

Revisionsrapport

SÅ ANVÄNDS STADENS LÄRARRESURSER **enligt granskning på högstadiet vid tio grundskolor**

Lärarna använder i genomsnitt 30 % av sin tid till undervisning och därutöver 10 % till andra aktiviteter tillsammans med eleverna

Det är angeläget att lärarnas tid med eleverna ökar, eftersom lärarnas tillgänglighet har stor betydelse för elevernas resultat

Styrningen och uppföljningen av lärartiden behöver förbättras på både stadsövergripande nivå och skolnivå

Arbetstidsbestämmelserna i det centrala läraravtalet behöver anpassas till skolans uppdrag och mål. Staden bör som arbetsgivare driva denna fråga aktivt

Stadens lokala läraravtal bör fokusera mer på såväl planeringen och uppföljningen av lärarnas tidsanvändning som på utvecklingen av arbetsformer som främjar elevernas lärande och utveckling

Skolorna behöver system och verktyg för att kunna planera och följa upp lärarnas arbetstid på ett effektivt sätt. Stadsövergripande initiativ behövs för att ta fram riktlinjer och planeringsverktyg anpassade till skolans förutsättningar

Den kommunala revisionen är fullmäktiges kontrollinstrument för att granska den verksamhet som bedrivs i nämnder och bolagsstyrelser. Stadsrevisionen i Stockholm granskar nämnders och styrelserns ansvarstagande för att genomföra verksamheten enligt fullmäktiges uppdrag. Stadsrevisionen omfattar både de förtroendevalda revisorerna och revisionskontoret.

I ”årsrapporter” för nämnder och ”granskningspromemorior” för styrelser sammanfattar Stadsrevisionen det gångna årets synpunkter på verksamheten. Särskilda granskningar som sker under året publiceras löpande som ”revisionsrapporter” och i vissa fall som ”promemorior”.

Publikationerna finns på Stadsrevisionens hemsida. De kan också beställas från revisionskontoret.

STADSREVISIONEN
Revisionskontoret
www.stockholm.se/revision

Besöksadress: Hantverkargatan 3 A, 1 tr
Postadress: 105 35 Stockholm
Telefon: 08-508 29 000
Fax: 08-508 29 399



Till
Kommunstyrelsen
Utbildningsnämnden
Stadsdelsnämnderna i
Hässelby-Vällingby, Farsta och Älvsjö

SÅ ANVÄNDS STADENS LÄRARRESURSER **enligt granskning på högstadiet vid tio grundskolor**

Revisorsgrupp 1 har den 23 oktober 2007 behandlat bifogade revisionsrapport (nr 7/2007).

Stadsrevisionens granskning av hur lärarresursen används inom stadens grundskolor har genomförts i flera steg under åren 2004 – 2007. Tidigare granskningar har redovisats i rapport 2005:6 och rapport 2007:2. I den nu aktuella rapporten sammanfattas Stadsrevisionens iakttagelser och kommentarer.

Revisorerna vill särskilt framhålla vikten av att lärarna blir mer tillgängliga för eleverna och att lärarnas tid används på ett sätt som främjar lärande och utveckling. Det förutsätter en *aktiv styrning* av lärarnas tidsanvändning med utgångspunkt från skolans uppdrag och mål. Det förutsätter också en *systematisk uppföljning* av tidsanvändningen relaterad till elevernas resultat.

Det är även angeläget att staden som arbetsgivare aktivt arbetar för ett centralt läraravtal som påtagligare främjar ett förändrat synsätt på lärarnas tidsanvändning och ändamålsenliga former för att organisera lärarnas arbete. Stadens lokala avtal behöver också bli tydligare i dessa delar. Staden bör på olika sätt uppmuntra andra arbetstidslösningar än den grundkonstruktion som det nuvarande läraravtalet innehåller. Detta bör vara prioriterade frågor i stadens fortsatta skolutvecklingsarbete.

I övrigt hänvisar revisorerna till rapporten och överlämnar den till kommunstyrelsen och utbildningsnämnden för yttrande senast **den 10 mars 2008**. Rapporten överlämnas för kännedom till de granskade stadsdelsnämnderna.

På revisorernas vägnar

Bengt Akalla
ordförande

Stefan Rydberg
sekreterare

Kopia till
Stadsdirektören
Förvaltningschefen vid utbildningsförvaltningen
Stadsdelsdirektörerna i Hässelby-Vällingby, Farsta och Älvsjö stadsdelsnämnder

Sammanfattning

Stadsrevisionens granskning

Stadens kostnad för den kommunala grundskolan uppgick till ca 4,8 miljarder kronor år 2006, varav ca 2,2 miljarder var lärarlöner. Lärarnas tidsanvändning och tillgänglighet för eleverna har stor betydelse för elevernas lärande och resultat. Det är de två främsta utgångspunkterna för Stadsrevisionens granskning av hur stadens lärarresurser används.

Det finns flera faktorer som har betydelse för måluppfyllelsen i skolan. Hit hör elevsammansättningen, klasstorleken, lärarnas kompetens, möjligheterna till specialundervisning, lokaler m.m. Fokus i detta revisionsprojekt har dock varit *lärarnas tidsanvändning*. En central del i granskningen har därför varit att under en begränsad tid mäta hur lärarna faktiskt använder sin tid. Den genomförda tidmätningen visar *sammantaget* på resultat som är vanliga för lärare i högstadiet.¹

I granskningen har också ingått att beräkna olika nyckeltal som belyser användningen av lärarresursen. Nyckeltalen har jämförts med mått på skolornas måluppfyllelse. Resultaten av tidmätningen och nyckeltalsberäkningarna har diskuterats med de medverkande skolorna samt med verksamhetsansvariga vid berörda förvaltningar.

Granskningen har genomförts på högstadienivå vid sammanlagt tio grundskolor inom stadsdelsnämnderna Hässelby-Vällingby, Farsta och Älvsjö. Ett arbetslag per skola, sammanlagt 105 lärare, har deltagit i granskningen. Varje lärare har själv registrerat sin tidsanvändning i en handdator.

I denna rapport sammanfattas Stadsrevisionens granskning av lärarnas tidsanvändning i förhållande till skolans uppdrag enligt läroplanen (Lpo 94), dvs. elevernas lärande och utveckling.

Så använder lärarna sin arbetstid

Enligt det centrala kollektivavtalet² har en heltidsanställd lärare en genomsnittlig **årsarbetstid** (exkl. semester och rast) på 1 767 timmar, varav den **reglerade arbetstiden** är 1 360 timmar per år. Den reglerade arbetstiden ska normalt utföras på arbetsplatsen. Den del av arbetstiden som överstiger 1 360 timmar är s.k. **förtroendearbetstid**. Denna tid, som uppgår till ca 22 % av årsarbetstiden (inkl. rast), förfogar varje lärare själv över.

Lärarnas registrering av sin arbetstid visar hur de använder sin tid till olika arbetsmoment. Arbetsmomenten har delats in i huvudmoment och delmoment. Huvudmomenten är – *tid med elev, tid för skola* samt *förtroendearbetstid*.

¹ Liknande tidmätningar har bl.a. gjorts i Arvika, Botkyrka och Nacka kommuner (Svenskt Näringsliv, 2006) samt i Älvkarleby, Göteborg, Vänersborg, Västerås och Hultsfred kommuner (Kvalitid i Sverige AB, 2005 – 07)

² HÖK 05

”Tid med elev” och ”tid för skola” ingår i den reglerade arbetstiden, som är 35 timmar per vecka. Förtroendearbetstiden uppgår till 10,5 timmar per vecka som ett snitt över året. I revisionens tidmätning har veckoarbetstiden utökats med 2,5 timmar (0,5 timme per dag) för lunchrast. Tidmätningen utgår således från en total veckoarbetstid på *48 timmar*, vilket motsvarar *100 %* i redovisningen nedan. Sammanfattningsvis visade tidmätningen bl.a. följande:

- Lärarna använder ca 40 % av arbetstiden till *tid med elev*, dvs. till arbetsuppgifter med elevkontakt. Den schemalagda undervisningen uppgår till ca 30 %.
- Lärarna använder ca 40 % av sin arbetstid till *tid för skola*, dvs. till arbetsuppgifter utan elevkontakt.
- *Förtroendearbetstiden* uppgår till ca 14 %, vilket kan jämföras med avtalets 22 % av årsarbetstiden (inkl. rast). Ingen av de granskade skolorna når upp till avtalets nivå. Ca 10 % av lärarna har inte redovisat någon eller bara en försumbar förtroendearbetstid.
- Lärarnas *arbetsbelastning* verkar ojämn. Några lärare arbetar 60 % och andra 140 % av den totala tiden. Närmare 20 % av lärarna registrerade en arbetstid som var mindre än 80 % av den totala tiden.

Det är angeläget att lärarnas tid tillsammans med eleverna ökar

Olika studier visar att lärarnas tidsanvändning och tillgänglighet har stor betydelse för elevernas lärande och utveckling³. Tidmätningen tyder på att ca 60 % av lärarnas tid används till annat än undervisning m.m. tillsammans med eleverna. I genomsnitt behövs således en och en halv timme av olika ”förutsättningar” (för- och efterarbete, planering, kompetensutveckling, etc.) för att ”producera” en timme *tid med elev*.

De enskilda lärarnas redovisning av sina arbetsuppgifter under mätperioden varierar kraftigt. Vissa lärare har ca 20 % ”tid med elev”, medan andra har närmare 60 % eller t.o.m. mer. I genomsnitt tillbringar lärarna dock betydligt mindre än hälften av sin arbetsdag tillsammans med eleverna.

Med utgångspunkt från mätresultaten och de diskussioner som revisionskontoret haft med skolor och verksamhetsansvariga bedömer kontoret att det finns möjligheter att öka lärarnas tid tillsammans med eleverna. Självklart är det i detta sammanhang viktigt att inte bara se till tiden som sådan, utan också till hur tiden används, dvs. till innehållet och kvaliteten i verksamheten.

³ Se bilaga 5

Styrningen och uppföljningen av lärartiden bör bli bättre

År 2006 uppgick kostnaden för lärarlöner i den kommunala grundskolan till ca 2,2 miljarder kronor. Frågan kan ställas om denna lärarresurs används på mest effektiva sätt med hänsyn till skolans uppdrag och mål.

Revisionskontoret anser att det är angeläget att – både centralt i staden och lokalt på varje skola – diskutera hur lärarresursen ska användas i förhållande till skolans uppdrag och elevernas behov. Det är också angeläget att utveckla styrningen och uppföljningen av lärarnas arbetsinsatser. Centralt i staden handlar det bl.a. om att genom lokalt avtal och övergripande riktlinjer utveckla arbetstidssystemet och formerna för styrning och uppföljning av lärarnas arbetstid. På varje skola handlar det bl.a. om att diskutera, planera och följa upp tidsanvändningen utifrån de lokala förutsättningarna.

Det finns en stor samstämmighet bland dem som medverkat i revisionsprojektet om att stadsledningen och utbildningsförvaltningen aktivt bör stödja utvecklingen av en effektiv styrning och uppföljning på skolnivå, samt att detta förutsätter tydliga riktlinjer och bra planeringsverktyg som är anpassade till skolans förutsättningar. Det behövs stadsövergripande initiativ för att komma någon vart i denna fråga.

Utvecklingen på avtalsområdet har syftat till att bana väg för en arbetsorganisation som främjar elevernas lärande

Redan år 2000 togs den reglerade undervisningsskyldigheten bort i det centrala kollektivavtalet för lärare (ÖLA 00). Syftet var att skapa goda förutsättningar för att utöva det pedagogiska ledarskapet i en arbetsorganisation som främjar elevernas lärande. Avtalet innehöll också ett åtagande för de lokala parterna att fortsätta utvecklingsarbetet i syfte att förbättra måluppfyllelsen i skolan. Avsikten med det nu gällande kollektivavtalet för lärare (HÖK 05) var att ytterligare förbättra förutsättningarna för att organisera lärarnas arbete på ett nytt sätt.

Revisionskontoret kan konstatera att de senaste kollektivavtalen har möjliggjort en mer flexibel användning av lärarnas tid. Möjligheter finns att organisera arbetet så att lärarnas tid tillsammans med eleverna ökar och så att lärarna är tillgängliga för eleverna under en större del av arbetsveckan – utan att lärarnas arbetstid ökar.

Såvitt revisionskontoret uppfattat har vissa diskussioner förts om lärarnas tidsanvändning och om formerna för styrning och uppföljning av lärarresursen – i den tidigare för staden gemensamma skolutvecklingsgruppen. Gruppen avvecklades under år 2006. För närvarande pågår inte något organiserat utvecklingsarbete på stadsövergripande nivå i frågor som rör lärarnas tidsanvändning och arbetsformer.

Lärarnas arbetstidssystem behöver anpassas till skolans uppdrag och mål

Avregleringen av lärarnas undervisningsskyldighet anses som den kanske största skolreformen i Sverige under de senaste decennierna. Avregleringen medförde förväntningar på att skolan skulle utveckla nya former för tidsanvändningen och det pedagogiska arbetet. Det har dock visat sig svårare än väntat. Olika utvärderingar (bl.a. av SKL⁴) visar att skolorna i sin planering fortfarande väsentligen utgår från de traditioner som styrt skolan i många decennier. Detta stämmer ofta dåligt med de arbetsformer med t.ex. arbetslag som tillämpas i dagens skola.

Förtroendearbetstiden, som i första hand ska användas till för- och efterarbete, utgör en betydande del av lärarnas arbetstid. Enligt nuvarande avtal disponerar lärarna närmare en fjärdedel av sin arbetstid som förtroendearbetstid. Förtroendearbetstiden kan utföras *var* som helst och *när* som helst, vilket innebär att arbetsgivaren inte kan ha kontroll över hur denna tid används. Det är därför svårt att bedöma om denna tid utnyttjas på det för skolan och eleverna mest ändamålsenliga sättet. Revisionskontoret kan också konstatera att förtroendearbetstiden ofta innebär en ojämn arbetsfördelning, eftersom olika lärare har olika behov av för- och efterarbete med hänsyn till bl.a. ämne, kompetens och erfarenhet. Detta upplever en del lärare som "orättvist".

Revisionskontorets sammanfattande slutsats är att lärarnas arbetstidsavtal behöver anpassas bättre till skolans uppdrag och mål. Det är angeläget att kommunstyrelsen aktivt arbetar för ett centralt kollektivavtal som påtagligare främjar ett förändrat synsätt på lärarnas tidsanvändning och ändamålsenliga former att organisera lärarnas arbete. Kontoret anser också att stadens lokala kollektivavtal kan bli tydligare vad gäller formerna för planering och uppföljning av lärarnas tidsanvändning samt vad gäller utvecklingen av arbetsformer som främjar elevernas lärande och utveckling. Enligt kontoret finns det anledning att bl.a. fokusera mer på *tiden med elev*.

Flera av dem som medverkat i granskningen har framhållit att ett införande av en helt reglerad arbetstid i skolan är en "vinna-vinna-förändring". Alla parter – elever, föräldrar, lärare, skolläda, skolhuvudmannen/arbetsgivaren – kan vinna på en sådan förändring. Revisionskontoret ser också stora fördelar med en sådan förändring.

⁴ Sveriges kommuner och landsting

Den gängse bilden av lärarnas arbetsmiljö verkar inte stämma

Lärarnas psykosociala arbetsmiljö beskrivs ofta på ett negativt sätt i den allmänna debatten. Revisionskontoret har dock inte i denna granskning kunnat finna något stöd för detta. På direkt fråga har flertalet intervjuade svarat att den psykosociala arbetsmiljön är bra, även om några lärare kan uppleva att det är stressigt och stökigt ibland. Genomförda enkätundersökningar vid de granskade stadsdelsnämnderna ger inte heller belägg för att arbetsmiljön är dålig.

Av revisionskontorets tidmätning framgick emellertid att lärarna inte tar ut rast och paus i enlighet med arbetstidslagen. Revisionskontoret vill därför betona att arbetsgivaren måste se till att arbetstidslagen följs och att lärarna tar ut sina lagstadgade raster.

Stockholms stad ger inte eleverna en likvärdig utbildning

Även Skolverket har framfört synpunkter på stadens skolverksamhet. Mot bakgrund av den under läsåret 2006/07 genomförda inspektionen i Stockholms alla skolor⁵ anser Skolverket att det finns oacceptabelt stora skillnader i resultat och kvalitet mellan skolorna i Stockholm. Andelen elever som klarar målen i grundskolorna varierar från 32 till 98 %.

Skolverket konstaterar att stadens styrning, ledning, genomförande och kvalitetssäkring av verksamheten inte har åstadkommit en utbildning av tillräckligt hög kvalitet som är likvärdig för alla elever. Trots stora resurser, ambitiösa satsningar, omfattande information och en egen kommunal skolinspektion har detta inte lett fram till tillräckligt goda resultat. Enligt Skolverket har skolorna och de ansvariga politiska nämnderna inte tillräckligt analyserat elevernas resultat och orsaker bakom, så att nödvändiga åtgärder kan sättas in.

⁵ Inspektionsrapport 53-2006:962

INNEHÅLL

Sid

1	Inledning.....	1
1.1	Revisionsprojektet.....	1
1.2	Arbetsbidsbestämmelserna för lärare.....	1
1.3	Avregleringen av lärarnas undervisningsskyldighet	2
2	Revisionens granskning.....	3
2.1	Granskningen 2004/05.....	3
2.2	Granskningen 2006/07.....	3
	Granskning i två steg.....	3
	Första steget av granskningen.....	3
	Andra steget av granskningen	4
	Den nu aktuella rapporten	4
	Information och dialog under granskningen	4
	Kvalitetssäkring av granskningen	4
3	Resultat av revisionens tidmätning och nyckeltalsberäkning..	5
3.1	Tidmätningen	5
3.2	Nyckeltalsberäkningen.....	6
4	Skolverkets inspektion i Stockholm.....	7
5	Inspektioner av stadens skolinspektörer	8
6	Sammanfattande kommentarer och slutsatser.....	8

Bilagor:

1	Resultat av Stadsrevisionens granskning
2	Medverkande stadsdelsnämnder och skolor, intervju personer på förvaltningsnivå
3	Uppläggning av granskningen
4	Arbetsmoment i tidmätningen
5	Forsknings- och granskingsresultat

1 Inledning

1.1 Revisionsprojektet

Stadens kostnad för den kommunala grundskolan uppgick till ca 4,8 miljarder år 2006, varav ca 2,2 miljarder var lärarlöner. Olika studier och forskningsrapporter visar att lärarnas tidsanvändning och tillgänglighet har stor betydelse för elevernas lärande och resultat. Detta har varit viktiga utgångspunkter för Stadsrevisionens granskningar av hur stadens lärarresurser används. Utvecklingen inom avtalsområdet under senare år och de nya möjligheterna att organisera lärararbetet har också varit en viktig utgångspunkt för revisionsprojektet.

Det finns självklart andra faktorer som har betydelse för måluppfyllelsen i skolan än lärarnas tidsanvändning. Hit hör elevsammansättningen, klasstorlek, lärarnas kompetens, möjligheterna till specialundervisning, lokaler, administration m.m. Fokus i detta revisionsprojekt har dock varit *lärarnas tidsanvändning*.

Revisionens granskning av hur lärarresursen används inom grundskolan har genomförts i flera steg under åren 2004 – 2007. I denna rapport sammanfattas revisionsprojektet. Konsultföretaget *Kvalitid i Sverige AB* har medverkat i delar av projektet.

Fram t.o.m. första halvåret 2007 var stadsdelsnämnderna ansvariga för grundskoleverksamheten. Sedan den 1 juli 2007 har utbildningsnämnden tagit över ansvaret för grundskolan. Uppgifter i rapporten har faktakontrollerats av berörda förvaltningar.

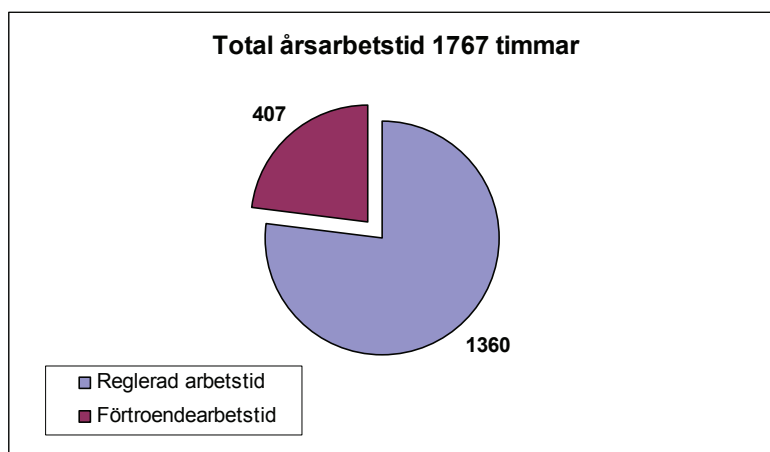
1.2 Arbetstidsbestämmelserna för lärare

Enligt det centrala kollektivavtalet för lärare – *HÖK 05* – gäller följande:

- Den genomsnittliga **årsarbetstiden** (exklusive semester) är 1 767 timmar per heltidsanställd arbetstagare (dvs. ca 220 arbetsdagar eller 11 månader⁶).
- Av årsarbetstiden utgör den **reglerade arbetstiden** för en heltidsanställd lärare 1 360 timmar per verksamhetsår (dvs. 170 arbetsdagar eller 8,5 månader). Med reglerad arbetstid avses sådan arbetstid vars förläggning arbetsgivaren fattar beslut om. Den reglerade arbetstiden kan utnyttjas för alla de uppgifter som ryms i lärares anställning. Normalt utförs den reglerade arbetstiden på arbetsplatsen.
- Den del av arbetstiden som överstiger 1 360 timmar är s.k. **förtroendearbetstid**. Förtroendearbetstiden uppgår således till 407 timmar (dvs. ca 50 arbetsdagar eller 2,5 månader). Förtroendearbetstiden, som alltså utgör ca 22 % av årsarbetstiden (inkl. rast), är främst avsedd till för- och efterarbete.

⁶ En månad = 20 arbetsdagar

Lärarnas arbetstid enligt avtal



1.3 Avregleringen av lärarnas undervisningsskyldighet

I det centrala avtal för lärarkollektivet som gällde före år 2000 reglerades lärarnas **undervisningsskyldighet** per år till 624 timmar i skolår 1-6 och 576 timmar i skolår 7-9. I det avtal som träffades under år 2000⁷ togs den reglerade undervisningsskyldigheten bort i syfte att skapa goda förutsättningar för att utöva det pedagogiska ledarskapet i en arbetsorganisation som främjar elevernas lärande. Avtalet innehöll också ett åtagande för de lokala parterna att fortsätta utvecklingsarbetet i syfte att förbättra måluppfyllelsen i skolan.

Avsikten med det nu gällande kollektivavtalet – *HÖK 05* – har bl.a. varit att skapa förutsättningar för att organisera lärarnas arbete på ett nytt sätt. I *Bilaga 5* ”Centrala protokollsanteckningar” till *HÖK 05* konstateras att arbetstidsfrågan för lärare har varit en av huvudfrågorna under förhandlingarna. Vidare framgår att det från båda sidor har funnits en vilja att åstadkomma en förändring av det nuvarande synsättet på hur tiden används. Av anteckningarna framkommer också att ett partsgemensamt arbete planeras för att åstadkomma en sådan förändring.

Av *LOK 05* – det lokala kollektivavtal om lön och allmänna anställningsvillkor som Stockholms stad träffade i januari 2006 – framgår bl.a. att parterna anser att en fortsatt verksamhetsutveckling är viktig för att åstadkomma en förbättrad måluppfyllelse. I det lokala avtalet anges emellertid inte på vilket sätt skolornas resultat/måluppfyllelse och lärarnas arbetstid ska följas upp. I *HÖK 05* framhålls att de lokala parterna bör diskutera formerna för det lokala utvecklingsarbetet.

Avregleringen av lärarnas undervisningsskyldighet anses som den kanske största skolreformen i Sverige under de senaste decennierna. Efter avregleringen har

⁷ ÖLA 00, som gällde fr.o.m. 2000-04-01 t.o.m. 2005-03-31

förväntningarna ökat på att skolan ska hitta nya lösningar för arbetsfördelning och arbetstidshantering, men det har visat sig svårare än väntat. Olika utvärderingar (bl.a. av SKL⁸) visar att skolorna fortfarande väsentligen utgår från de traditioner som styrt skolan i många decennier. Detta stämmer ofta dåligt med de arbetsformer med t.ex. arbetslag som tillämpas i dagens skola, vilket kan bidra till att lärare ibland upplever en större arbetsbelastning och en ökad stress.

Såvitt revisionskontoret uppfattat har vissa diskussioner förts om lärarnas tidsanvändning och om formerna för styrning och uppföljning av lärarresursen – i den tidigare för staden gemensamma skolutvecklingsgruppen. Gruppen avvecklades under år 2006. För närvarande pågår inte något organiserat utvecklingsarbete på stadsövergripande nivå i frågor som rör lärarnas tidsanvändning och arbetsformer.

2 Revisionens granskning

2.1 Granskningen 2004/05

I revisionens inledande projekt under år 2004/05 granskades bl.a. hur avtalet för lärarkollektivet tillämpas vad gäller *planeringen* av lärarnas reglerade arbetstid (rapport 2005:6). Den genomförda granskningen var förhållandevis begränsad, vilket också flera remissinstanser påpekade. Revisorerna bedömde ändå att de konstaterade bristerna vad gäller styrning och uppföljning av lärarnas arbetstider var allvarliga.

I revisionsplanen för år 2006 och 2007 har därför ingått ett fortsatt revisionsprojekt med syfte att granska formerna för styrning och uppföljning av lärarnas arbetstider, samt att bedöma hur effektivt lärarresursen används i förhållande till skolans uppdrag.

2.2 Granskningen 2006/07

Granskning i två steg

Granskningen under 2006 och 2007, som skett i *två steg*, har genomförts på högstadienivå vid sammanlagt tio grundskolor inom stadsdelsnämnderna Häselsby-Vällingby, Farsta och Älvsjö (se bilaga 2). Ett arbetslag per skola, sammanlagt 105 lärare, har deltagit i granskningen. I bilaga 3 finns en mer utförlig beskrivning av innehåll i och uppläggning av granskningsprojektet.

Första steget av granskningen

Det första steget av granskningen redovisades i revisionsrapporten *Så använder lärarna sin arbetstid* (nr 2007:2). Förutom tidmätningen redovisades i denna rapport en beräkning av olika nyckeltal avseende lärarresursen. Nyckeltalen

⁸ Sveriges kommuner och landsting

jämfördes med mått på skolornas måluppfyllelse. Granskningen gav en bild av hur det ser ut i de tio medverkande skolorna.

I nämnda revisionsrapport finns vissa kommentarer till den genomförda tidmätningen och nyckeltalsberäkningen – men inte någon diskussion eller några slutsatser med utgångspunkt från resultaten. Rapporten överlämnades för kännedom till kommunstyrelsen, utbildningsnämnden och samtliga stadsdelsnämnder.

Andra steget av granskningen

I det nu genomförda andra steget av granskningen har revisionskontoret diskuterat och bedömt resultatet av granskningen i steg 1. Intervjuer har genomförts med rektor och lärare vid samtliga medverkande skolor samt med verksamhetsansvariga vid de granskade nämnderna. Vid intervjuerna har även möjligheter till förändring och utveckling diskuterats.

Den nu aktuella rapporten

I denna rapport sammanfattas revisionens granskning av lärarnas tidsanvändning i förhållande till skolans uppdrag, dvs. elevernas lärande och utveckling. I rapporten redovisas utgångspunkter, uppläggning m.m. för revisionsprojektet, sammanfattat resultat samt revisionskontorets kommentarer och slutsatser med anledning av granskningen. I bilaga 1 *Resultat av Stadsrevisionens granskning* redovisas utförligare vad som framkommit i tidmätningen och i intervjuerna. Där redovisas även kontorets bedömning av de medverkande skolornas verksamhetsplaner och s.k. tjänstefördelningar⁹.

Information och dialog under granskningen

Information till och dialog med de förvaltningar och skolor som granskats har varit en väsentlig del i detta projekt. Det har varit viktigt att rektorer och lärare vid de granskade skolorna är positivt inställda till granskningen och ser fördelarna med en tidmätning och jämförelser av det slag som ingått i granskningen. Stor vikt har därför lagts vid information till förvaltningschefer, verksamhetsansvariga, rektorer och lärare om granskningens bakgrund, syfte, uppläggning och resultat. Varje skola har besökts två till tre gånger och berörda förvaltningar minst två gånger.

Kvalitetssäkring av granskningen

En referensgrupp har funnits för kvalitetssäkring av granskningsprojektet. I den har ingått två rektorer vid skolor som inte medverkar i granskningen, en verksamhetschef (numera bitr grundskolechef) samt en expert på skolresursfrågor vid SKL. Referensgruppen har träffats för diskussion sammanlagt fyra gånger och lämnat konstruktiva synpunkter på arbetsmaterial och olika frågeställningar under hela granskningsarbetet.

⁹ Skolornas lokala förhandlingsunderlag för fördelning av arbetsuppgifter
Revisionsrapport nr 7/2007 Så används stadens lärarresurser

3 Resultat av revisionens tidmätning och nyckeltalsberäkning

3.1 Tidmätningen

En central del i granskningen har varit att under en begränsad tid mäta hur lärarna använder sin tid. Lärarnas olika arbetsmoment har grupperats i *huvudmoment* och *delmoment*. Huvudmomenten delar in lärarnas totala arbetstid i tre större delar – *tid med elev*, *tid för skola* samt *förtroendearbetstid*.

”Tid med elev” och ”tid för skola” ingår i den reglerade arbetstiden, som är 35 timmar/vecka. Förtroendearbetstiden uppgår till 10,5 timmar/vecka som ett snitt över året. I revisionens tidmätning har veckoarbetstiden utökats med 2,5 timmar (30 minuter per dag) för lunchrast. Tidmätningen utgår således från en total veckoarbetstid på 48 timmar, vilket motsvarar 100 % i redovisningen nedan.

I ”tid med elev” ingår lektioner och annan undervisning, rast- och lunchtillsyn, mentorstid m.m, dvs. samtliga arbetsuppgifter med elevkontakt. ”Tid för skola” omfattar samtliga arbetsuppgifter utan elevkontakt, som utförs under den reglerade arbetstiden. Hit hör t.ex. för- och efterarbete, arbetslagsplanering, administration, kompetensutveckling, handledning av studenter samt rast och paus. Förtroendearbetstiden ska främst användas till för- och efterarbete.

Sammanfattningsvis visade tidmätningen följande:

- Lärarna använder ca 40 % av arbetstiden till *tid med elev*, dvs. till arbetsuppgifter med elevkontakt. Den schemalagda undervisningen uppgår till ca 30 %.
- Lärarna använder ca 40 % av sin arbetstid till *tid för skola*, dvs. till arbetsuppgifter utan elevkontakt.
- *Förtroendearbetstiden* uppgår till ca 14 %, vilket kan jämföras med avtalets 22 % av årsarbetstiden (inkl. rast). Ingen av de granskade skolorna nådde upp till avtalets nivå. Ca 10 % av lärarna redovisade inte någon eller bara en försumbar förtroendearbetstid.
- Det genomsnittliga värdet för *Övrig tid* är 6 %. Med detta avses oregistrerad tid, dvs. skillnaden mellan lärarnas registrerade tid under mätperioden och den ”normala” veckoarbetstiden.
- Tid till *för- och efterarbete* finns inom både den reglerade arbetstiden och förtroendearbetstiden. Sammanlagt uppgår för- och efterarbetstiden till närmare 27 % av arbetstiden.
- Lärarnas *arbetsbelastning* är ojämn. Några lärare arbetar 60 % och andra 140 % av den totala tiden. Närmare 20 % av lärarna registrerade en arbetstid som var mindre än 80 % av den totala tiden.
- Lärarna tar inte ut *rast och paus* till den nivå som regleras i arbetstidslagen.

3.2 Nyckeltalsberäkningen

Syftet med detta revisionsprojekt har varit att granska användningen av stadens lärarresurs i förhållande till skolans uppdrag och mål. Som en del i granskningen har revisionskontoret sammanställt två nyckeltal avseende skolornas användning av lärarresursen – *antal elever per lärare* samt *lärartid per elev och år*. Det sistnämnda nyckeltalet, som mäts i timmar, bygger på *antalet elever/lärare* samt *lärarnas genomsnittliga tid med elev*. De båda nyckeltalen visar att det är förhållandevis stora skillnader mellan de medverkande skolorna. ”Antalet elever per lärare” varierar från 8 till 15. ”Lärartiden per elev och år” varierar mellan 46 och 70 timmar.

Som mått på respektive skolas resultat/måluppfyllelse har revisionskontoret använt skillnaden mellan skolans faktiska meritvärde (betygsresultat) och Skolverkets modellberäknade betygsvärde (SALSA-värdet). Skolans *faktiska meritvärde* är summan av betygsvärdena för de 16 bästa betygen i respektive elevs slutbetyg i nian, dividerad med antalet elever. I *SALSA-värdet* har detta faktiska meritvärde justerats för vissa socioekonomiska bakgrundsfaktorer för att få ett värde som i viss mån tar hänsyn till respektive skolas elevsammansättning. Se även bilaga 3 sid. 3.

I tabellen nedan jämförs skolornas resursanvändning med skolornas resultat/måluppfyllelse, mätt som skillnaden mellan skolornas faktiska meritvärde och SALSA-värdet. Om skillnaden är *positiv* har skolan ett resultat som är bättre än vad som kan förväntas med hänsyn till elevsammansättningen. Om skillnaden är *negativ* har skolan ett resultat som är sämre än vad som kan förväntas med hänsyn till elevsammansättningen.

Nyckeltal avseende resursanvändning och måluppfyllelse

Skola	Ant elever/ lärare	Lärartid/elev och år (timmar) ¹⁰	Skolans resultat/måluppfyllelse (faktiskt meritvärde ./ SALSA-värde)
1	11,9	62	Något sämre (-2)
2	9,0	63	Mycket bättre (+16)
3	10,0	63	Mycket bättre (+26)
4	7,7	70	Lika (0)
5	11,5	61	Mycket bättre (+23)
6 ¹¹	-	-	Bättre (+8)
7	10,5	60	Mycket sämre (-17)
8	13,0	50	Bättre (+11)
9	15,7	46	Mycket sämre (-22)
10	12,2	46	Något bättre (+2)

¹⁰ Nyckeltalet *Lärartid/elev och år* som mäts i timmar, bygger på *antalet elever/lärare* samt *lärarnas genomsnittliga tid med elev*

¹¹ Det granskade arbetslaget saknar ett avgränsat elevunderlag.

Tabellen tyder på att det inte finns något helt tydligt samband mellan resursanvändningen och skolans resultat/måluppfyllelse. En förklaring till detta kan vara att SALSA-värdet är ett förhållandevis grovt mått eftersom det endast beaktar vissa socioekonomiska bakgrundsfaktorer, men t.ex. inte andelen nyanlända flyktingbarn. En annan förklaring är att det finns andra faktorer som påverkar resultatet/måluppfyllelsen. Hit hör lärarnas kompetens och erfarenhet, möjligheterna till specialundervisning m.m.

Revisionskontoret kan dock konstatera att flera studier visar att *lärarnas tidsanvändning och tillgänglighet* har stor betydelse för elevernas resultat och för måluppfyllelsen i skolan, även om det finns andra faktorer som är av vikt.

Avslutningsvis kan kontoret konstatera att det saknas bra mått för jämförelse och analys av olika skolors resultat/måluppfyllelse. Skolverkets SALSA-värde är, trots sina begränsningar, det bästa mått som finns att tillgå. Enligt Skolverket bedöms SALSA-värdet ha ett förklaringsvärde på ca 40 %.

4 Skolverkets inspektion i Stockholm

Skolverket har under perioden augusti 2006 till juni 2007 granskat Stockholms stads alla 176 skolor. Utbildningsinspektionen har förutom grund-, gymnasie- och särskola även omfattat förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, vuxenutbildning och 75 fristående skolor.

Resultatet av inspektionen visar att skillnaderna är mycket stora när det gäller kunskapsresultat och kvalitet i utbildningen. Kvaliteten varierar från exemplarisk till undermålig. Inspektionen visar också att undervisningen inte alltid anpassas tillräckligt till de enskilda elevernas förutsättningar och att alla elever inte får det stöd som de behöver. Andelen elever som klarar målen i grundskolan varierar från 32 till 98 %.

Skolverket anser att det är oacceptabelt stora skillnader i resultat och kvalitet mellan skolorna i Stockholm stad. Inspektionen har också påvisat svagheter i rektorers pedagogiska ledarskap och i styrningen och kvalitetssäkringen på både skol- och huvudmannanivå. Det finns också en del formella fel som har betydelse för elevernas rätt till utbildning och för deras rättssäkerhet. Många skolor lever inte heller upp till de nya lagkraven om likabehandling och motverkande av kränkningar.

Skolverket konstaterar att stadens styrning, ledning, genomförande och kvalitetssäkring av verksamheten inte har åstadkommit en utbildning av tillräckligt hög kvalitet som är likvärdig för alla elever. Trots stora resurser, ambitiösa satsningar, omfattande information och en egen kommunal skolinspektion har detta inte lett fram till tillräckligt goda resultat. Enligt Skolverket har skolorna och de ansvariga politiska nämnderna inte tillräckligt analyserat elevernas resultat och orsaker bakom, så att nödvändiga åtgärder kunnat sättas in.

Skolverkets slutsats är att kunskapsresultaten måste höjas och kvaliteten i verksamheten utvecklas i Stockholms skolor. För att lyckas med detta måste stadens styrning och rektorernas pedagogiska ledning förbättras. I sitt beslut med anledning av inspektionen pekar Skolverket på ett antal brister som måste åtgärdas på *kommunnivån*. I bilaga till beslutet anges sådana brister som måste åtgärdas på *skol- och verksamhetsnivå*. Alla grundskolor utom två får påpekanden.

5 Inspektioner av stadens skolinspektörer

Under läsåret 2006/07, då Skolverket granskade stadens alla skolor, genomförde utbildningsnämndens skolinspektörer särskilda inspektioner med inriktning på:

- skolornas arbete mot mobbning och annan kränkande behandling
- övriga aspekter på elevhälsoarbete – värdegrundsarbete, elevinflytande m.m.
- skolornas analysarbete och självvärdering.

Skolinspektörernas rapporter med anledning av dessa granskningar behandlades av utbildningsnämnden 2007-09-20. Nämndens beslut med anledning av rapporterna innebär att förvaltningen ska följa upp inspektionsrapporterna och återkomma med förslag till åtgärder i kommande verksamhetsplan och kvalitetsredovisning.

År 2000 togs den reglerade undervisningsskyldigheten bort i syfte att förbättra förutsättningarna för att utöva det pedagogiska ledarskapet i en arbetsorganisation som främjar elevernas lärande. Skolinspektörerna har dock inte i sina granskningar uppmärksammat frågan om hur lärarnas arbetstid bäst kan användas för att gynna elevernas lärande och utveckling. Av de nuvarande riktlinjerna för skolinspektörernas arbete framgår inte heller att denna fråga ingår i uppdraget.

6 Sammanfattande kommentarer och slutsatser

I detta projekt har revisionskontoret granskat hur skolorna använder lärarresursen i förhållande till skolans uppdrag och mål, dvs. elevernas lärande och utveckling. Bl.a. nedanstående frågeställningar har ingått i granskningen:

- Planerar nämnder och skolor resursanvändningen med utgångspunkt från skolans uppdrag och mål och elevernas behov?
- Följer nämnder och skolor upp om lärarresursen används på ett effektivt sätt i förhållande till skolans uppdrag och mål och elevernas behov?
- Kan lärarnas tillgänglighet för eleverna öka och kan de resurser som avsätts för att förmedla kunskaper och färdigheter öka jämfört med nuläget?

Revisionskontorets kommentarer och slutsatser med anledning av de frågeställningar som ställts i granskningen redovisas nedan under de fyra rubrikerna:

Revisionsrapport nr 7/2007 Så används stadens lärarresurser

- Det är angeläget att lärarnas tid tillsammans med eleverna ökar
- Styrningen och uppföljningen av lärartiden bör bli bättre
- Lärarnas arbetstidavtal behöver anpassas till skolans uppdrag och mål
- Den gängse bilden av lärarnas arbetsmiljö verkar inte stämma.

Inledningsvis kan revisionskontoret konstatera att alla de medverkande skolorna verkar arbeta på ett ambitiöst sätt för elevernas bästa. Kontoret vill dock särskilt lyfta fram två goda exempel. Det är Vinstagårdsskolan i Hässelby- Vällingby stadsdelsnämnd och Solbergaskolan i Älvsjö stadsdelsnämnd. De två skolorna utmärks bland annat av en positiv inställning till att på olika sätt utveckla skolans arbete.

Det är angeläget att lärarnas tid tillsammans med eleverna ökar

Lärarna är elevernas viktigaste resurs. Lärarnas tidsanvändning och tillgänglighet har stor betydelse för elevernas lärande och utveckling. Detta verkar de flesta vara överens om. Detsamma gäller uppfattningen att mer ”tid med elev” bör innebära bättre måloppfyllelse och större möjligheter att hjälpa elever med behov av särskilt stöd. Uppfattningarna om hur det ska gå till att öka ”tiden med elev” kan dock variera en del.

Den genomförda granskningen ger en bild av lärarnas tidsanvändning under mätperioden. Även om mätvärdena varierar en del både mellan och inom skolorna, visar mätningen *sammantaget* på värden som är vanliga för lärare i högstadiet¹².

Tidmätningen visar att lärarna använder ca 40 % av den totala tiden till *tid med elev*, dvs. till arbetsuppgifter med elevkontakt. I denna tid ingår undervisning med ca 30 %. De enskilda lärarnas redovisning av sina arbetsuppgifter under mätperioden varierar dock kraftigt. Vissa lärare har endast ca 20 % ”tid med elev”, medan andra har närmare 60 % eller t.o.m. mer. I genomsnitt tillbringar lärarna dock betydligt mindre än hälften av sin arbetsdag tillsammans med eleverna.

Ca 60 % av lärarnas tid används till annat än undervisning m.m. tillsammans med eleverna. Det behövs således i genomsnitt en och en halv timme av olika ”förutsättningar” (för- och efterarbete, kompetensutveckling, planering, m.m.) för att ”producera” en timme *tid med elev*.

Med utgångspunkt från mätresultaten och de diskussioner som revisionskontoret haft med skolor och verksamhetsansvariga bedömer kontoret att det finns möjligheter att öka lärarnas tid tillsammans med eleverna. Det bör finnas effektiv-

¹² Liknande tidmätningar har bl.a. gjorts i Arvika, Botkyrka och Nacka kommuner (Svenskt Näringsliv, 2006) samt i Älvkarleby, Göteborg, Vänersborg, Västerås och Hultsfred kommuner (Kvalitet i Sverige AB, 2005 – 07)

seringsmöjligheter inom ”tiden för skola” – genom bl.a. bättre former för planering och uppföljning lärarnas arbetstider, ett mer utvecklat arbetslagsarbete/samarbete och en modern utrustning. Kontoret bedömer också att ett arbetstidssystem med helt reglerad arbetstid kan förbättra lärarnas tillgänglighet för eleverna.

Sammanfattningsvis anser kontoret att det – oavsett arbetstidssystem – behövs insatser på både central nivå och skolnivå för att kunna ta till vara olika effektiviseringsmöjligheter. Det är angeläget att både på stadsövergripande nivå och på varje skola eftersträva en arbetsorganisation som innebär att lärarnas tid används på det sätt som bäst främjar elevernas lärande och utveckling. Självklart är det i detta sammanhang viktigt av att inte bara se till tiden som sådan, utan också till hur tiden används, dvs. till innehållet och kvaliteten i verksamheten.

Styrningen och uppföljningen av lärartiden bör bli bättre

Betydande resurser avsätts varje år till lärarlöner i den kommunala grundskolan. Frågan kan ställas om dessa resurser används på mest effektiva sätt med hänsyn till skolans uppdrag och mål. Enligt revisionskontoret bör styrningen och uppföljningen av lärartiden bli bättre.

Den nu genomförda granskningen visar att rektors planering och uppföljning av lärarnas arbetstid inte är tillräcklig, även om det finns undantag. Granskningen visar även att skolornas verksamhetsplaner/arbetsplaner sällan fungerar som ett styrdokument som beskriver hur resurserna ska användas för att nå målen. Kontoret kan också konstatera att den s.k. tjänstefördelningen i regel endast omfattar undervisningstiden. Planeringen av lärarresursen följer således i de flesta fallen den ”traditionella modellen”.

Av granskningen har också framgått att många rektorer saknar en ”central uppbackning” i arbetet med att utveckla arbetsformer och arbetsorganisation. Flertalet rektorer efterlyser en tydligare stadsövergripande styrning och uppföljning av användningen av lärarresursen. Det finns även bland verksamhetsansvariga en stor samsyn om behovet av bättre styrning och planering av lärarnas tidsanvändning och om behovet av utveckling av skolans arbetsformer. Flertalet verksamhetsansvariga har också betonat vikten av uppföljning.

Revisionskontoret konstaterar att det saknas mål för lärarnas tidsanvändning – trots medvetenheten om att användningen av lärartiden är en nyckelfaktor för måluppfyllelsen i skolan. Enligt kontoret behövs en mer aktiv styrning av tidsanvändningen med utgångspunkt från skolans uppdrag och mål samt en mer systematisk uppföljning av tidsanvändningen relaterad till elevernas resultat – på både övergripande nivå och skolnivå.

Den otillräckliga styrningen och uppföljningen av lärarnas tidsanvändning och skolans resultat kan lite tillspetsat innebära att de ansvariga inte vet hur de miljardbelopp som anslås till lärarlöner faktiskt kommer till användning, eller om användningen är ändamålsenlig för att nå avsedda resultat. Denna bild stärks av Skolverkets nyligen genomförda inspektion.

Revisionskontoret anser att det är angeläget att – både centralt i staden och lokalt på varje skola – diskutera hur lärarresursen ska användas i förhållande till skolans uppdrag och elevernas behov. Här kan tydliga mål för tidsanvändningen fylla en funktion. Centralt i staden handlar det bl.a. om att genom det lokala avtalet och övergripande riktlinjer utveckla ett arbetstidssystem och arbetsformer som främjar elevernas lärande. På varje skola handlar det bl.a. om att aktivt diskutera, planera och följa upp tidsanvändningen utifrån de lokala förutsättningarna.

Skolans uppdrag definieras genom de mål som finns i läroplanen¹³. Det är grunden för skolans arbete. Därutöver är det viktigt, vilket framhålls i bl.a. skriften *Lärarens arbetstid* från SKL, att arbetsgivaren är tydlig i sin beskrivning av vad uppdraget innebär – dvs. vad arbetsgivaren förväntar sig. I samma skrift framhålls även att det är angeläget att på olika sätt uppmuntra andra arbetstidlösningar än den grundkonstruktion som det nuvarande läraravtalet innehåller. Revisionskontoret anser att detta bör vara prioriterade frågor i stadens fortsatta skolutvecklingsarbete.

Avslutningsvis vill kontoret även framhålla att det finns en stor samstämmighet bland dem som medverkat i revisionsprojektet om att stadsledningen och utbildningsförvaltningen aktivt bör stödja utvecklingen av styrning och uppföljning på skolnivå. En effektiv styrning och uppföljning av tidsanvändningen förutsätter tydliga riktlinjer och bra planeringsverktyg som är anpassade till skolans förutsättningar. Det behövs centrala initiativ för att komma någon vart i denna fråga.

Enligt kontorets mening vore det också bra om skolinspektörernas kompetens kunde tas tillvara i frågan om hur lärarnas arbetstid bäst kan användas för att gynna elevernas lärande och utveckling. Detta bör enligt kontoret övervägas i den översyn av riktlinjerna för stadens skolinspektörer som för närvarande pågår.

Lärarnas arbetstidsavtal behöver anpassas till skolans uppdrag och mål

Förtroendearbetstiden, som i första hand ska användas till för- och efterarbete, utgör en betydande del av lärarnas arbetstid. Enligt nuvarande avtal disponerar lärarna närmare en fjärdedel av sin arbetstid som förtroendearbetstid.

¹³ Lpo 94.

Förtroendearbetstiden kan utföras *var* som helst och *när* som helst, vilket innebär att arbetsgivaren inte kan ha kontroll över hur denna tid används. Det är därför svårt att bedöma om denna tid utnyttjas på det för skolan och eleverna mest ändamålsenliga sättet.

Enligt revisionskontorets tidmätning registrerade lärarna en förtroendearbetstid som i genomsnitt uppgick till 14 %, vilket kan jämföras med avtalets 22 % av årsarbetstiden (inkl. rast). Ingen av de granskade skolorna nådde upp till avtalets nivå. Ca 10 % av lärarna redovisade inte någon eller endast en försumbar förtroendearbetstid. Tidmätningen visade också att lärarnas arbetsbelastning var olika. Några lärare arbetade 60 % och andra 140 % av den totala tiden. Närmare 20 % av lärarna registrerade en arbetstid som var mindre än 80 % av arbetstiden.

Av granskningen framgick även att det sällan förekommer någon dialog mellan skolledningen och lärarna om förtroendearbetstiden – vilket föreskrivs i avtalet. Vidare framgick att avtalet ofta uppfattas som ”luddigt och otydligt” samt att avtalets arbetstidsbestämmelser inte alltid är kända bland lärarna. Revisionskontoret kan också konstatera att förtroendearbetstiden ofta innebär en ojämn arbetsfördelning mellan lärarna, vilket en del lärare upplever som ”orättvist”. Flera av de lärare och verksamhetsansvariga som intervjuats i granskningen, har framfört att det borde finnas möjligheter till en mer individuell planering som tar hänsyn till lärarnas varierande behov av för- och efterarbete.

Med utgångspunkt från sitt verksamhetsansvar har självfallet varje skolledning ett intresse av att förtroendearbetstiden används på ett ändamålsenligt sätt. På samma sätt ligger det i varje lärares intresse att tillsammans med skolledningen diskutera hur denna tid används för att på bästa sätt fullgöra läraruppdraget. Mot bakgrund av granskningsresultaten i denna del vill kontoret framhålla vikten av att det finns en sådan dialog om förtroendearbetstiden.

Flera av dem som medverkat i granskningen framhåller dessutom att lärarnas arbetstidsavtal med uppehållstjänst och förtroendearbetstid stämmer dåligt med tiderna i dagens samhälle och inte tar hänsyn till brukarnas behov, dvs. eleverna och deras föräldrar. Idag arbetar de flesta föräldrar heltid och har fem veckors semester. Diskussionen om ett nytt läraravtal borde därför utgå från ett brukarperspektiv och börja med en diskussion om vilken tid eleverna ska vara i skolan.

Revisionskontorets sammanfattande slutsats är att lärarnas arbetstidsavtal behöver anpassas till skolans uppdrag och mål. Det är angeläget att kommunstyrelsen aktivt arbetar för ett centralt kollektivavtal som tydligare främjar ett förändrat synsätt på lärarnas tidsanvändning och ändamålsenliga former att organisera lärarnas arbete. Kontoret anser också att stadens lokala kollektivavtal kan bli tydligare vad gäller formerna för planering och uppföljning av lärarnas tidsan-

vändning – med syfte att utveckla arbetsformer som bättre främjar elevernas lärande och utveckling. Enligt kontoret finns det anledning att bl.a. fokusera tydligare på *tiden med elev*.

I diskussionerna med skolorna har revisionskontoret mött ett blandat intresse för att pröva ett arbetstidssystem med helt reglerad arbetstid. Några skolor är intresserade – andra är helt emot. Flera av dem som medverkat i granskningen har framhållit att ett införande av helt reglerad arbetstid i skolan kan ses som en ”vinna-vinna-förändring”. Alla parter – elever, föräldrar, lärare, skolledning, skolhuvudmannen/arbetsgivaren – kan vinna på en sådan förändring. Revisionskontoret ser också stora fördelar med en sådan förändring.

Den gängse bilden av lärarnas arbetsmiljö verkar inte stämma

Lärarnas psykosociala arbetsmiljö beskrivs ofta på ett negativt sätt i den allmänna debatten. I denna granskning har dock revisionskontoret inte kunnat finna något stöd för denna beskrivning. På direkt fråga har flertalet skolor svarat att den psykosociala arbetsmiljön är bra, även om några lärare kan uppleva att det är stressigt och stökigt ibland. Genomförda enkätundersökningar vid de granskade stadsdelsnämnderna ger inte heller belägg för att arbetsmiljön är dålig.

Av revisionskontorets tidmätning framgick emellertid att lärarna inte tar ut rast och paus i enlighet med arbetstidslagen. Revisionskontoret vill därför betona att arbetsgivaren måste se till att arbetstidslagen följs och att lärarna tar ut sina lagstadgade raster.

Maria Löfgren
Enhetschef

Riitta Suojanen
Projektledare



Bilaga 1

Resultat av revisionens granskning

Lärarnas tid fördelad på huvudmoment.....	2
Tid med elev.....	4
Tid för skola	5
Förtroendearbets tid samt tid till för- och efterarbete	7
Lärarnas arbetsbelastning.....	9
Faktorer som påverkar elevernas studieresultat	10
Planering och uppföljning av arbetstiden	11
Skolornas arbetsmiljö.....	13
Goda exempel	14
Verksamhetsplaner och tjänstefördelning	14
Verksamhetsansvarigas synpunkter.....	16

Resultat av revisionens granskning

Den genomförda tidmätningen under steg 1 av granskningen visar hur lärarna använt sin tid under mätperioden. Sammantaget visar tidmätningen i Stockholmskolorna ett resultat som överensstämmer med resultatet vid denna typ av tidmätningar i andra kommuner¹⁴. I steg 2 av granskningen har dessa resultat legat till grund för revisionskontorets intervjuer och diskussioner med de tio medverkande skolorna samt med verksamhetsvariga vid de berörda förvaltningarna.

Diskussionerna med rektorer och lärare har utgått från respektive skolas resultat i mätningen och har bl.a. handlat om vad som är viktigt för elevernas studieresultat, om skolornas system för planering och uppföljning av arbetstiden samt om skolornas arbetsmiljö. Diskussionerna har också handlat om skolornas intresse för att delta i en eventuell försöksverksamhet med helt reglerad arbetstid (40-timmarsvecka) respektive för att utveckla ett gemensamt system för planering och uppföljning. Diskussionerna med verksamhetsansvariga har främst handlat om den samlade bilden av lärarnas tidsanvändning samt behov av och möjligheter till förändring och utveckling. Nedan sammanfattas resultatet av tidmätningen och resultatet av intervjuer och diskussioner med medverkande skolor och verksamhetsansvariga.

Under läsåret är veckoarbetstiden för lärare 45,5 timmar, varav 35 timmar är reglerad arbetstid och 10,5 timmar förtroendearbetstid som ett veckosnitt över året. I revisionens tidmätning har veckoarbetstiden utökats med 2,5 timmar (30 minuter per dag) för heltidsanställda eftersom lunchrast ingår i mätningen. Total tid per vecka är således *48 timmar* vilket är lika med *100 %* i redovisningen nedan.

Lärarnas tid fördelad på huvudmoment

	Tid med elev %	Tid för skola %	Förtroende- arbetstid %	Summa tid %
Snitt 10 skolor	39,9	40,2	13,9	89,7

Av tabellen ovan framgår att lärarnas genomsnittliga *tid med elev* uppgår till ca 40 % av den registrerade tiden, dvs. lite drygt 19 timmar/vecka. Det högsta värdet är 42 % och det lägsta 33,5 %. I ”tid med elev” ingår undervisning med ca 30 %, vilket motsvarar 14,6 timmar/vecka. Därutöver ingår rast- och lunchtillsyn, åtgärdsprogram och mentorstid m.m, dvs. alla arbetsuppgifter med elevkontakt.

¹⁴ Liknande tidmätningar har bl.a. gjorts i Arvika, Botkyrka och Nacka kommuner (Svenskt Näringsliv, 2006) samt i Älvkarleby, Göteborg, Vänersborg Västerås och Hultsfred kommuner (Kvalitet i Sverige AB, 2005 – 07)

Tid för skola ligger också på i snitt ca 40 % av den registrerade tiden. Skillnaden mellan det högsta värdet 47,3 % och det lägsta värdet 29,6 % är förhållandevis stor. "Tid för skola" omfattar samtliga arbetsuppgifter utan elevkontakt. Hit hör t.ex. för- och efterarbete, arbetslagsplanering, administration, kompetensutveckling, handledning av studenter samt rast och paus. *Tid med elev* och *tid för skola* ingår i den *reglerade* arbetsplatsförlagda tiden.

Förtroendearbetstiden uppgår i mätningen till knappt 14 % av den registrerade tiden. Det högsta värdet är 20,9 % och det lägsta 7,5 %. Avtalsmässigt ska förtroendearbetstiden vara 10,5 timmar per vecka som ett snitt över året, vilket motsvarar 22 % av årsarbetstiden (inkl. rast). Ingen av de granskade skolorna når upp till avtalets nivå.

I "förtroendearbetstiden" ingår framför allt tid till för- och efterarbete, men också tid för egen utveckling samt spontana elev- och föräldrakontakter. Tid till för- och efterarbete finns även inom den reglerade arbetstiden. Sammanlagt uppgår tiden till *för- och efterarbete* till i snitt 26,5 % av den registrerade arbetstiden under mätperioden, dvs. nästan 13 timmar/vecka.

Den registrerade tiden (inklusive tid för rast och paus) uppgår i genomsnitt till knappt 90 % av den totala tiden (48 timmar/vecka) vid de tio skolorna, och varierar mellan 84 % och 102 %.

Skolornas synpunkter

De skolor som har haft mindre *registrerad tid* än genomsnittet, har i flertalet fall inte riktigt kunnat förklara varför. Eftersom tidmätningen gjordes veckorna efter höstlovet, har några skolor bedömt att behovet av *efterarbetstid* varit mindre än normalt.

Flertalet skolor anser att det vore bra om *tiden med elev* kunde öka. Lärarna önskar att det fanns mer tid för bl.a. mentorsarbete och enskilda elevsamtal. Några skolor menar att tiden med elev borde vara åtminstone 50 % av arbetstiden. Flera framför att om tiden med elev ska kunna ökas, måste "tiden för skola" minskas. Detta skulle t.ex. kunna ske genom ett mer utvecklat samarbete/lagarbete och bättre teknisk utrustning.

Några skolor anser att den registrerade *förtroendearbetstiden* i tidmätningen är ganska normal, trots att den långtifrån når upp till avtalets nivå. Några enstaka lärare har dock varit fundersamma över att deras registrerade förtroendearbetstid inte var högre, eftersom de upplever att de arbetat mycket även under denna tid. I dessa fall har revisionskontoret kontrollerat mätresultaten en gång till, men inte funnit några felaktigheter. Vid diskussionerna på ett par skolor har det framkommit att det finns lärare som inte vet hur förtroendearbetstiden ska användas.

Tid med elev

	Undervisning %	Övrig elevtid %	Rasttillsyn%	Sammanlagt %
Snitt 10 skolor	30,8	5,4	3,7	39,9

Tabellen ovan visar att i genomsnitt används ca 30 % av tiden till ”undervisning”, vilket motsvarar 14,6 timmar i veckan. Tabellen visar också att ”övrig elevtid” uppgår till drygt 5 % och rasttillsyn till knappt 4 %. Olika förutsättningar, organisation och arbetssätt på den enskilda skolan påverkar resultatet inom dessa delar.

Skolornas synpunkter

Diskussionen om *tid med elev* har bl.a. handlat om skolornas arbete med åtgärdsprogram, enskilda elevkontakter samt undervisning av enskilda elever och mindre elevgrupper.

Åtgärdsprogram

Av grundskoleförordningen framgår att *åtgärdsprogram* ska upprättas för elever som är i behov av särskilt stöd och stimulans i sin utveckling och som befaras inte nå målen. Av tidmätningen framgår att mycket lite tid registrerats för denna åtgärd. Diskussionerna med de medverkande skolorna har dock visat att lärarna avsätter tid inom ramen för mentorstiden och lektionstiden för uppföljning av åtgärdsprogram.

Andelen elever med åtgärdsprogram varierar kraftigt vid de granskade skolorna – mellan 1 % och 40 % av eleverna har särskilt åtgärdsprogram. Det kan bero på att skolorna arbetar med mycket olika förutsättningar. Det kan också bero på att det finns oklarheter kring tillämpningen av åtgärdsprogram. Några skolor menar att denna insats endast gäller ämnen som ger behörighet till gymnasiet (dvs. svenska, engelska, matematik), andra att den gäller alla ämnen.

Flera skolor framhåller att arbetet med åtgärdsprogram behöver eller håller på att utvecklas. Vidare framhålls att det initialt måste få ta tid för att utveckla gemensamma mallar och en fungerande arbetsfördelning mellan klasslärare/mentor, speciallärare och ämneslärare.

Uppföljningen av åtgärdsprogrammen tillsammans med elev sker vid de flesta skolorna under lektionstid, och tillsammans med föräldrarna under utvecklingssamtalen. Flera lärare med mentorsuppgifter framhåller att det behövs mer tid för uppföljning av åtgärdsprogrammen med enskilda elever.

Enskilda elevkontakter

I diskussionerna med skolorna framgår att lärarna inte alltid registrerat tid för *enskilda elevkontakter* om kontakten skett spontant i korridoren, vilket gör att det genomsnittliga värdet för "övrig elevtid" kan vara något för lågt.

Undervisning i små elevgrupper

De flesta skolorna anser att budgeten inte medger enskild undervisning. Elever med behov av särskilt stöd får undervisning i mindre grupper. Samtliga skolor har organiserat undervisning i sådana grupper – vanligen i svenska, engelska och/eller matematik. Frivilliga läxläsningssgrupper finns också, men utnyttjas olika frekvent av eleverna.

Vid hälften av skolorna genomförs gruppundervisningen av speciallärare som inte tillhör arbetslaget. Vid tre av skolorna genomförs undervisningen delvis av speciallärare, delvis av lärare i arbetslaget. Vid två skolor genomförs gruppundervisningen av arbetslaget.

I diskussion om vilket slags elevtid som bör öka, anger flera skolor att det behövs mer tid för *enskild elevkontakt* och för *rasttillsyn*. Två skolor anser sig behöva mer tid för *åtgärdsprogrammen*, medan en skola skulle vilja ha mer tid för *undervisning*.

Tid för skola

	För- o efter- arbete %	Ämnes-/ arbetslags- planering %	Admini- stration %	Förflytt- ning %	Paus %	Övrigt	Samman- lagt %
Snitt 10 skolor	15,7	6,7	4,4	3,3	3,8	6,2	40,1

Ca 40 % av den totala arbetstiden har använts till *tid för skola*, dvs. uppgifter utan elevkontakt. Merparten av denna tid avser för- och efterarbete, ämnes- och institutionsarbete samt arbetslagsplanering. En mindre del av tiden avser administration, förflyttning samt raster och pauser.

För- och efterarbete under den reglerade arbetstiden måste ses i ett sammanhang med tid för samma sak inom *förtroendearbetstiden*. Se avsnitt 5.4 nedan.

Tiden för *paus* omfattar även tid för lunchrast. Det genomsnittliga värdet för de tio skolorna är 3,8 %, vilket motsvarar lite drygt 1,5 timme/vecka. Det är lågt med hänsyn till att enbart lunchrasten borde uppgå till 2,5 timmar/vecka. Lärarna har således inte tagit ut sina lagstadgade raster fullt ut. Arbetsmiljömässigt är detta inte tillfredsställande.

Skolornas synpunkter

Diskussionen om *tid för skola* har bl.a. handlat om lärarnas arbetsuppgifter med administration och elevhälsoarbete, lärarnas lunchrast samt för- och efterarbete förknippat med lektioner.

Administration

Tre av skolorna har av olika anledningar använt mer tid för *administration* än genomsnittet. I en av skolorna skötte arbetslaget själv bl.a. schemaläggningen, vilket annars vanligen sköts av bitr rektor eller någon annan utanför laget. Vidare administrerade arbetslaget elevernas frånvarorapportering samt protokoll-skrivning i samband med elevhälsoarbete. I en annan skola hade lärare i arbetslaget under mätperioden åtagit sig uppgifter som vaktmästare och IT-samordnare vid ordinarie personalens frånvaro. I den tredje skolan deltog en facklig företrädare i en längre facklig kurs.

Elevhälsoarbete

De arbetslag som i tidmätningen registrerade mindre tid än genomsnittet för *elevhälsoarbete* anger att sådant arbete har registrerats antingen som mentorstid eller utförts av elevhälsoteamet och inte av lärarna i arbetslaget.

Lunchrast

Tidmätningen visar att inte något av de granskade arbetslagen tog ut *lunchrast och paus* i enlighet med arbetstidslagen. Vid diskussionerna framfördes olika orsaker till detta: det finns inte utrymme i schemat, lärarna har pedagogisk lunch med elever i stället, lärarna vill komma hem tidigt. Andra förklaringar som framfördes var att det inte förväntas att lärare tar rast samt att undervisningen är så krävande att kopiering, kontroll av mail och korta diskussioner om arbetet med en kollega upplevs som rast.

Ämnes- och institutionsarbete

Två av skolorna har använt mer tid än genomsnittet för *ämnes- och institutionsarbete*. Den ena skolan förklarar detta med att elever var på prao under den ena mätveckan och att det då fanns tid för arbetsuppgifter som annars inte hinns med. Förklaringen vid den andra skolan var att det arbetslag som deltog i tidmätningen, undervisade i praktiska och estetiska ämnen. Sådana ämnen behöver vanligen ha mer tid för "ämnes- och institutionsarbete" än teoretiska ämnen.

Arbetslagsplanering

Arbetslagsplaneringen tar i genomsnitt lite drygt 3 % av den totalt mätta tiden, vilket innebär knappt 1,5 timme/vecka. De flesta skolorna har inte kommenterat sitt utfall i mätningen. En skola (med genomsnittligt värde) anser dock att det bör gå att minska den gemensamma mötestiden och att i större utsträckning fördela olika uppgifter mellan deltagarna i laget.

Förflyttning

De skolor som i mätningen registrerat mer tid för *förflyttning* än genomsnittet, anger att lokalerna (med långa korridorer) gör att det tar tid att komma till lärarrummet. Två skolor anser att det förmedlas så mycket information i lärarrummet att det är nödvändigt att gå dit mellan lektionerna. Några skolor framhåller att det positiva med förflyttningar är att det finns vuxna i korridorerna.

Diskussionen har också handlat om hur förflyttningstiden kan minskas. Förslag har bl.a. varit en mer strukturerad information till lärarna samt dubbellektioner.

Förtroendearbetstid samt tid till för- och efterarbete

Förtroendearbetstid

Förtroendearbetstiden disponeras av den enskilde läraren. Avtalsmässigt uppgår den till ca 22 % av årsarbetstiden (inkl rast). Det innebär i snitt 10,5 timmar per vecka. Enligt kollektivavtalet ska merparten av förtroendearbetstiden bestå av *för- och efterarbete*. Den resterade tiden är avsedd för *spontana elev- och föräldrakontakter* samt *egen utveckling*.

Under mätperioden hade lärarna en genomsnittlig förtroendearbetstid på ca 14 %, dvs. lite drygt 6,5 timme/vecka. Förtroendearbetstiden fördelar sig med ca 11 % till för- och efterarbete, ca 2 % till egen utveckling samt 1 % till spontana elev- och föräldrakontakter. Utfallet i de granskade skolorna i Stockholm skiljer sig inte från tidmätningar i andra kommuner.

Ingen av skolorna har således utfört förtroendearbetstid motsvarande avtalets nivå under mätperioden. Ca 10 % av lärarna har inte redovisat någon eller endast en försumbar förtroendearbetstid.

Vid antagandet att det genomsnittliga värdet på 14 % står sig under ett läsår, bör lärarna i genomsnitt arbeta ungefär tre veckor av sommarlovet med uppgifter som är avsedda att fullgöras under förtroendearbetstid. I detta sammanhang kan dock påpekas att merparten av förtroendearbetstiden ska användas till för- och efterarbete förknippat med lektioner.

Skolornas synpunkter

Enligt både det centrala och lokala avtalet ska rektor och lärare ha en dialog om förtroendearbetstiden. Intervjuerna visar att endast två skolor har sådan dialog med bitr rektor. Vid en tredje skola anger bitr rektor att sådana diskussioner sällan förekommer. Vid en fjärde skola planerar rektor att genomföra diskussioner om förtroendearbetstiden nästa läsår. Ytterligare två skolor anger att de har informerat lärare om förtroendearbetstidens innebörd, medan fyra skolor inte

fört någon dialog om förtroendearbetstiden. Intervjuerna visar också att det finns lärare som inte känner till förutsättningarna för förtroendearbetstiden.

Tid till för- och efterarbete

	För/efterarbete på arbetsplatsförlagd tid %	För/efterarbete på förtroendearbetstid %	Summa %
Snitt 10 skolor	15,7	10,8	26,5

Den sammanlagda tiden till *för- och efterarbete* inom den reglerade arbetstiden och förtroendearbetstiden varierar en hel del mellan de granskade skolorna. Av tabellen ovan framgår att skolorna i genomsnitt använder 26,5 % av den totala arbetstiden till för- och efterarbete, dvs. knappt 13 timmar/vecka. Ca 60 % av denna tid har utförts inom den reglerade arbetstiden på skolan, och ca 40 % under förtroendearbetstiden.

Mätningen visar att knappt hälften av förtroendearbetstiden har använts till för- och efterarbete. Det finns dock enstaka lärare som i mätningen redovisar ett omfattande för- och efterarbete under förtroendearbetstiden. Den sammanlagda tiden till för- och efterarbete kan ställas i relation till undervisningstiden, som uppgår till lite drygt 30 % av den reglerade arbetstiden. Det innebär att varje undervisningstimme kräver nästan lika mycket tid i för- och efterarbete.

Skolornas synpunkter

I diskussionen om lärarnas behov av tid till för- och efterarbete har samtliga skolor framhållit att flera olika faktorer påverkar behovet av sådan tid. Merparten av skolorna anger att ämnet i sig samt lärarens erfarenhet och ambitionsnivå är av stor betydelse, liksom lärarens formella kompetens och pedagogiska förmåga.

Vidare framhålls att en elevgrupp där många elever har behov av särskilt stöd, ställer större krav på förarbete än elevgrupper som har en jämnare kunskapsnivå. För att bättre kunna hantera denna situation har några skolor delat in eleverna i nivå- eller specialgrupper.

Vid några skolor framförs uppfattningen att avtalets reglering om förtroendearbetstiden är orättvis, eftersom behovet av sådan tid varierar mycket beroende på både ämnet och lärarnas kompetens och erfarenhet.

Diskussionen har även handlat om möjligheterna att rationalisera för- och efterarbetstiden och det övriga skolarbetet genom ny teknik och nya arbetssätt. I stort sett alla skolor anser att ny teknik och/eller ett utvecklat samarbete mellan lärarna – om material och förberedelser etc – skulle kunna rationalisera skolarbetet

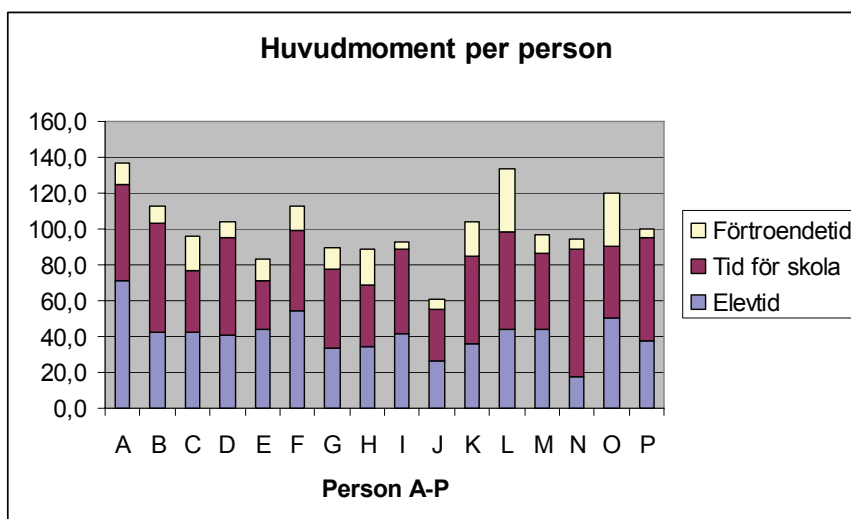
och minska behovet av tid till förberedelser. Några av skolorna har också påbörjat ett sådant samarbete. En skola är tveksam till att ny teknik kan rationalisera arbetet, men anser att det kan innebära en högre kvalitet i undervisningen.

Vid hälften av de granskade skolorna anser lärarna att der finns tillräcklig teknisk utrustning, medan fyra skolor anser att tekniken inte är helt tillräcklig och en skola att den är otillräcklig. Flera skolor har också påpekat att de centrala datanäten, dvs. skoldatanätet och det administrativa nätet, inte fungerar tillfredsställande och att de tekniska lösningarna i näten inte alltid har varit bra. Några skolor anger även att datortätheten fortfarande är för låg, även om den successivt har förbättrats. Eftersom inloggningstiderna upplevs som långa behövs flera datorer i skolorna.

Lärarnas arbetsbelastning

Lärarnas registrerade tid under mätperioden varierar ganska kraftigt. Några lärare arbetade 60 % och andra 140 % av den totala tiden (48 timmar). Vissa lärare har ca 20 % "tid med elev", medan andra har närmare 60 % eller t.o.m. mer. Det kan finnas olika orsaker till detta och alla veckor är inte lika.

De granskade skolorna har alla sin individuella profil. Exemplet i nedanstående diagram visar individuella skillnader i arbetstid. Exemplet, som är något så när representativt, visar att det finns en stor variation i den tid som de medverkande lärarna registrerat under mätveckorna.



Personerna A och L arbetar deltid liksom några till inom arbetslaget. 100-procentlinjen visar på full tjänst oavsett tjänstgöringsgrad.

Sammantaget visade tidmätningen att 18 % av lärarna registrerade en tid (inkl lunchrast) som var mindre än 80 % av den totala tiden (48 timmar/vecka). Det var bara två skolor som inte hade någon lärare med en registrerad tid under

80 %. Tidmätningen visade vidare att 36 % av lärarna registrerade tid motsvarande 100 % eller mer under mätperioden. Tidmätningen visade även att ca 10 % av lärarna inte hade någon eller bara en försumbar förtroendearbetstid.

Skolornas synpunkter

Samtliga skolor anser att arbetsbelastningen är ojämnt fördelad mellan lärarna och borde bli jämnare. Det skulle t.ex. kunna ske genom en mer individuell fördelning av tid till för- och efterarbete samt en bättre planering och uppföljning av lärarnas arbetade tid (se nedan).

Faktorer som påverkar elevernas studieresultat

Som en del i granskningen har revisionskontoret studerat sambandet mellan skolornas användning av lärarresursen och elevernas studieresultat.

Kontoret har sammanställt två nyckeltal avseende skolornas användning av lärarresursen – *antal elever per lärare* samt *lärartid per elev och år*. Det sistnämnda nyckeltalet, som mäts i timmar, bygger på *antalet elever/lärare* samt *lärarnas genomsnittliga tid med elev*. De båda nyckeltalen visar att det är förhållandevis stora skillnader mellan de medverkande skolorna. ”Antalet elever per lärare” varierar från 8 till 15 elever per lärare. ”Lärartiden per elev och år” varierar mellan 46 och 70 timmar.

Som mått på respektive skolas resultat/måluppfyllelse har revisionskontoret använt skillnaden mellan skolans faktiska meritvärde (betygsresultat) och Skolverkets modellberäknade betygsvärde (SALSA-värdet). Skolans *faktiska meritvärde* är summan av betygsvärdena för de 16 bästa betygen i respektive elevs slutbetyg i nian, dividerad med antalet elever. I *SALSA-värdet* har detta faktiska meritvärde justerats för vissa socioekonomiska bakgrundsfaktorer för att få ett värde som tar hänsyn till respektive skolas elevsammansättning. Se även bilaga 3 sid. 3.

I tabellen nedan jämförs skolornas ”lärartid per elev och år” med skolornas resultat/måluppfyllelse, mätt som skillnaden mellan skolornas faktiska meritvärde och SALSA-värde. Om detta värde är *positivt* har skolan ett resultat som är bättre än vad som kan förväntas med hänsyn till elevsammansättningen. Om detta värde är *negativt* har skolan ett resultat som är sämre än vad som kan förväntas med hänsyn till elevsammansättningen.

Nyckeltal avseende resursanvändning och måluppfyllelse

Skola	Ant elever/ lärare	Lärartid/elev och år (timmar) ¹⁵	Skolan resultat/måluppfyllelse (faktiskt meritvärde ./ SALSA-värde)
1	11,9	62	Svagt negativt (-2)
2	9,0	63	Markant positivt (16)
3	10,0	63	Markant positivt (26)
4	7,7	70	Meritvärde = SALSA-värde
5	11,5	61	Markant positivt (23)
6	-	-	Positivt (8)
7	10,5	60	Markant negativt (-17)
8	13,0	50	Positivt (11)
9	15,7	46	Markant negativt (-22)
10	12,2	46	Svagt positivt (2)

Tabellen tyder på ett visst samband mellan resursanvändningen och elevernas studieresultat. En förklaring till att sambandet inte är starkare, kan vara att SALSA-värdet är ett förhållandevis trubbigt mått eftersom det endast beaktar vissa socioekonomiska bakgrundsfaktorer, men t.ex. inte andelen nyanlända flyktingbarn. En annan förklaring är att det finns andra faktorer som påverkar resultatet/måluppfyllelsen. Hit hör lärarnas kompetens och erfarenhet, möjligheterna till specialundervisning m.m.

Revisionskontoret kan dock konstatera att flera studier visar att *lärarnas tidsanvändning och tillgänglighet* har stor betydelse för elevernas resultat och för måluppfyllelsen i skolan, även om det finns andra faktorer som är av vikt.

Skolornas synpunkter

Skolorna anger många olika faktorer som påverkar studieresultaten. Majoriteten av skolorna anser att elevsammansättningen och förutsättningarna för lugn och ro på skolan har stor betydelse för studieresultaten. Hälften av skolorna framhåller även att arbetssätt och metoder samt lärarnas erfarenhet och pedagogiska förmåga har stor betydelse.

Många framhåller också att bra kontakter med föräldrarna är en viktig faktor för elevernas studieresultat. Andra faktorer som nämns är bra hemförhållanden, bra lokaler, elevens målbild samt att läraren tror på sin undervisning. Endast tre skolor tar upp samarbetet mellan lärarna som en viktig faktor.

Planering och uppföljning av arbetstiden

Skolorna upprättar flera olika dokument i samband med planeringsarbetet. Det finns lärarschema, klassschema, tjänstefördelning och kalendarium.

¹⁵ Nyckeltalet *Lärartid/elev och år* som mäts i timmar, bygger på antalet elever/lärare samt lärarnas genomsnittliga tid med elev

Tjänstefördelningen är det dokument som vanligen används som förhandlingsunderlag på skolan för att fastställa omfattningen av lärarnas undervisningstid per vecka. Ibland ersätts viss del av undervisningen i tjänstefördelningen med andra uppgifter som t.ex. IT-samordning eller facklig tid. Den tid som förhandlas varierar avsevärt mellan skolorna.

Av *lärarschemat* framgår, utöver undervisningstimmarna, även fasta planerings- och mötestider. Det kan handla om ca 4 – 8 timmar per vecka. Vidare framgår vanligen ramtiden, dvs. den tid som lärarna ska finnas i skolan. En skola har ett särskilt dokument som fastställer den veckovisa ramtiden. En av skolorna hade inte fastställt någon ramtid vid granskningstillfället, vilket inte är helt tillfredsställande.

I *kalendariet* redovisas veckovis alla dagar under höst- och vårterminen. Av kalendariet framgår alla ”udda” händelser i skolan som t.ex. lov dagar, studiedagar, kompetensutvecklingsdagar och idrottsdagar.

Det finns inte något planeringsdokument som omfattar den totala arbetstiden. En av skolorna håller dock på att utveckla ett mer heltäckande planeringssystem, som även gör det möjligt att följa upp arbetstiden.

Några skolor har försökt introducera en blankett på vilken den totala veckoarbetstiden följs upp i fyra veckorsperioder. Alla lärare har dock ännu inte börjat använda blanketten. Ytterligare några skolor använder en blankett för att rapportera övertid. De övriga skolorna har inte något system för tiduppföljning.

Skolornas synpunkter

Flertalet skolor svarar tveklöst ja på frågan om skolans planering och uppföljning kan förbättras. Det finns synpunkter om att planeringen och uppföljningen måste förbättras avsevärt och att tidfördelningen borde bli mer rättvis. En skola anser däremot att en ständig dialog mellan ledning och personal ger bättre förutsättningar för en bra tidsanvändning.

I diskussionerna har också framförts att läraryrket är så speciellt att det inte går att styra det med planerings- och uppföljningssystem av det slag som tillämpas inom andra yrken. Många lärare ser sig som ”fria yrkesutövare” och har valt läraryrket just för att det är så fritt.

Revisionskontoret har undersökt skolornas intresse för att medverka i ett eventuellt stadsövergripande utvecklingsarbete med syfte att ta fram ett gemensamt planerings- och uppföljningssystem för lärarnas arbetstid. Fyra skolor har visat intresse för detta, medan två skolor tydligt avböjer att medverka om något sådant skulle bli aktuellt. Övriga skolor har inte tagit ställning.

Revisionsrapport nr 7/2007 Så används stadens lärarresurser

Kontoret har också undersökt skolornas intresse för att pröva 40-timmars arbetsvecka. Två skolor har visat intresse och två skolor svarat nej. Resten har inte tagit ställning.

Skolornas arbetsmiljö

Av den genomförda tidmätningen framgick att lärarna inte tar ut rast och paus i enlighet med arbetstidslagen. En viktig del i revisionskontorets diskussion med de granskade skolorna har därför handlat om hur lärarna upplever den fysiska och psykiska arbetsmiljön.

Skolornas synpunkter

Tre av skolorna anser att den *fysiska* miljön är bra. Flertalet upplever dock att den fysiska skolmiljön inte är helt bra, även om det fungerar. I diskussionen om hur detta påverkar möjligheterna att använda arbetstiden effektivt, framfördes olika synpunkter. Bl.a. framhölls att många förflyttningar och dåligt fungerande utrustning kan innebära bekymmer och irritation och också sämre effektivitet i arbetet. Tillgång till digital Whiteboard-teknik anses ge effektiviseringar i skolarbetet.

Några lärare tycker att arbetet är *psykiskt* påfrestande, men säger att de ändå känner sig nöjda med utfört arbete efter dagens slut. Några skolor anser att arbetsmiljön ibland är stökig med många brandkårsutryckningar och oroliga elevgrupper. Många akuta insatser tar också tid från det ordinarie arbetet. På direkt fråga svarar dock flertalet skolor att den psykosociala miljön är bra. Det är bara en skola som framför att den psykosociala miljön periodvis är mindre bra.

Några skolor anser att lärarna ofta ”störs” av kontaktsökande elever eftersom lärarutrymmena ligger intill elevutrymmena. Detta upplevs ibland som ett problem, då en del lärare känner att de alltid måste vara tillgängliga för eleverna (och även föräldrarna.) ”Om elever och föräldrar inte är nöjda, väljer de en annan skola.”

Revisionskontoret har under projektets gång besökt samtliga granskade skolor två – tre gånger. Kontoret har noterat skillnader mellan skolorna. I vissa skolor uppträder eleverna lugnt i korridorerna och pratar med varandra i normal samtalston. I andra skolor är det mestadels högljudda diskussioner och även skrik, bråk och spring.

Goda exempel

Revisionskontoret kan konstatera att samtliga deltagande skolor arbetar på ett ambitiöst sätt för elevernas bästa. Kontoret vill dock särskilt lyfta fram två goda

exempel. Dessa skolor utmärks bl.a. av en positiv inställning till att på olika sätt utveckla skolans arbete.

Vinstagårdsskolan har ett väl utvecklat lagarbete. Det medverkande arbetslaget planerar och arbetar självständigt med alla uppgifter som berör lagets elever – schemaläggning, särskilt stöd, frånvarorapportering, protokollskrivning, m.m. Arbetslagets undervisning bedrivs till viss del i projektform. Lärarna har ett långtgående samarbete och mycket gemensamt arbetsmaterial.

Arbetslaget som medverkade i revisionskontorets granskning har sju lärare som arbetar med 88 elever. Skolan, som renoverades för två år sedan, har en modern teknisk utrustning.

Skolverkets statistik visar att skolan har goda studieresultat, trots att ca 25 % av eleverna har åtgärdsprogram. Vinstagårdsskolan är en av de två skolor som inte fick någon kritik i Skolverkets nyligen avrapporterade inspektion.

Solbergaskolan har en väl utvecklad planering utifrån läraravtalets intentioner. Biträdande rektor har långt gående befogenheter att planera undervisningen och övriga arbetsuppgifter på högstadiet.

Skolans förhandlingsunderlag för tjänstefördelningen av lärarnas undervisning och andra arbetsuppgifter för läsåret 2006/2007 omfattar 31 timmar i veckan, vilket är betydligt mer än vid andra skolor. Således fattar rektor beslut om samtliga uppgifter som en lärare ska utföra under den reglerade arbetstiden, utom fyra timmar.

Arbetslaget som deltog i granskningen har 18 lärare som arbetar med 175 elever.

Enligt Skolverkets statistik är Solbergaskolans studieresultat lite sämre än Vinstagårdsskolans. Detta kan förklaras av att skolan har en hög andel elever med åtgärdsprogram (30 %) och att området har ett stort antal nyanlända flyktingar p.g.a. Irakkriget.

Verksamhetsplaner och tjänstefördelning

Revisionskontoret har studerat de granskade skolornas verksamhetsplaner/-arbetsplaner för att bedöma hur planerna fungerar som styrdokument. Kontoret har också tagit del av sju skolors förhandlingsunderlag till s.k. tjänstefördelning. Tre skolor har trots uppmaningar inte lämnat sådant underlag till revisionskontoret.

Verksamhetsplaner

Syftet med genomgången av verksamhetsplanerna har varit att bedöma om verksamhetsplanerna ligger till grund för skolornas resursfördelning och tar hänsyn till elevernas behov och skolans profilering.

Genomgången visar att verksamhetsplanerna har en mycket varierande struktur. Det är endast undantagsvis som planerna beskriver resursfördelningen i relation till skolans uppdrag. I det fall resursfördelningen berörs är det en allmänt hållen beskrivning som saknar tydlig koppling till elevernas behov.

Få skolor ger i verksamhetsplanen uttryck för en särskild profilering. I de fall skolans profilering beskrivs, saknas en tydlig koppling till vilka resurser som behövs för att åstadkomma denna profilering.

Samtliga skolor har beskrivit sina mål och åtaganden i verksamhetsplanen. Målen, som vanligen följer läroplanens intentioner, är sällan mätbara. Planerna fokuserar mer på att beskriva skolornas arbetssätt för att nå målen. I några planer anges att måluppfyllelsen ska följas upp, men sällan hur måluppfyllelsen ska mätas.

Sammanfattningsvis kan revisionskontoret konstatera att det finns dokument, t.ex. tjänstefördelningen, som visar vilka resurser som gäller för läsåret. Skolornas verksamhetsplaner beskriver dock sällan hur resurserna ska användas för att nå målen. Det innebär att verksamhetsplanerna inte fungerar som ett styrdokument, utan mer som en beskrivning av skolornas arbetssätt.

Tjänstefördelning

Syftet med revisionskontorets genomgång av tjänstefördelningarna har varit att bedöma om skolans underlag för förhandling av tjänstefördelningen är ändamålsenlig utifrån läraravtalet.

I SKLs redogörelse till läraravtalet föreskrivs att rektor ska fatta beslut om hela den reglerade arbetstiden. Tjänstefördelningarna är skolornas förhandlingsunderlag för fördelning av främst undervisningstimmar.

Som mest fördelas 18 timmar undervisningstid per vecka för en heltidsanställd lärare vid de granskade skolorna. Vissa skolor kan av olika orsaker ha fördelat ett lägre antal undervisningstimmar per lärare, vilket är möjligt enligt avtalet. Enligt intervjuerna har lärare ibland mer undervisningstid i utbyte mot mindre undervisningsgrupper. Detta framgår dock inte av de tjänstefördelningar som kontoret granskat.

En av de granskade skolorna – Solbergaskolan – har läsåret 2006/2007 haft en tjänstefördelning som även innehåller andra uppgifter än undervisning. Vinstgårdsskolan och Johan Skytteskolan har andra dokument som reglerar den genomsnittliga sammanlagda tiden för övriga uppgifter, men inte någon reglering

av denna tid för varje lärare. Nu nämnda tre skolor har även fattat beslut om tiden till för- och efterarbete inom den reglerade arbetstiden. Denna tid är dock inte individuellt fördelad utifrån lärarnas behov.

Sammanfattningsvis kan revisionskontoret konstatera att de flesta skolornas förhandlingsunderlag som regel endast omfattar undervisningstiden. Undantaget är Solbergaskolan. Detta innebär att rektor inte fattar beslut om hela den reglerade arbetstiden i flertalet skolor. Revisionskontoret konstaterar därmed att planeringen av lärarresursen i de granskade skolorna i huvudsak följer den traditionella modellen.

Verksamhetsansvarigas synpunkter

Som en del i granskningen har revisionskontoret intervjuat verksamhetsansvariga vid de berörda stadsdelsförvaltningarna och vid utbildningsförvaltningen (se bilaga 2). Diskussioner har förts med utgångspunkt från bl.a. resultaten i tidmätningen. Det finns en förhållandevis stor samsyn om behovet av bättre styrning och planering av lärarnas tidsanvändning och om behovet av utveckling av skolans arbetsformer. Flertalet har också betonat vikten av uppföljning. Synpunkter som framkommit i intervjuerna sammanfattas nedan.

Det är angeläget att lärarnas tid tillsammans med eleverna ökar

Alla intervjuade delar uppfattningen att det är angeläget att lärarnas tid tillsammans med eleverna ökar. Även om det är svårt att säga vad som är en rimlig fördelning av arbetstiden, menar de flesta att ambitionen borde vara att minst 50 % av arbetstiden är tid tillsammans med elever. Någon påpekar att även 50 % är lite om man jämför med resursutnyttjandet i andra länder. Flera framhåller också vikten av att inte bara se till tiden som sådan, utan också till hur tiden används, dvs. kvaliteten i verksamheten.

I diskussionen om hur ”tiden med elev” skulle kunna öka, framhålls att skolorna förr hade mer administrativa resurser, med uppgift att bl.a. stötta lärarna med kopiering och andra praktiska uppgifter. Det har också tillkommit en hel del administrativa uppgifter som planer, statistik, enkäter m.m, vilket lärarna måste hjälpa till med. Sammantaget innebär det att lärarna har mindre tid för det pedagogiska arbetet.

De intervjuade bedömer dock att det finns möjligheter att effektivisera ”tiden för skolan” – dvs. för- och efterarbete, planering, kompetensutveckling, administration m.m – genom bättre former för planering och uppföljning, ett mer utvecklat arbetslagsarbete/samarbete samt en modern utrustning.

Flera framhåller också att ett arbetstidssystem med helt reglerad arbetstid skulle vara en bra anpassning till samhällets tider och förbättra lärarnas tillgänglighet för eleverna. Det innebär antagligen också att lärarnas tid med elev kan öka, att

elever med särskilda behov kan få mer stöd samt att det finns mer tid till kompetensutveckling för lärare.

Styrningen och uppföljningen av lärartiden bör bli bättre

Det finns en stor samstämmighet bland de intervjuade om att stadsledningen och utbildningsförvaltningen aktivt bör stödja utvecklingen av styrning och uppföljning på skolnivå. En effektiv styrning och uppföljning av tidsanvändningen förutsätter tydliga riktlinjer och bra planeringsverktyg som är anpassade till skolans förutsättningar. Det behövs centrala initiativ för att komma någon vart i denna fråga.

Det finns också en samstämmighet om att den centrala nivån måste se till att skolutveckling lönar sig. Det är viktigt att premiera de skolor/arbetslag som satsar på utveckling och effektivisering. Det kan t.ex. ske genom att låta uppnådda effektiviseringsvinster (åtminstone delvis) användas till t.ex. löneökningar. Framgångsrik utveckling underlättas av ”raka rör in i plånboken”. Inte minst är det viktigt att satsa mer på arbetslagsutveckling. Här finns mycket mer att göra. ”Arbetslagsutveckling är A och O”.

Förvaltningsledningar och skolledningar anses inte ha gjort tillräckligt för att driva på utvecklingen. Den centrala uppbackningen kunde också ha varit bättre. Det finns synpunkter om att ”ordning och reda-debatten” tyvärr stärkt den traditionella skolan och att ”traditionella krafter har vunnit mark”, vilket gör att rektor kan ha svårt att driva skolutvecklingsarbete idag.

Flera av de intervjuade menar att det finns anledning att närmare studera hur friskolorna arbetar. Friskolorna är mer resultatorienterade och ofta mer lyhörda för kundernas (föräldrarnas och elevernas) behov. Det gäller t.ex. information och åtgärder vid behov.

Lärarnas arbetstidssystem behöver anpassas till skolans uppdrag och mål

Enligt de intervjuade är nuvarande läraravtal inte rimligt eftersom det i princip innebär att lärarna har en 9-timmars arbetsdag (7 timmar reglerad tid och 2 timmar förtroendearbetstid). Det orkar lärarna inte riktigt med. De flesta anser att lärarna i princip bör ha samma arbetstidsvillkor som andra yrkesgruppers har, dvs. semestertjänst med 40-timmarsvecka.

Några framhåller också att arbetstidsavtalet med förtroendearbetstid stämmer dåligt med tiderna i dagens samhälle och inte tar hänsyn till brukarnas behov. Idag arbetar de flesta föräldrar heltid och har fem veckors semester. Diskussionen om ett nytt läraravtal borde därför utgå från ett brukarperspektiv och börja med en diskussion om vilken tid eleverna ska vara i skolan, och varför eleverna nu har så lite tid i skolan.

Enligt de intervjuade kan det finnas flera förklaringar till det låga värdet för förtroendearbetstid som revisionens tidmätning visar:

- Det kan bero på att lärarna själva har dålig kontroll på hur mycket förtroendearbetstid de har.
- Det kan spegla ett ”kulturproblem” i skolan. Alla gör inte sin tid.
- En del lärare kan på grund av t.ex. familjehänsyn ha valt sitt yrke för den tid som man inte behöver vara på skolan.
- Det behövs mer förtroendearbetstid i ”traditionella” skolor utan anpassade lokaler för arbetslag.
- Förtroendearbetstiden kan variera över året.

De intervjuade delar uppfattningen att förtroendearbetstiden ofta innebär en ojämn arbetsfördelning mellan lärarna, vilket upplevs som ”orättvist”. Lärarnas erfarenhet och kompetens liksom ämnet i sig påverkar i hög grad behovet av tid till för- och efterarbete. Det borde därför finnas möjligheter till en mer individuell planering för att tillgodose behovet av tid till för- och efterarbete.

Alla intervjuade anser att det är dags för ett nytt centralt avtal med klarare besked om arbetstidsanvändningen. Några av de intervjuade framhåller vikten av att visa att ett införande av helt reglerad arbetstid i skolan är en ”vinna-vinna-förändring”, dvs. alla parter (elever, föräldrar, lärare, skolläda, skolhuvudmannen/arbetsgivaren) vinner på en sådan förändring.

Den gängse bilden av lärarnas arbetsmiljö verkar inte stämma

Flera av de intervjuade bekräftar den bild som revisionskontoret fått i intervjuerna med de medverkande skolorna; nämligen att de flesta lärare är nöjda med den psykosociala arbetsmiljön, även om några upplever att det är stressigt och stökigt ibland. Genomförda enkätundersökningar på de granskade stadsdelsnämnderna ger inte heller belägg för att arbetsmiljön är dålig. De intervjuade menar att det inte är så vanligt att lärare har klagomål på den psykosociala arbetsmiljön. Flertalet verkar vara nöjda och de som klagar är få, men ofta högljudda.

De intervjuade delar revisionskontorets uppfattning att arbetsgivaren måste se till att arbetstidslagen följs och att lärarna tar ut sina lagstadgade raster. Det är inte bra att använda lunchrasten till t.ex. sådant som ska göras under förtroendearbetstiden.



Bilaga 2

Medverkande i revisionsprojektet

Stadsdelsnämnder och skolor

Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd

Smedshagsskolan
Trollbodaskolan
Vinstagårdsskolan
Vällingbyskolan

Farsta stadsdelsnämnd

Gubbängsskolan
Hökarängsskolan
Kvickentorpsskolan

Älvsjö stadsdelsnämnd

Solbergaskolan
Sjöängsskolan
Johan Skytteskolan.

Intervjupersoner

Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd

Verksamhetschef

Farsta stadsdelsnämnd

Verksamhetschef

Älvsjö stadsdelsnämnd

Stadsdelsdirektör/verksamhetschef

Utbildningsnämnden

Utredare vid grundskoleavdelningen (tidigare tf verksamhetschef i Hässelby-Vällingby sdn)

Referensgruppen

Bitr. grundskolechef (tidigare verksamhetschefen vid Skarpnäcks sdn)
Rektor vid Matteus skola
Rektor vid Sturebyskolan
SKLs expert på skolresursfrågor

Bilaga 3

Uppläggning av granskningen

Granskningen har genomförts på högstadienivå vid sammanlagt tio grundskolor (se bilaga 2) inom stadsdelsnämnderna Hässelby-Vällingby, Farsta och Älvsjö. Dessa stadsdelsnämnder har alla minst tre skolor med undervisning på högstadiet. Det gör att granskningen kunnat begränsas till tre stadsdelsnämnder, men ändå omfatta ett förhållandevis stort antal skolor. Tio grundskolor motsvarar 7 % av stadens alla grundskolor.

Granskningen i *steg 1* har omfattat en mätning av lärarnas tidsanvändning samt en beräkning av olika nyckeltal avseende lärarresursen. Dessa nyckeltal har jämförts med skolornas måluppfyllelse mätt som skillnaden mellan skolornas faktiska meritvärde (betygsresultat)¹⁶ och Skolverkets modellberäknade meritvärde (SALSA-värdet). Det senare är det genomsnittliga faktiska meritvärdet i respektive skola korrigerat för vissa socioekonomiska faktorer (se nedan).

Härutöver har revisionskontoret studerat *utvecklingen på avtalsområdet* under senare år vad gäller lärares arbetstidsfrågor. Kontoret har bl.a. gått igenom det nu gällande centrala läraravtalet (HÖK 05) inklusive förhandlingsprotokoll och bilagor, Bilaga M (Arbetstider m.m. för lärare) samt det lokala avtalet (LOK 05).

Kontoret har också tagit del av Skolverkets forskningsöversikt "Ekonomiska resursers betydelse för pedagogiska resultat"¹⁷, Skolverkets granskning av tidsanvändningen i skolan "Tid för lärande"¹⁸, Svenskt Näringslivs studie "Hur används skolans resurser"¹⁹ samt diverse debattartiklar m.m.

Resultatet av tidmätningen samt revisionskontorets sammanställning av olika nyckeltal m.m. för de tio medverkande skolorna, har sammanfattats och kommenterats i rapporten *Så använder lärarna sin arbetstid* (2007:2). I denna rapport finns vissa kommentarer till den nu genomförda tidmätningen, men inte någon analys eller diskussion med utgångspunkt från resultaten.

Det är inte möjligt att identifiera de olika skolorna eller enskilda lärare i rapporten. Varje skola och varje lärare har dock fått ta del av sitt resultat från tidmätningen.

I *steg 2* har revisionskontoret genomfört intervjuer med rektor och lärare vid samtliga medverkande skolor samt med verksamhetsansvariga vid berörda för-

¹⁶ Det faktiska meritvärdet är summan av betygsvärdena för de 16 bästa betygen i samtliga elevers slutbetyg i nian

¹⁷ Jan-Eric Gustafsson, Eva Myrberg; 2002

¹⁸ Rapport nr 222, januari 2003

¹⁹ Alexandra Andersson-Stråberg, Jonas Berggren, Anders Morin, 2006

valtningar. Intervjuerna har handlat om resultatet av granskningen i steg 1. Förklaringar till resultatet har diskuterats samt möjligheter till förändring och utveckling.

Resultatet av intervjuerna samt revisionskontorets bedömning och slutsatser redovisas i denna rapport. I rapporten redovisas också revisionskontorets bedömning av de medverkande skolornas verksamhetsplaner och s.k. tjänstefördelningar. Uppgifter i rapporten har faktakontrollerats av de berörda förvaltningarna.

Tidmätningen

Det finns f.n. inte någon uppföljning inom stadens grundskolor av lärarnas tidsanvändning. En central del i den genomförda granskningen har därför varit att under en begränsad tid (två veckor under hösten 2006) mäta hur lärarna använder sin tid för olika arbetsuppgifter. Konsultföretaget *Kvalitid i Sverige AB* har ansvarat för denna del av granskningen.

Lärarnas olika arbetsmoment har grupperats i huvudmoment och delmoment. Huvudmomenten delar in lärarnas totala arbetstid i tre större delar – ***Tid med elev***, ***Tid för skola*** samt ***Förtroendearbetstid***.

I *Tid med elev* ingår lektioner och annan undervisning, rast- och lunchtillsyn, åtgärdsprogram och mentorstid, dvs. samtliga arbetsuppgifter med elevkontakt. *Tid för skola* omfattar samtliga arbetsuppgifter utan elevkontakt, som utförs under den reglerade arbetstiden. Hit hör t.ex. för- och efterarbete förknippat med lektioner, arbetslagsplanering, administration, kompetensutveckling, handledning av studenter samt rast och paus. *Förtroendearbetstiden* är främst avsedd till för- och efterarbete.

Ett arbetslag per skola har deltagit i tidmätningen, som skett med hjälp av handdator. I handdatorn har respektive lärare registrerat de arbetsuppgifter som utförts under dagen samt tidsåtgången för respektive arbetsuppgift. Varje lärare har alltså fört sin egen "tidsdagbok".

Registreringen av arbetsuppgifter har skett under två veckor för att också få med arbetsuppgifter som förekommer mer sporadiskt. Registreringen har omfattat *hela* den avtalade arbetstiden, dvs. både den reglerade tiden och den s.k. förtroendearbetstiden, för att även fånga de arbetsuppgifter som lärarna utför under t.ex. kvällstid. Även tid för raster och pauser har mätts.

Sammanlagt har 115 lärare ingått i studien. Mätningen bygger på sammanlagt 105 lärares uppgifter. Bortfallet beror på att några lärare varit sjuka i väsentlig omfattning under mätperioden, eller slutat på skolan. Om en lärare glömt att registrera någon arbetsuppgift, eller om det har blivit något annat fel i registreringen har särskilda rättelseblanketter använts.

Skolornas meritvärde

Skolverket har i en databas (SIRIS) sammanställt det faktiska meritvärdet samt ett modellberäknat meritvärde (s.k. SALSA-värde) för niondeklassarna i varje skola och varje kommun.

Det faktiska meritvärdet utgörs av summan av betygsvärdena för de 16 bästa betygen i elevernas slutbetyg i nian. I SALSA-värdet tas hänsyn till olika socio-ekonomiska faktorer – föräldrarnas sammanvägda utbildningsnivå, andel pojkar, andel elever födda utomlands samt andel elever födda i Sverige men med föräldrar födda utomlands. Enligt Skolverkets bedömning har SALSA-värdet ett förklaringsvärde på ca 40 %. Tillförlitligheten i de register som används för beräkning av SALSA-värdet bedöms som god.

Nyckeltal

Som en del av granskningen har revisionskontoret beräknat två nyckeltal:

- *Antalet elever per lärare* i de medverkande arbetslagen.
- *Lärartid per elev och år* (mäts i timmar)

I det första nyckeltalet har även lärare inräknats som tillhör andra arbetslag, men som undervisar de granskade arbetslagens elever i vissa ämnen.

Den tid lärarna registrerat för ”tid med elev” har delats med antalet elever i arbetslaget. Resultatet har överförs till årsbasis genom att registrerad ”tid med elev” under mätperioden omräknats att gälla läsårets 194 arbetsdagar. De lärare som tillhör andra arbetslag, men har vissa undervisningstimmar för de granskade arbetslagens elever, har antagits utföra för- och efterarbete förknippat med sina lektioner i samma omfattning som de lärare som tillhör arbetslaget.

Ovanstående nyckeltal jämförs med värden för respektive skolas måluppfyllelse.

En av skolorna har inte ett tydligt avgränsat elevunderlag, eftersom skolans arbetslag är organiserade utifrån ämnen och inte har ett definierat elevunderlag. Denna skola har därför uteslutits vid beräkningen av nyckeltal som beskriver lärarresursen i förhållande till antalet elever.

Bilaga 4

Arbetsmoment i tidmätningen

Huvudmoment	Delmoment	Förtydligande
Tid med elev	Undervisning enl. schema	
	Annan undervisning	<i>Vikariat, tillfällig grupp etc.</i>
	Undervisning enskild elev	<i>Direkt riktad undervisningsstöd</i>
	Enskild elevkontakt	<i>Samtal som ej berör ordinarie undervisning</i>
	Rast- och lunchtillsyn	<i>Även pedagogisk lunch</i>
	Utvecklingssamtal	
	Åtgärdsprogram	<i>Elevhälsoarbete</i>
	Mentorstid	
Tid för skola	För- och efterarbete	<i>Inom reglerad arbetstid</i>
	Elevhälsoarbete	<i>Möte, planering, dokumentation</i>
	Ämnes- och institutionsarbete	<i>ä-konferens, praktiskt arbete</i>
	Arbetslagsplanering	
	Övrig arbetslagsarbete	
	Föräldramöte/-kontakt	<i>Under reglerad arbetstid</i>
	Administration	<i>T.ex. särskilda uppdrag, samordning, facklig tid, APT</i>
	Kompetensutveckling	<i>Under reglerad arbetstid</i>
	Kontakt m utomstående institutioner	
	VFU-handledning	<i>Handledning av lärarstuderande, PRAO</i>
	Komplexitet	
	Förflyttning	<i>T.ex. mellan lektioner, lokaler etc.</i>
	Rast/Paus	<i>Paus ingår i arbetstiden t.ex. kaffepaus</i>
	Friskvård	
Förtroendearbetstid	För- och efterarbete	
	Egen utveckling	<i>Ej formaliserad kompetensutveckling</i>
	Elev- eller föräldrakontakt	

Arbetstidsberäkning

Veckoarbetstid för lärare är 45,5 timmar. 35 timmar är reglerad arbetsplatsförlagd tid. 10,5 timmar, som ett veckosnitt över året, är förtroendearbetstid som den anställda själv förfogar över.

I mätningen har arbetstiden utökats med 30 minuter per dag för heltidsanställd eftersom lagstadgad lunchrast ingår i mätningen. Den arbetstid som mätningen relaterar till är således 48 timmar/vecka för heltidstjänst.

Bilaga 5

Forsknings- och granskningsresultat

I denna bilaga sammanfattas kort några resultat och kommentarer i Skolverkets forskningsöversikt ”Ekonomiska resursers betydelse för pedagogiska resultat”, Skolverkets granskning av tidsanvändningen i skolan ”Tid för lärande” samt Svenskt Näringslivs studie ”Hur används skolans resurser”.

Ekonomiska resursers betydelse för pedagogiska resultat

I forskningsöversikten ”Ekonomiska resursers betydelse för pedagogiska resultat” (2001) från Skolverket redovisas generella diskussioner och resultat. Sambanden mellan resultat och olika resursslag presenteras. Det gäller t.ex. lärartäthet, klassstorlek, specialundervisning, lärares kompetens, lokaler, administration m.m.

Av de resultat som redovisas framgår att det finns ett samband mellan ekonomiska resurser och pedagogiska resultat. Vidare framgår att lärarkompetensen har störst betydelse för elevernas resultat. Många studier visar på betydande skillnader mellan lärare avseende resultat.

Av forskningsöversikten framgår att Sverige (år 1998) var det OECD-land som använde störst andel av BNP till primär- och sekundärbildning²⁰. Detta gällde trots att den svenska skolan vid denna tidpunkt fått vidkännas kraftiga resursminskningar. Enligt forskningsöversikten ger detta ett intryck av att den svenska skolan är, och i synnerhet har varit mycket rik på resurser. Trots att Sverige använder den högsta andelen av BNP till utbildning, är Sverige emellertid inte det land som använder mest resurser per elev. En förklaring till detta är att Sverige har fler elever i gymnasieutbildning än andra länder.

Jämfört med andra länder använder Sverige mindre andel av de anslagna resurserna till själva undervisningen. Av den totala kostnaden per elev används i Sverige endast 46 % för att täcka undervisningskostnader (OECD 2001). Inget annat land använder en så liten andel av den totala elevkostnaden till undervisning. I medeltal använder övriga länder 67 % av den totala löpande kostnaden (dvs. driftkostnaden) till undervisning. Enligt forskningsöversikten är huvudförklaringen till att undervisning utgör en betydligt mindre andel av kostnaden per elev i Sverige än i andra jämförbara länder – att kostnaderna för lokaler och administration är betydligt högre i Sverige.

När det gäller lärartäthet hade Sverige (OECD 2001) 13,3 elever per lärare på primärnivån och 14,5 elever per lärare på sekundärnivån. På primärnivån hamnar Sverige bland de länder som har lägst antal elever per lärare. På sekundärni-

²⁰ Primärbildning motsvarar grundskolenivån, sekundärbildning motsvarar gymnasienivån.
Revisionsrapport nr 7/2007 Så används stadens lärarresurser

vån placerar sig Sverige mitt i rangordningslistan, och nära medelvärdet för samtliga länder.

För att göra bilden av undervisningsresurserna mer fullständig måste man också ta hänsyn till eventuella skillnader mellan länderna i lärarnas undervisningstid. Enligt de uppgifter som presenteras (OECD 1998) har lärarna i Sverige en lägre undervisningsomfattning än lärare i andra länder. Vid mätningstillfället hade lärare på primärnivån i Sverige en undervisningsskyldighet på 624 timmar, medan genomsnittet för övriga OECD-länder var 791 timmar. Den förhållandevis ljusa bilden av undervisningsresurserna i Sverige jämfört med andra länder, blir således mindre ljus om hänsyn tas till det faktum att antalet undervisningstimmar per lärare är mindre än i andra länder.

Tid för lärande

I rapporten ”Tid för lärande” redovisar Skolverket en nationell kvalitetsgranskning av tidsanvändningen i förskola, förskoleklass, grundskola, gymnasieskola och vuxenutbildning hos 41 kommuner och kommunalförbund samt 14 fristående skolhuvudmän. Granskningen genomfördes åren 2001–2002.

Av rapporten framgår bl.a. att det sällan förekommer explicita mål eller handlingsplaner för hur tiden skall användas för lärande. Därför är det också svårt att följa upp hur tidsresurser relateras till resultat och mål. Vidare framhålls att en bristande kontroll över tidsanvändningen och dess resultat indirekt innebär att de ansvariga i stor utsträckning inte vet hur de mångmiljonbelopp som anslås till undervisningstid faktiskt kommer till användning för elevernas lärande, och än mindre hur funktionell användningen är för att nå avsedda resultat.

I Skolverkets rapport framhålls även att granskningen har visat att mål- och resultatstyrning i viktiga avseenden inte fungerar som avsett. Det sker t.ex. långt ifrån regelmässigt en förutsättningslös prövning för att nå fram till ändamålsenliga tidslösningar. ”Kommunalpolitiker, rektorer och lärare utövar endast i begränsad utsträckning ledarskap genom att aktivt forma tidsanvändningen utifrån målen. Medvetenheten om tiden som en begränsad resurs och som medel för måluppfyllelse är i många fall låg.”

I rapporten betonas att systemskiftet i tidsstyrningen ställer krav på ett förändrat förhållningssätt också lokalt. Den verkligt använda tiden – i stället för tjänstefördelade och schemalagda undervisningstimmar – måste sättas i fokus. Genom *lokala arbetstidsavtal* kan lärarnas arbetstid användas för stöd i elevernas lärande på det sätt som bäst gynnar måluppfyllelsen. De centrala avtalen har genom att bl.a. avskaffa den formaliserade undervisningsskyldigheten banat väg för att lärare mera flexibelt kan finnas tillgängliga för eleverna under en större del av arbetsveckan, utan att för den skull omfattningen av lärarnas arbetsinsats ökar.

Hur används skolans resurser

I studien ”Hur används skolans resurser?” (maj 2006) av Svenskt Näringsliv har sammanlagt tre grundskolor (i Arvika, Botkyrka respektive Nacka kommun) kartlagts och analyserats. Analysen bygger på en modell som identifierar centrala processer i skolan och sambanden mellan dem utifrån skolans uppdrag att främja lärande. Nyckelordet är ”*tillgänglighet*”. En tillgänglig lärare anses mer värdefull för elevens lärande än en lärare som inte är tillgänglig, en öppen datasal är mer värd än en låst datasal, osv.

Analysen visar hur stor andel av en skolas resurser som går till lärande. Studien visar att *ca en tredjedel* av resurserna går till den del av lärandet som direkt syftar till att förmedla kunskaper och färdigheter. Vid en vidare definition av begreppet lärande, där även elevsocialt arbete och elevvård ingår, använder de tre skolorna *ca 40 %* av resurserna till lärande. Huvuddelen av resurserna på de undersökta skolorna går således till annat än lärande – t.ex. skolutveckling, personalledning, skolmat samt outnyttjade lokaler.

I studien konstateras att lärarna självklart är skolans mest centrala resurs för lärandet, varför lärarnas tidsanvändning är en nyckelfaktor. Studien visar att tidsanvändningen är ganska lika mellan de undersökta skolorna. Mer än 60 % av tiden går till annat än att genomföra lärande. Det innebär att det går åt drygt 1,5 timmar av förutsättningar för lärande (för- och efterarbete, kompetensutveckling m.m.) för att genomföra 1 timme lärande.

Studien har också försökt fånga graden av måluppfyllelse vid respektive skola. I brist på ett allmänt accepterat mått som approximerar hur väl skolan uppnår sina mål, har studien använt sig av skolans SALSA-värde, dvs. det genomsnittliga meritvärde som skolan borde ha om hänsyn tas till elevernas socioekonomiska profil (se även avsnitt 2.2 ovan).

Studien visar att ju större andel av resurserna som skolan avsätter till lärande, desto mer kunskaper och färdigheter presterar skolan. I studien påpekas dock att det statistiska underlaget inte ger utrymme för några säkra generella slutsatser.