns inom verksamheten. Av erhållen dokumentation framgick även att det pågår arbete med att ta fram en plan för arbetet med Studie- och yrkesvägledning från och med årskurs 1.

Vid intervju med representanter från skolenheterna framkommer att behovet av modersmålsundervisning är stort och att elevernas behov inte kan tillgodoses. Inom högstadiet uppges undervisning i samiska samordnas med gymnasiet, men att även behovet avseende undervisning i samiska ser ut att bli svårare att tillgodose i framtiden. De intervjuade framhåller att kostnaden för samisk undervisning är stor, och att detta bör beaktas i nämndens resursfördelning. Undervisningen uppges i dagsläget till viss del finansieras via medel från Sameskolstyrelsen.

Förvaltningen har en centralt organiserad elevhälsa som leds av elevhälsochef tillika skolchef och består vidare av skolsköterska, skolkurator, specialpedagog, skolpsykolog samt skolläkare. Vid skolenheterna finns lokala elevhälsoteam bestående av centrala elevhälsoresurser som leds av rektor.

Avseende fördelning av den centrala elevhälsans personal per skolenhet framgår av uppgifter från förvaltningen att skolsköterska (0,9 tjänst) och skolkurator (1 tjänst) delas mellan Västra, Porjus och Vuollerim skola. Vid intervju framhålls att skolsköterskan arbetar varannan vecka på Västra skolan och varannan vecka fördelat mellan Vuollerim- och Porjus skola. Därtill fördelades även specialpedagog (1 tjänst) vid Västra skolan till Porjus och Vuollerim skola utefter behov. Inom Östra skolan finns skolsköterska (0,8 tjänst) och skolkurator (1 tjänst). Skolsköterskan vid Östra skolan delas med gymnasiet genom så kallad fria nyttigheter⁵. Speciallärare är anställda lokalt vid skolenheterna där en speciallärare (1 tjänst) är anställd vid Västra skolan och en speciallärare (1 tjänst) vid Östra skolan. Vid intervju uppgavs att tjänster av skolläkare och skolpsykolog köps in till skolorna vid behov.

Intervjuade både på förvaltnings- och skolenhetsnivå upplever att de personella resurserna inom elevhälsan är tillräckliga och att de generellt svarar mot elevernas

⁴ Särskilda Insatser i Skolan.

⁵ Med fria nyttigheter avses kostnadsfria likvärdiga tjänster.

behov. Viss reservation lyfts gällande skolpsykolog då det är en elevhälsotjänst som köps in och behöver stämma överens med elevernas behov samt den tidpunkt som resursen är tillgänglig.

Tidigare granskningsinsatser avseende personal- och kompetensförsörjning

Kommunrevisionen har år 2020 genomfört en granskning avseende personal- och kompetensförsörjning som omfattade barn- och utbildningsnämnden. Utifrån granskningens iakttagelser och rekommendationer sågs ett behov av att nämnden ser över behovet av att konkretisera målsättningar inom sina verksamhetsområden för personal- och kompetensförsörjning samt att se över behovet att uppdatera analys över de utmaningar som finns kopplat till personal- och kompetensförsörjning.

Av nämnden sammanträdesprotokoll (2020-12-10 § 65) fattade nämnden beslut om att arbetet med personal- och kompetensförsörjning ansågs som tillräckligt, men att arbetet med att nå målen gällande personal- och kompetensförsörjning skulle tydliggöras i barn- och utbildningsnämndens sammanträdesprotokoll. Av protokollet framgår att personal- och kompetensförsörjning berörs via nämndens internkontrollplan och att strategier utarbetas utifrån dessa kontrollmoment. Därefter har dock nämnden vid sammanträdet 2021-06-17 § 46 fattat beslut om att det i kommande arbete med verksamhetsplan lyfta in området personal- och kompetensförsörjning. Ny verksamhetsplan antas av nämnden under hösten 2023.

I Barn- och utbildningsnämndens internkontrollplan 2020/2021 är ett av kontrollmomenten, Risk med att andelen obehörig personal ökar. Om kontrollmomentet ej uppfylls beskrivs konsekvenserna innefatta högre arbetsbelastning för behörig personal, högre risk för olycksfall och incidenter, risk för lägre kvalitet i bedömning och betygsättning samt risk för bristande likvärdighet. Skolchef ansvarar över att lägga upp en plan för arbetet med de olika kontrollmomenten samt att rapportera tillbaka till nämnden. Vi kan genom vår granskning inte styrka att det finns en dokumenterad plan för arbetet med antaget kontrollmoment.

4.1.2 Bedömning

Revisionsfråga 1: Säkerställer nämnden genom sin styrning likvärdiga förutsättningar gällande personella resurser?

Nej.

Det är en brist att nämnden vid resursfördelning till skolenheterna inte beaktar elevernas olika förutsättningar och behov. Det är dock positivt att en resursfördelningsmodell nu ska tas fram samt att nämnden, inför verksamhetsplan 2023, ska beakta personal- och kompetensförsörjning i sin planering.

Vår granskning visar även att det inom samtliga grundskoleenheter finns behov av modersmålsundervisning som i nuläget inte kan tillgodoses fullt ut.

Vi konstaterar utifrån nationell statistik samt från intervjuuppgifter att kommunen generellt har en låg andel behörig personal och att detta är en stor utmaning för nämndens verksamheter. Nämnden har i sin internkontrollplan identifierat sådan risk. Samtidigt kan vi utifrån vår granskning inte se att nämnden har antagit mätetal med explicit koppling till området och vi kan genom vår granskning inte heller styrka att det har utarbetats någon plan eller strategi för den risk som identifierats kopplat låg lärarbehörighet.

4.2 Uppföljning och analys

Revisionsfråga 2: Görs dokumenterade uppföljningar och analyser som redovisas till nämnden?

4.2.1 Iakttagelser

Nämnden följer upp verksamhetsmål, personalstatistik samt elevhälsa via det systematiska kvalitetsarbetet vilket sammanställs i förvaltningens årliga verksamhetsrapport för det gångna läsåret.

I *Verksamhetsrapport läsåret 2020/2021* (behandlades i nämnden 2021-09-23 § 62) sammanfattas resultat och måluppfyllelse avseende bland annat de två målområden med bäring på granskningsområdet. Verksamhetsmålet "Språk- och kunskapsutveckling" bedöms som delvis uppfyllt då förvaltningen bland annat ser fortsatta utmaningar gällande att samtliga elever ska nå minst godtagbara kunskaper i samtliga ämnen. Det framgår att det finns stora skillnader i måluppfyllelse mellan pojkar och flickor i samtliga åldrar. Måluppfyllelse mäts genom följande indikatorer som omfattar kompetenshöjande insatser:

- Studiestöd på modersmål (Bedöms som delvis uppfyllt. Bedömningen baseras på att en förstelärare är tillsatt och ett arbete är påbörjat).
- Fortsatt implementering av SKUA⁶-handledare (Bedöms som uppfyllt. Bedömningen baseras på att implementering är genomförd i förskola och F-5). I uppföljningen noteras att pandemin påverkat arbetet med språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt till att inte kunnat genomföras så som det var tänkt. Vidare framgår att SVA-undervisningen inte genomförts som planerat då personalen behövts i andra grupper på grund av sjukfrånvaro. Måluppfyllelsen för målgruppen har för läsåret varit lågt.
- Utbilda personal i digitalisering (Bedöms som delvis uppfyllt. Bedömningen baseras på att en digitaliseringsprocess är påbörjad).
- Organisera för sambedömning (Bedöms som delvis uppfyllt. Bedömningen baseras på att sambedömning endast har skett inom skolenheterna, inte kommunövergripande).

I rapportens analysdel för verksamhetsmålet "Språk- och kunskapsutveckling" framgår att det totalt finns 23 mätetal kopplade till målområdet. De övriga mätetalen avser

⁶ Språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt.

uppföljning av elevernas måluppfyllelse. På liknande sätt mäts verksamhetsmålet "Jämställdhet" genom elevernas måluppfyllelse samt resultat av elevenkät. Målet bedöms som uppfyllt.

Verksamhetsrapporten omfattar även ett avsnitt om personalstatistik och elevhälsa. Det mätetal som följs är andel lärare med legitimation och behörighet i minst ett ämne i grundskolans åk 1-9, vilket för läsåret 20/21 uppgick till 47 procent. Även andel lärare med pedagogisk högskoleexamen följs upp, vilket för läsåret 20/21 uppgick till 61 procent och är en ökning från föregående läsår (58 procent). Av uppföljningen framgår att det har varit svårt att rekrytera behörig personal för samtliga yrkeskategorier inom nämndens verksamheter.

En utmaning som nämns i rapporten är den höga frånvaron bland både elever och personal under pågående pandemi som har haft stor påverkan på verksamheterna. Det nämns även att det periodvis har varit svårt att hitta vikarier på grund av sjukfrånvaro. Detta har föranlett att en del enheter har fått slå ihop grupper av elever samt plocka in övriga personella resurser, exempelvis elevhälsopersonal, vid speciellt ansträngda lägen. I ett fall har en skola delvis stängts ner och tillämpat fjärrundervisning.

Avseende elevhälsan sker uppföljning av fördelningen mellan elevhälsoresurser per skolenhet.

Uppföljning av *Internkontrollplan för läsåret 20/21* behandlades i nämnden 2021-09-23 § 59. Av protokollet framgår att kontrollområdet "Risk för att obehörig personal ökar" har följs upp genom statistik för lärarbehörighet, där andelen legitimerade lärare med behörighet i minst ett ämne har ökat från 39,8 procent till 47 procent år 2020. Ytterligare uppföljning kopplat till personalsituationen görs inte. Inte heller sker uppföljning av lärarbehörighet per skolenhet. Av intervjuer med representanter från förvaltningen uppges det dock vara möjligt att följa upp lärarbehörighet per skolenhet. Detta uppges även ha skett i samband med att nämnden behandlade internkontrollplan för läsåret 2020/2021, även om det från nämndens sammanträdesprotokoll inte går att utläsa. Nämnden beslutade vid sammanträdet om att lägga informationen om uppföljningen av internkontrollen 20/21 till handlingarna.

Av nämndens *Tertialrapport per april 2021* (behandlad 2021-06-17 § 44) anges att utmaningar kopplat till kompetensförsörjningen är fortsatt stora. Digitalisering ses som en förutsättning för att i framtiden klara av att tillgodose de olika behoven. Inför år 2022 beräknas ökade kostnader inom bland annat följande områden:

- Personalkostnader kopplat till elever med behov av särskilt stöd
- Kostnader för språkundervisning, samisk integrerad undervisning
- Kompetensutveckling för digitalisering
- Kostnader för extra undervisning till följd av undervisningsskuld kopplat till pandemin

Avslutningsvis framgår av protokollgranskning att skolchef har en återkommande punkt "Skolchefen informerar" vid nämndens sammanträden där skolchef delger nämnden

information om verksamheten löpande under året, vilket protokollförs. Vid nämndens sammanträde 2021-06-17 § 52 får nämnden information om att förstelärare är tillsatt inom Nyanländas lärare samt inom Digitalisering från och med 1 augusti 2021.

4.2.2 Bedömning

Revisionsfråga 2: Görs dokumenterade uppföljningar och analyser som redovisas till nämnden?

Delvis.

Barn- och utbildningsnämnden får i samband med verksamhetsrapport och tertialrapport uppföljning av verksamhetsmål, personalstatistik och elevhälsoresurser. Rapporteringen omfattar även översiktlig beskrivning av de utmaningar som finns inom nämndens verksamheter kopplat till personalförsörjning samt översiktlig analys över framtida kostnader rörande kompetensförsörjning. Genom nämndens internkontrollplan sker även uppföljning av lärare med behörighet i minst ett ämne.

För bedömning av måluppfyllelse för antagna verksamhetsmål följer nämnden olika indikatorer och mätetal. Flertalet indikatorer har bäring på kompetensförsörjning, men saknar tydliga målvärden och mätetal för bedömning av måluppfyllelse. Vi kan inte heller se att nämnden får del av uppföljning avseende fördelning av lärarbehörighet mellan skolenheterna.

Avslutningsvis konstaterar vi att det saknas en plan eller strategi för hur verksamheten ska arbeta med den risk som identifierats i nämndens internkontrollplan kopplat låg lärarbehörighet. Utöver det som översiktligt nämns i verksamhetsrapporten kan vi inte styrka att sådan uppföljning eller analys kopplat till lärarbehörighet har rapporterats till nämnden.

4.3 Åtgärder för bristande likvärdighet

Revisionsfråga 3: Vidtar nämnden adekvata åtgärder vid bristande likvärdighet?

4.3.1 Iakttagelser

Av nämndens verksamhetsrapport läsåret 20/21 framgår att förvaltningen, i syfte att säkra kompetens i och med låg lärarbehörighet, har genomfört olika kompetensförsörjningsinsatser under året, exempelvis att två personal ska ha påbörjat fritidsstudier⁷. Vid intervju med förvaltningsledning framhålls att dessa insatser genomförs i samarbete med universitetet eller vuxenutbildningen. Det finns även möjlighet för personal att utbilda sig genom stipendium vid högskola.

För att motivera personal att stanna kvar inom organisationen får den personal som väljer att stanna kvar inom kommunens skolverksamheter under tre år efter studier en

⁷ Utbildning som genomförs vid sidan av det ordinarie arbetet på den enskilde medarbetaren fritid.

ekonomisk bonus. Av verksamhetsrapporten framgår att åtgärden har resulterat i att organisationen har anställt en specialpedagog, en speciallärare och en ämneslärare.

Av nämndens verksamhetsrapport framgår även planerade kompetenshöjande insatser/åtgärder kopplat till de olika verksamhetsmålen. För verksamhetsmålet "Språk- och kunskapsutveckling" kan följande planerade åtgärder ses:

- Förstelärare med uppdrag rörande Nyanländas lärande arbetar med att revidera rutiner samt upprätta bättre möjligheter och organisation utifrån kartläggning av elevers behov
- Förstelärare med uppdrag rörande Digitalisering stöttar arbetat gällande digitaliseringsprocessen
- Implementera digitaliseringstrategin, uppgradera datorutrustning, utbilda kring program och appar via digitaliseringsgruppen
- Fortsatt arbete med att utveckla elevhälsomöten enligt modell EHM⁸
- Kompetensutveckling NPF⁹ via SPSM¹⁰
- Kompetensutveckling Lektionsdesign och differentiera lärande
- Nätverk specialpedagoger/speciallärare, fritidshem, förskoleklass och resurspersoner

För verksamhetsmålet "Jämställdhet" framgår följande åtgärder:

- Utveckla processerna kring systematiskt kvalitetsarbete (ex workshops, litteraturseminarie, föreläsningar, handledning).

För elevhälsan framgår följande åtgärder:

- Fördjupad medling och konflikthantering
- Fortsatt arbete med att utveckla elevhälsomöten enligt modell EHM
- Öka kunskap om psykisk ohälsa

För de flesta planerade insatser framgår önskad effekt, tidsplan (läsåar), berörd verksamhet samt vilken nivå beslutets har fattas.

Vid granskning av nämndens sammanträdesprotokoll framkommer att nämnden 2019-11-05 § 77 beslutat om en central behovsprövning av pedagogiska resurser samt flytt av åk 4-5 Porjus och Vuollerim skola till Jokkmokk. Vi kan genom vår granskning inte se att ett beslut om organisation fattats av nämnden. Beslutet om att behovspröva flytt av åk 4-5 i Porjus och Vuollerim till Jokkmokk har inneburit att ta fram ett förslag till förändrad skolstruktur i syfte att säkerställa elevers rätt till likvärdig skola, behöriga lärare och en utvecklande social miljö.

⁸ Elevhälsomöten

⁹ Neuropsykiatriska funktionsnedsättningar

¹⁰ Specialpedagogiska skolmyndigheten

4.3.2 Bedömning

Revisionsfråga 3: Vidtar nämnden adekvata åtgärder vid bristande likvärdighet?

Nej.

Nämnden har tidigare fattat beslut om behovsprövning avseende förändrad skolstruktur i syfte att öka likvärdigheten. Vi kan vid granskningens genomförande inte verifiera att ytterligare beslut fattats i frågan. Vidare kan vi inte heller se att nämnden fattat några andra beslut om åtgärder för att öka lärarbehörighet eller för att säkra likvärdig tillgång till kompetens mellan skolenheterna.

Vidare konstaterar vi att det utifrån förvaltningens uppföljning av det systematiska kvalitetsarbetet har planerats insatser/åtgärder med bäring på granskningsområdet, dock främst kompetensutveckling.

Baserat på att nämnden inte tagit del av uppföljning och analys avseende fördelning av lärarbehörighet mellan skolenheter eller analys utifrån identifierad risk i nämndens internkontrollplan bedöms detta påverka nämndens möjlighet att uppmärksamma och vidta adekvata åtgärder.

5. Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Jokkmokks kommun genomfört en granskning avseende likvärdig skola med fokus på personella resurser. Syftet med granskningen har varit att bedöma om barn- och utbildningsnämnden säkerställer en ändamålsenlig utbildning vad gäller likvärdighet i grundskolan avseende personella resurser samt har en tillräcklig internkontroll.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att:

- barn- och utbildningsnämnden *ej* säkerställer en ändamålsenlig utbildning vad gäller likvärdig utbildning avseende personella resurser, samt
- att den interna kontrollen *ej* är tillräcklig.

Bedömningen baseras på de för granskningen antagna revisionsfrågorna.

5.1 Rekommendationer

Utifrån granskningens iakttagelser lämnas följande rekommendationer till barn- och utbildningsnämnden:

- Att nämnden i sin resursfördelningsmodell beaktar fördelning utifrån elevers olika förutsättningar och behov, exempelvis modersmålsundervisning.
- Att nämnden i sin verksamhetsplan tydliggör vilka måttetal som används för att följa upp måluppfyllelse av antagna verksamhetsmål.
- Att nämnden säkerställer att det utarbetas en plan för hur verksamheten ska arbeta med de kontrollmoment som omfattas av nämndens internkontrollplan.
- Att nämnden säkerställer att den får till sig en tillräcklig uppföljning och analys som omfattar fördelning av lärarbehörighet mellan skolenheterna.
- Att nämnden agerar mer aktivt för att säkerställa en bättre likvärdighet avseende personella resurser.

5.2 Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning
1. Säkerställer nämnden genom sin styrning likvärdiga förutsättningar gällande personella resurser?	Nej Det är en brist att nämnden vid resursfördelning till skolenheterna inte beaktar elevernas olika förutsättningar och behov. Vidare bedöms samtliga skolenheters behov av modersmålsundervisning inte tillgodoses fullt ut. Nämnden har i sin internkontrollplan

identifierat risk avseende låg lärarbehörighet, samtidigt som vi inte kan se att det har utarbetats någon plan/strategi för detta. Det ses som positivt att nämnden, inför verksamhetsplan 2023, ska beakta personal- och kompetensförsörjning i sin planering samt att en resursfördelningmodell ska arbetas fram.

2. Görs dokumenterade uppföljningar och analyser som redovisas till nämnden?

Delvis

Nämnden får del av översiktlig uppföljning som omfattar personalstatistik, elevhälsoresurser och uppföljning av verksamhetsmål/ekonomi. Dock saknas tydliga mål/mätetal för de indikatorer som nämnden följer upp med bäring på kompetensförsörjning. Nämnden får inte heller del av lärarbehörighet uppdelat mellan skolenheterna.



3. Vidtar nämnden adekvata åtgärder vid bristande likvärdighet?

Nej

Vi kan inte styrka att nämnden, utöver beslut om behovsprövning av förändrad skolstruktur, har fattat några beslut om åtgärder för att öka lärarbehörighet eller för att säkra likvärdig tillgång till kompetens mellan skolenheterna.



Baserat på att nämnden inte tagit del av fördelning av lärarbehörighet mellan skolenheter eller analys utifrån identifierad risk i nämndens internkontrollplan bedöms detta påverka nämndens möjlighet att uppmärksamma och vidta adekvata åtgärder.

6. Bilagor

Dokument

- Fördelning av pedagoger utifrån nyckeltal 2021
- Halvårsrapport 20-21 Barn- och Utbildningsnämnden hösten 2020
- Internkontrollplan 20-21
- Lista behörighet personal upprättad 2020-04-28
- Protokoll från 2020-02-14 till och med 2021-09-23
- Sammanställning av enkät Nyanländas Lärande
- Tjänsteskrivelse Uppföljning Internkontrollplan
- Verksamhetsplan 2019-2020-2022-2023
- Verksamhetsrapport Barn- och Utbildningsnämnden lå 20-21
- Verksamhetsrapport 20-21 (Ostra skolan)
- Verksamhetsrapport Västra skolan lå 20-21
- Åtgärder inför 21-22

oktober 2021

Bo Rehnberg

Michaela Nyman

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Jokkmokks kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2021-03-30. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.