

www.avesta.se



Avesta kommun  
Kommunrevisionen

2025-11-18

*Till:*  
Kommunfullmäktige

*För kännedom:*  
Bildningsstyrelsen

### **Revisionsrapport – Granskning av kompetensförsörjning och garanterad undervisningstid**

Azets Revision och Rådgivning har av Avesta kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska bildningsstyrelsens styrning av grundskolan och gymnasieskolan vad gäller att säkerställa tillgång till legitimerad och behörig personal samt garanterad undervisningstid.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om bildningsstyrelsens styrning av grund- och gymnasieskolan är ändamålsenlig så att undervisningen bedrivs av legitimerade och behöriga lärare och att den garanterade undervisningstiden uppfylls.

**Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att bildningsstyrelsens styrning endast delvis är ändamålsenlig så att undervisningen bedrivs av legitimerade och behöriga lärare och att den garanterade undervisningstiden uppfylls.**

Bakgrunden till vår samlade bedömning är att offentlig statistik visar att andelen behöriga lärarna vid Avestas grundskolor är betydligt lägre än snittet nationellt och särskilt lågt vid vissa skolenheter.

Huvudmannen har inte beslutat om några gemensamma riktlinjer för vikarieanskaffning. Inom grundskolan finns en bra tillgång till vikarier, antingen via vikariepool eller genom att befintlig stödpersonal täcker upp när en lärare är frånvarande. Undervisningen i årskurs 7–9 kan vid enstaka tillfällen utebli eller ske utan lärare. Tillgången till behöriga vikarier är mer begränsad inom gymnasieskolan och möjligheten att använda annan stödpersonal är mindre. Detta leder till att lektioner oftare blir inställda eller genomförda utan lärare jämfört med grundskolan.

Huvudmannen säkerställer att den schemalagda undervisningstiden är i nivå med gällande regelverk. Däremot genomför huvudmannen inte någon dokumenterad uppföljning av undervisningstiden och säkerställer därmed inte att den genomförda undervisningstiden är i nivå med vad som är reglerat.


För ytterligare underlag för våra bedömningar hänvisar vi till bifogad revisionsrapport.

*Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi bildningsstyrelsen att:*

- för grundskolan kartlägga och analysera kompetensförsörjningsläget per enhet och vidta åtgärder för att säkra en likvärdig tillgång till legitimerade och behöriga lärare (2 kap. 13 § SkoL).
- förstärka insatserna för att få fler verksamma yrkeslärare att bli behöriga (2 kap. 13 § SkoL).
- genom uppföljning säkerställa att elever i grund- och gymnasieskolan får den undervisningstid som stipuleras i lag och förordning (10 kap. 5 § och 16 kap. 18 § SkoL samt 4 kap. 22 § gymnasieförordningen).

Revisionen rekommenderar fullmäktige att från bildningsstyrelsen begära in ett yttrande över bifogad revisionsrapport till fullmäktiges sammanträde 2026-03-23. Yttrandet ska även lämnas till revisionen för kännedom.

Maarit Hessling  
Ordförande i kommunrevisionen

A decorative graphic on the left side of the page, consisting of a large blue triangle pointing right, and a cluster of smaller triangles in shades of grey, green, and blue, some pointing right and some pointing left.

# Granskning av kompetensförsörjning och garanterad undervisningstid

**Rapport**

Avesta kommun

2025-11-18

Antal sidor 19

# 1 INNEHÅLLSFÖRTECKNING

---

<b>1</b>	<b>Sammanfattning</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Bakgrund</b>	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>Syfte, revisionsfrågor och avgränsning</b>	<b>5</b>
3.1	<i>Avgränsning</i>	5
<b>4</b>	<b>Revisionskriterier</b>	<b>5</b>
<b>5</b>	<b>Metod</b>	<b>5</b>
<b>6</b>	<b>Resultat av granskningen</b>	<b>6</b>
6.1	<i>Personalstatistik</i>	6
6.1.1	Grundskola	6
6.1.2	Gymnasieskolan	11
6.1.3	Bedömning	13
6.2	<i>rutiner vid vikarieanskaffning</i>	13
6.2.1	Bedömning	15
6.3	<i>Garanterad undervisningstid</i>	15
6.3.1	Om undervisningstid	15
6.3.2	Undervisningstid i Avesta kommun	16
6.3.3	Bedömning	17
<b>7</b>	<b>Samlad bedömning och rekommendationer</b>	<b>19</b>

## 1 SAMMANFATTNING

---

Azets Revision och Rådgivning har av Avesta kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska bildningsstyrelsens styrning av grundskolan och gymnasieskolan vad gäller att säkerställa tillgång till legitimerad och behörig personal samt garanterad undervisningstid.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om bildningsstyrelsens styrning av grund- och gymnasieskolan är ändamålsenlig så att undervisningen bedrivs av legitimerade och behöriga lärare och att den garanterade undervisningstiden uppfylls.


**Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att bildningsstyrelsens styrning endast delvis är ändamålsenlig så att undervisningen bedrivs av legitimerade och behöriga lärare och att den garanterade undervisningstiden uppfylls.**

Bakgrunden till vår samlade bedömning är att offentlig statistik visar att andelen behöriga lärarna vid Avestas grundskolor är betydligt lägre än snittet nationellt och särskilt lågt vid vissa skolenheter. På några skolor är knappt hälften eller omkring hälften av lärarna legitimerade och behöriga. Inom gymnasieskolan är situationen bättre och cirka 80 procent av lärarna är legitimerade och behöriga. De obehöriga lärarna finns främst inom yrkes- och karaktärsämnen.

Huvudmannen har inte beslutat om några gemensamma riktlinjer för vikarieanskaffning. Inom grundskolan finns en bra tillgång till vikarier, antingen via vikariepool eller genom att befintlig stödpersonal täcker upp när en lärare är frånvarande. Undervisningen i årskurs 7–9 kan vid enstaka tillfällen utebli eller ske utan lärare. Tillgången till behöriga vikarier är mer begränsad inom gymnasieskolan och möjligheten att använda annan stödpersonal är mindre. Detta leder till att lektioner oftare blir inställda eller genomförda utan lärare jämfört med grundskolan.

Huvudmannen säkerställer att den schemalagda undervisningstiden är i nivå med gällande regelverk. Däremot genomför huvudmannen inte någon dokumenterad uppföljning av undervisningstiden och säkerställer därmed inte att den genomförda undervisningstiden är i nivå med vad som är reglerat.

På följande sida redovisas våra samlade bedömningar av respektive revisionsfråga.

<div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> <span>Nej</span> <span>Endast delvis</span> <span>I allt väsentligt</span> <span>Ja</span> </div> 	
Revisionsfråga	Bedömning
Bedrivs undervisningen i grundskolan av legitimerade och behöriga lärare?	Endast delvis
Bedrivs undervisningen i gymnasieskolan av legitimerade och behöriga lärare?	I allt väsentligt
Sätts vikarier in då ordinarie lärare är frånvarande från undervisningen?	
- grundskolan	I allt väsentligt
- gymnasieskolan	Endast delvis
Säkerställer huvudmannen genom planering att elever i grund- och gymnasieskolan får den garanterade undervisningstid som stipuleras i skollag och skolförordning?	I allt väsentligt
Säkerställer huvudmannen genom uppföljning att elever i grund- och gymnasieskolan får den garanterade undervisningstid som stipuleras i skollag, skolförordning och gymnasieförordning?	Endast delvis

*För närmare beskrivning av bakgrunden till våra bedömningar hänvisar vi till respektive avsnitt i revisionsrapporten.*

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi bildningsstyrelsen att:

- för grundskolan kartlägga och analysera kompetensförsörjningsläget per enhet och vidta åtgärder för att säkra en likvärdig tillgång till legitimerade och behöriga lärare (2 kap. 13 § Skoll).
- förstärka insatserna för att få fler verksamma yrkeslärare att bli behöriga (2 kap. 13 § Skoll).
- genom uppföljning säkerställa att elever i grund- och gymnasieskolan får den undervisningstid som stipuleras i lag och förordning (10 kap. 5 § och 16 kap. 18 § Skoll samt 4 kap. 22 § gymnasieförordningen).

## 2 BAKGRUND

Azets Revision & Rådgivning har av Avesta kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska bildningsstyrelsens styrning av grundskolan och gymnasieskolan vad gäller att

säkerställa tillgång till legitimerad och behörig personal samt garanterad undervisningstid. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2025.

Lärares utbildning och erfarenhet har stor betydelse för undervisningens kvalitet. Tillgången till legitimerade och behöriga lärare är därmed helt central för elevernas kunskapsresultat. Samtidigt råder det stor lärarbrist och vissa huvudmän har svårt att anställa utbildade lärare.

Revisorerna bedömer att brist på legitimerade och behöriga lärare och vikarier vid lärares frånvaro medför att lektioner ställs in och därmed att elever inte får den undervisningstid som de har rätt till. Detta påverkar i sin tur förutsättningarna för eleverna att uppnå målen för utbildningen.

### 3 SYFTE, REVISIONSFRÅGOR OCH AVGRÄNSNING

---

Syftet med granskningen har varit att bedöma om bildningsstyrelsens styrning av grund- och gymnasieskolan är ändamålsenlig så att undervisningen bedrivs av legitimerade och behöriga lärare och att den garanterade undervisningstiden uppfylls.

Granskningen har omfattat följande revisionsfrågor:

- Bedrivs undervisningen i grund- och gymnasieskolan av legitimerade och behöriga lärare?
- Sätts vikarier in då ordinarie lärare är frånvarande från undervisningen?
- Säkerställer huvudmannen genom planering och uppföljning att elever i grund- och gymnasieskolan får den garanterade undervisningstid som stipuleras i skollag och skolförordning?

#### 3.1 AVGRÄNSNING

Granskningen omfattar grund- och gymnasieskolan.

### 4 REVISIONSKRITERIER

---

I granskningen har revisionskriterierna utgjorts av:

- kommunallagen 6 kap § 6
- skollagen (2010:800) 2 kap. 13 §, 10 kap. 5 §, 16 kap. 18 §
- skolförordningen (2011:185) 9 kap. 3 §
- gymnasieförordningen (2010:2039) 4 kap 22 §

### 5 METOD

---

Granskningen har genomförts genom

- dokumentstudier så som bildningsstyrelsens protokoll år 2024–2025, handlingsplan för kompetensförsörjning, kvalitetsrapporter, beslut om timplan.

- intervjuer med presidiet i bildningsstyrelsen, förvaltningschef, resultatenhetschef tillika skolchef samt urval av skolledare och lärare i grundskola och gymnasieskola.

Granskningen inleds med en kartläggning vad gäller personalläget över legitimerade och behöriga lärare i kommunen.

De bedömningar som avlämnas i granskningen har utgått ifrån följande bedömningsnivåer.



Rapporten är faktakontrollerad av förvaltningschef och skolchef.

## 6 RESULTAT AV GRANSKNINGEN

### 6.1 PERSONALSTATISTIK

#### 6.1.1 Grundskola

Tabellen nedan visar personalstatistik i grundskolan läsåret 2024/25.

Kommun	Andel (%) med ped. högskoleexamen <sup>1</sup>	Andel (%) med lärarlegitimation och behörighet <sup>2</sup>	Ämnen där endast 50% eller färre är behöriga <sup>3</sup>	Andel (%) med lärarlegitimation och behörighet i minst ett ämne av samtliga tjänstgörande lärare
Avesta, kommunal huvudman	70,0 %	61,4 %	bild, HKK <sup>4</sup> , spanska, musik, slöjd, SvA, teknik	63,7 %
Dalarnas län kommunal huvudman	78,0 %	64 %	bild, geografi, HKK, spanska, musik, samhällskunskap, slöjd, SvA, teknik	72,8 %

<sup>1</sup> Denna uppgift avser andel anställda (omräknat till heltidstjänster) som har en avslutad pedagogisk examen. Källa Skolverket.

<sup>2</sup> Denna uppgift visar andelen lärare (omräknat till heltidstjänster) med legitimation och behörighet. Källa Skolverket.

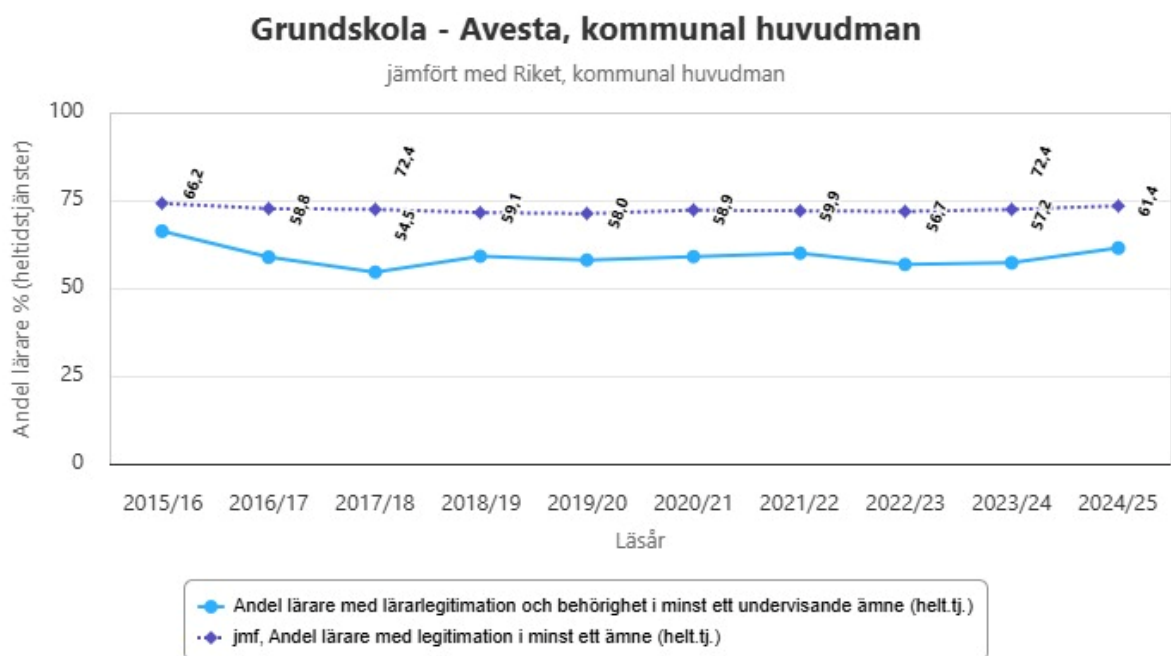
<sup>3</sup> Ämnen där endast 50% eller färre av andelen tjänstgörande lärare är behöriga. Källa Skolverket

<sup>4</sup> Hem- och konsumentskap

Riket	86,0 %	73,4 %	bild, HKK, musik, SvA	83,3 %
-------	--------	--------	-----------------------	--------

Av uppgifterna ovan kan vi se att andelen lärare med legitimation och behörighet är lägre i Avestas kommuns grundskolor jämfört med genomsnittet i Dalarnas län och genomsnittet i riket.

Av bilden nedan kan vi se att andelen lärare med behörighet i minst ett undervisningsämne var som lägst läsåret 2017/18 och därefter är trenden positiv. Det senaste läsåret har andelen behöriga lärare ökat till 61,4 procent. Det är dock en bit kvar till snittet på riksnivå som motsvarande läsår var på 73,4 procent.



Källa: Skolverket. Den blå linjen är snittet för grundskolorna i Avesta, den streckade är snittet nationellt.

Skola	Totalt antal heltids-tjänster	Andel med lärarleg. Och behörighet (heltids-tjänster)	Totalt antal tjänstgörande lärare	Andel med lärarleg. och behörighet <sup>5</sup>	Ämnen där endast hälften eller färre är behöriga <sup>6</sup>
Bergsnässkolan åk 4–6	19,3	54,8 %	22	63,6 %	Bild, biologi, engelska, fysik, HKK, geografi, historia, idrott och hälsa, kemi, matematik, religion, samhällskunskap, teknik
By skola f-6	4,1	65,7 %	12	50,0 %	Bild, biologi, engelska, fysik, geografi, historia, idrott och hälsa, kemi, musik, religion, samhällskunskap, slöjd, teknik
Domarhagsskolan åk 7–9	26,0	40,8 %	32	43,8 %	Bild, biologi, engelska, fysik, geografi, HHK, historia, kemi, matematik, tyska, musik, religionskunskap, samhällskunskap, slöjd, svenska, SvA, teknik
Fors skola f-6	9,4	69,4 %	17	64,7 %	Bild, biologi, fysik, HHK, kemi, tyska, musik, slöjd, teknik
Johan-Olovskolan f-9	19,9	56,4 %	24	54,2 %	bild, biologi, engelska, fysik, HHK, kemi, matematik, tyska, musik, slöjd, SvA, teknik
Karlbo skola f-6	16,1	65,2 %	20	70,0 %	Bild, biologi, fysik, geografi, HHK, historia, idrott och hälsa, kemi, teknik, samhällskunskap,

<sup>5</sup> Avser samtliga tjänstgörande lärare med legitimation och behörighet i minst ett av sina respektive undervisningsämnet, Skolverket

<sup>6</sup> Ämnen där endast 50% eller färre av andelen tjänstgörande lärare är behöriga, Skolverket

					musik, religion, SvA, teknik
<b>Krylbo skola f-3</b>	6,5	60,9 %	8	62,5 %	Bild, biologi, engelska, fysik, geografi, historia, idrott och hälsa, kemi, religionskunskap, samhällskunskap, slöjd, SvA, teknik,
<b>Markusskolan f-3</b>	24,9	68,4 %	27	74,1 %	Bild, musik, slöjd, SvA,
<b>Nordanö skola f-3</b>	i.u.	i.u.	i.u.	i.u.	Bild, engelska, geografi, historia, idrott och hälsa, musik, religionskunskap, samhällskunskap, slöjd,
<b>Skogsbo skola f-6</b>	38	76,2 %	45	75,6 %	bild, engelska, spanska, musik, slöjd, SvA, teknik
<b>Åvestadalskolan åk 7-9</b>	28	56,3 %	31	64,5 %	bild, biologi, fysik, geografi, HHK, idrott och hälsa, kemi, matematik, spanska, tyska, samhällskunskap, slöjd, SvA, teknik,

Av tabellen framgår att andelen heltidstjänster som är tillsatta med legitimerade och behöriga lärare varierar mellan grundskolenheterna i Avesta kommun. Skogsbo skola är den skola som har högst andel heltidstjänster som är tillsatta med legitimerade och behöriga lärare (76,2 %). Dommarhagsskolan har lägst andel heltidstjänster med legitimerade och behöriga lärare (40,8%). På flera andra skolenheter så som Åvestadalsskolan, Johan Olovskolan och Bergsnässkolan är omkring hälften av alla heltidstjänster tillsatta med obehöriga lärare.

Uppfattningen hos förvaltningsledningen är att behörighetsläget på låg- och mellanstadiet generellt är bra och att man är nära 100 procent behörighet bland klasslärarna. Men att de har större problem på högstadieskolorna och särskilt på Dommarhagsskolan.

Av tabellen framgår också att alla skolor har flera ämnen där de helt eller delvis saknar behöriga lärare. Praktisk-estetiska ämnen såsom bild, slöjd, musik och hem och konsumentkunskap har nästan alla skolor obehöriga lärare i. Även idrott och hälsa är ett ämne där många lärare är obehöriga på vissa skolor. Svårigheten att rekrytera behörig personal till de praktiskt-estetiska

ämnena bekräftas också av grundskolans kvalitetsredovisning, där slöjd lyfts som särskilt utmanande. I grundskolans kvalitetsredovisning beskrivs att flera av de obehöriga lärarna inom praktiskt-estetiska ämnen är under utbildning, vilket också bekräftas i intervjuerna med rektorerna som anger att de arbetar med särskilda utbildningsplaner för dessa. Flera skolor har även problem i andra ämnen såsom engelska, matematik, naturvetenskapliga och samhällsvetenskapliga ämnen samt moderna språk.

Rektorerna uppger att de arbetar med personliga lösningar för att förbättra behörighetsläget på skolorna. Om man som legitimerad lärare vill läsa in ytterligare behörighet kan det finnas en möjlighet att personen i fråga kan gå ned i tjänst och få sitt schema anpassat utifrån studierna. Från huvudmannens sida sker få eller inga särskilda satsningar mot de skolor som har ett sämre behörighetsläge, utan det är rektorernas ansvar utifrån de generella insatser som finns att sträva efter att tillsätta behöriga lärare. Lönesatsningar för vissa matematiktjänster och genomlysning av arbetsmiljön är dock exempel på insatser som genomförts under åren för att lyfta vissa skolor. Under år 2020–2021 genomförde bildningsstyrelsen en större organisation- och strukturförändring där två centrala skolor med årkurs f-6 omvandlades till en lågstadieskola och en mellanstadieskola. Syftet enligt intervjuer var att skapa en bättre likvärdighet, en bättre ekonomi och att uppnå en bättre tjänstefördelning.

Som ett led i att höja kunskapsresultaten beslutade bildningsstyrelsen år 2023 att införa ett tvåläraresystem på vissa låg- och mellanstadier. Skolor med högst antal elever per klass prioriterades. För projektet har styrelsen avsatt 15 mnkr för tre år och totalt 20 lärare har kunnat anställas. Av kommunens årsredovisning för 2024 framgår att systemet hittills varit framgångsrikt, vilket också är den bild som förmedlas under intervjuerna. Ett skäl till systemet var också att underlätta rekrytering och skapa attraktiva tjänster, vilket enligt skolchefen många av de nyanställda lyft varit avgörande för att söka sig till skolorna. Systemet har inte inneburit att behörigheten försämrats, utan de nyanställda har varit legitimerade.

I granskningen har vi tagit del av Bildningsförvaltningens handlingsplan för kompetensförsörjning. Planen upprättades 2019 och beskriver styrelsens fokusområden fram till 2030. Åtgärder för kompetensförsörjningsinsatser redovisas under rubrikerna attrahera, rekrytera, utveckla, behålla och avsluta. De allra flesta åtgärderna genomfördes 2022 och följdes upp under 2023 och 2024. Av planen framgår bland annat att kompetensförsörjningen ska ingå i det systematiska kvalitetsarbetet och genomförda insatser och utvecklingsområden tydligt ska redovisas. I intervju med presidiet framgår att en ny gemensam kompetensförsörjningsplan för hela kommunen är under arbete.

I grundskolans kvalitetsredovisning anges särskilt två aktiviteter i syfte att öka andelen behöriga lärare. Dels kommunens samarbete med Högskolan Dalarnas arbetsintegrerade lärarutbildning, där Avesta åtar sig att kontinuerligt ha åtta studenter anställda som arbetsintegrerade studenter. Kommunen beskriver att de studenter som hittills examinerats och kommit ut i verksamheten fungerar mycket bra och att modellen generellt genererat duktiga lärare.<sup>7</sup> Enligt skolchefen har sju personer examinerats hittills och sex personer är kvar i kommunen. Fem studenter är vid tiden för granskningen inne i utbildning. I syfte att få redan verksamma lärare behöriga har kommunen också haft särskild kontakt med VAL-organisationen<sup>8</sup> vid Högskolan

---

<sup>7</sup> Kvalitetsredovisning 2024–25, Grundskolan, Avesta kommun

<sup>8</sup> VAL – vidareutbildning av obehöriga lärare

Dalarna, vilket resulterat i att flera obehöriga lärare påbörjat kompletterande studier i syfte att uppnå behörighet.<sup>9</sup> Rektorerna uppfattar att huvudmannen bedriver ett aktivt arbete gentemot högskolan i syfte att öka andelen behöriga lärare.

### 6.1.2 Gymnasieskolan

Tabellen nedan visar personalläget i gymnasiet.

Kommun	Andel (%) med ped. högskoleexamen <sup>10</sup>	Andel (%) med lärarleg. och behörighet (heltidstjänster) <sup>11</sup>	Ämnen där endast 50% eller färre är behöriga <sup>12</sup>	Andel (%) med lärarleg. och behörighet i minst ett ämne av samtliga tjänstgörande lärare
Avesta, kommunal huvudman	71%	80,7%	i.u. <sup>13</sup>	80,8%
Dalarnas län kommunal huvudman	77,7 %	84,8 %	franska, SvA, teknik	85,8 %
Riket kommunala huvudmän	83 %	88 %	Inget ämne	88,5 %

Precis som på nationell nivå är andelen lärare med legitimation och behörighet betydligt högre i gymnasiet än i grundskolan. 80,7 % av samtliga tjänstgörande lärare i Avesta kommun är legitimerade och behöriga i minst ett ämne. Avesta ligger under rikssnittet som är 88,5% hos kommunala huvudmän.

Nedanstående diagram visar utvecklingen av legitimerade och behöriga lärare under tid. Under de senaste tio åren har andelen behöriga lärare ökat med drygt tre procentenheter. Samma trend går även att se nationellt.

<sup>9</sup> Kvalitetsredovisning 2023–24, Grundskolan, Avesta kommun

<sup>10</sup> Denna uppgift avser andel anställda (omräknat till heltidstjänster) som har en avslutad pedagogisk examen. Källa Skolverket.

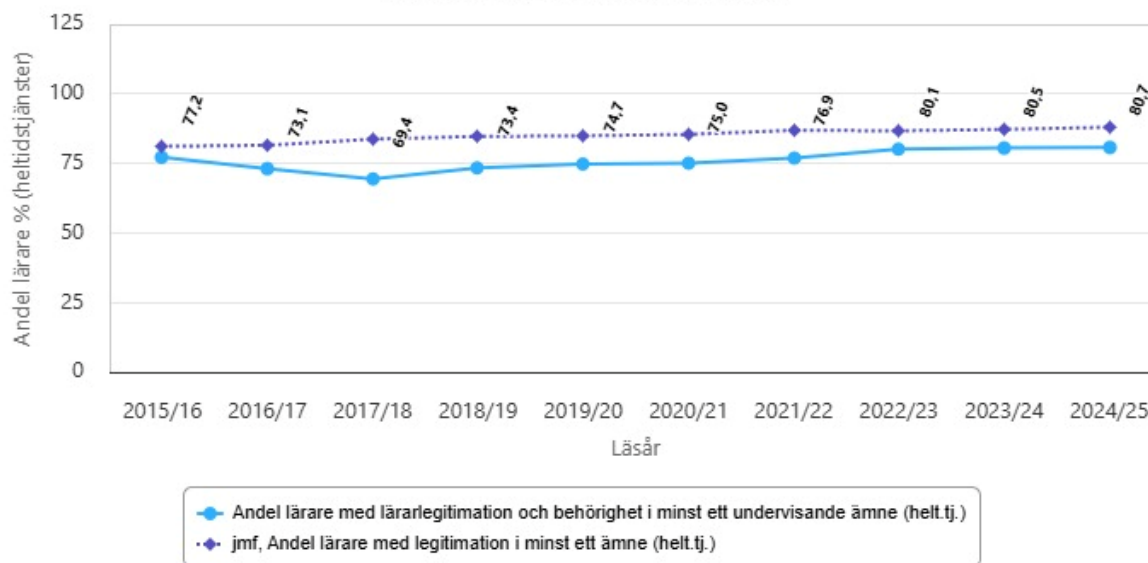
<sup>11</sup> Denna uppgift visar andelen lärare (omräknat till heltidstjänster) med legitimation och behörighet. Källa Skolverket.

<sup>12</sup> Ämnen där endast 50% eller färre av andelen tjänstgörande lärare är behöriga, Skolverket

<sup>13</sup> Från och med läsåret 2024/25 redovisar Skolverket ingen statistik som baseras på färre än 3 st heltidstjänster för lärare, vilket förklarar att majoriteten av ämnena inte har några uppgifter.

## Gymnasieskola - Avesta, kommunal huvudman

jämfört med Riket, kommunal huvudman



Källa Skolverket. Den blå linjen är snittet i Avesta, den streckade är snittet nationellt.

I Avesta finns en kommunal gymnasieskola: Karlfieldtgymsnaset. Skolan erbjuder 13 nationella program. Det finns ingen officiell statistik att tillgå vad gäller behörighet per ämne då, Skolverket inte redovisar statistik baserat på färre än tre heltidstjänster. Av intervjuer framgår att en anledning till att Avesta ligger lägre än det nationella snittet är för att skolan har en stor andel yrkesförberedande program där det också generellt är svårare med behöriga lärare då bristen på yrkeslärare är stor. Att skolan har många obehöriga yrkeslärare bekräftas också av statistik från huvudmannen där 19 yrkeslärare är tillsvidareanställda men utan lärarlegitimation och formell behörighet. Detta enligt undantaget i skollagen som möjliggör att olegitimerade yrkeslärare får tillsvidareanställas.<sup>14</sup> Enligt skolledningen bedrivs ett aktivt arbete för att få dessa personer behöriga. Huvudmannen tar del av statsbidrag som möjliggör att läraren får bibehållen lön trots studier och nedsatt undervisningstid. Enligt intervju är två personer under utbildning detta läsår.

Rektorerna beskriver att skolan befunnit sig i en positiv trend de senaste åren och att både lärare och elever aktivt söker sig till skolan, vilket genererat många ansökningar till lediga tjänster. Vidare anges i intervjuer att behörigheten är hög i de gymnasiegemensamma ämnena men att det finns utmaningar för vissa karaktärsämnen såsom ekonomi och juridik.

På frågan om hur mycket huvudmannen styr vad gäller kompetensförsörjningen så beskriver rektorerna att det är en ständig dialog mellan skolchef och rektorer men att det inte finns någon formaliserad punkt eller organiserad uppföljning. Bildningsstyrelsen genomför tillsynsbesök under en fyraårsperiod hos alla skolenheter. I mars 2025 besökte styrelsen Karlfieldtgymsnaset. Av protokollet från besöket framgår att rekryteringsbehovet avsågs diskuteras, men det finns

<sup>14</sup> Om det inte finns någon legitimerad lärare att tillgå i huvudmannens organisation får en obehörig yrkeslärare undervisa i ämnet och tillsvidareanställas om denne anses vara lämplig och ha tillräcklig kompetens (2 kap. 20 § skollagen (2010:800)).

inga anteckningar under punkten. Enligt intervjuer redovisas behörighetsläget till styrelsen två gånger per år samt årligen i kvalitetsredovisningen. Styrelsen beslutar också om undantag för obehöriga anställningar en gång per år<sup>15</sup>. Vid kontroll av kvalitetsrapport för läsåret 2024–2025 kan vi dock inte se att någon uppföljning eller analys över behörighetsläget genomförts.

### 6.1.3 Bedömning

Vår bedömning är att undervisningen i grundskolan **endast delvis** bedrivs av legitimerade och behöriga lärare.

Vår bedömning är att undervisningen i gymnasieskolan **i allt väsentligt** bedrivs av legitimerade och behöriga lärare.

Vi bygger vår bedömning på offentlig statistik som visar att lärarna vid skolenheterna i grundskolan endast delvis är legitimerade och behöriga i sina undervisningsämnen. Avesta kommun ligger betydligt lägre än snittet nationellt och även i jämförelse med snittet i Dalarnas län. Behörigheten är särskilt problematisk inom grundskolans årskurs 7–9.

Vi ser en bristande likvärdighet, där behörighetsgraden är mycket låg på vissa enheter. På några skolor är knappt hälften eller omkring hälften av lärarna legitimerade och behöriga. På flera skolenheter är det inte bara i de praktisk-estetiska ämnena som behörigheten är låg i utan också i andra ämnen såsom engelska, samhällsorienterade och naturorienterade ämnen och svenska som andraspråk. På tre enheter sker även undervisning i matematik i hög grad av obehöriga lärare. Vi kan dock se att huvudmannen genomför ansträngningar för att öka andelen behöriga lärare och att det pågår flera insatser för att förbättra behörighetsläget. Arbetet skulle dock behöva riktas ytterligare mot enheterna med få behöriga lärare.

Vi bedömer att undervisningen i gymnasieskolan i allt väsentligt bedrivs av legitimerade och behöriga lärare. Vi grundar vår bedömning på offentlig statistik och uppgifter i intervjuer. De obehöriga lärarna finns främst inom yrkes- och karaktärsämnen. Vi bedömer att huvudmannen, genom kompetensutvecklingsinsatser, verkar för att öka antalet behöriga lärare, vilket vi ser positivt på.

## 6.2 RUTINER VID VIKARIEANSKAFFNING

Avesta kommun har inga centralt beslutade riktlinjer över vikarieanskaftning, utan det är upp till respektive skolenhet att besluta om. Av intervjuer med rektorer för grundskolan framgår att varje skola har sin egen upprättade "vikariepool" och att det varierar hur lätt det är att få tag i vikarier som kan hoppa in med kort varsel. Flera skolor arbetar aktivt med att säkerställa tillgången på vikarier i olika rekryteringsomgångar. Vissa skolor har pensionerade behöriga lärare att tillgå medan andra skolenheter huvudsakligen har unga och obehöriga på sin vikarielista. Rektorererna uppger att det periodvis är svårt att få tag i vikarier och att de

<sup>15</sup> BS 2025-06-04 § 76

samarbetar skolorna emellan för att få tillgång till bra vikarier. I syfte att nå en högre kvalitet i undervisningen har ett särskilt fokus också riktats mot introduktionen av nya vikarier. Skolchef uppger att det inte finns någon ekonomisk press över att skolorna inte ska sätta in vikarier.

Om ingen vikarie finns tillgänglig försöker lärarna täcka upp för varandra eller ta hjälp av annan personal på skolan. För låg- och mellanstadiet ställs inga lektioner in, däremot kan man vid behov behöva flytta på lektioner eller förändra lektionens innehåll och upplägg. På små skolenheter är organisationen mer sårbar och möjligheten för befintlig personal att täcka upp för varandra är inte lika stor. Om skolan inte lyckas bemanna med en vuxen per klass finns en plan för hur man ska fördela ut eleverna. Flera av intervjupersonerna uppger att tvåläraresystemet, som är infört på flera låg och mellanstadieskolor, genererat ett minskat behov av vikarier.

För högstadiet kan det i enstaka fall ske lärarlösa eller inställda lektioner, med det beskrivs vara den absolut sista utvägen. I sådana tillfällen uppger rektorerna att man i största möjliga mån försöker förhindra att samma klass ska drabbas flera gånger. Lärare vittnar också om att eleverna kan få möjlighet till hemuppgift om vikarie inte kan lösas. Rektor eller biträdande rektor kan vikariera i klasser där det finns ett större behov. Skolorna eller huvudmannen för ingen statistik över lärarlösa eller inställda lektioner. Lärare och rektorer har svårt att uppskatta hur ofta lektioner ställs in.

Gymnasieskolan har ingen vikariepool i samma utsträckning som grundskolan. Rektorerna vittnar om att det är svårt att finna vikarier med rätt kompetens, eftersom ämnena och kurserna är på en mer avancerad nivå i jämförelse med grundskolan. Nyttan med att sätta in en obehörig vikarie anges då inte vara lika stor. Det finns också färre resurslärare/vuxna att tillgå på skolan. Skolan har en administratör som arbetar med vikarieanskaffning och organiserar och prioriterar tillgången på vikarier. Oftast löses problemet genom att andra lärare låser upp klassrummet och sätter i gång lektionen med eget arbete eller en uppgift till eleverna. Målsättningen är att en vuxen ska finnas på plats för eleven men det lyckas inte alltid, eleven kan då i stället få en uppgift digitalt eller så ställs lektionen in. Flera lärare vittnar om att de ibland får springa emellan sin egen lektion och klassrummet där det saknas en lärare och att osäkerheten kring hur eleverna och undervisningen påverkas skapar en "samvetsstress" hos den sjuka/frånvarande läraren. På yrkesprogrammen är uppfattningen att det finns en större flexibilitet i arbetslagen än på de högskoleförberedande programmen. Ofta kan en annan lärare hoppa in och antingen ersätta lärare eller erbjuda en annan lektion.

För gymnasiet förs inte heller någon statistik över lärarlösa eller inställda lektioner. En grov uppskattning är att det sker lärarlösa lektioner på de högskoleförberedande programmen några gånger i månaden, medan det på yrkesprogrammen inte är vanligt förekommande.

## 6.2.1 Bedömning

Vår bedömning är att vikarier i **allt väsentligt** sätts in då ordinarie lärare är frånvarande i grundskolan.

Vår bedömning är att vikarier **endast delvis** sätts in då ordinarie lärare är frånvarande i gymnasieskolan.

Vi grundar våra bedömningar på intervjuer. Vikarier sätts in i de allra flesta fallen i grundskolan. Skolorna har bemannade vikariepooler, arbetar aktivt med rekrytering till dessa och har också befintlig stödpersonal på skolan som kan vikariera. För årskurs 7–9 kan det i enstaka fall förekomma lärarlösa eller inställda lektioner.

Gymnasieskolan har svårare att få tag i behöriga vikarier och har inte samma tillgång till annan stödpersonal som kan vikariera. Det sker därför lärarlösa och inställda lektioner i högre utsträckning än på grundskolan.

## 6.3 GARANTERAD UNDERVISNINGSTID

### 6.3.1 Om undervisningstid

I svensk grundskola finns en garanterad miniminivå av undervisningstid som är 6 890 timmar.<sup>16</sup> Undervisningstiden regleras för varje stadie genom den så kallade timplanen.<sup>17</sup> Timplanen anger hur undervisningstimmarna ska fördelas mellan olika ämnen. Till exempel anger timplanen att eleverna ska ha 420 timmar matematik i lågstadiet och 220 timmar engelska i mellanstadiet.

Huvudmannen beslutar efter förslag av rektorn om fördelning mellan årskurserna av undervisningstiden. Huvudmannen får också besluta om ytterligare undervisningstid utöver den garanterade undervisningstiden, vilket betyder att en huvudman kan prioritera mer tid i ett ämne utöver den garanterade miniminivån.<sup>18</sup> Det finns ingen specifik reglering över att huvudmannen ska följa upp den faktiska undervisningstiden i grundskolan. Skolverket menar dock att en sådan uppföljning kan vara en del i det systematiska kvalitetsarbetet.<sup>19</sup>

Även i gymnasieskolan har alla elever rätt till en minsta garanterad undervisningstid. Elever på ett nationellt högskoleförberedande program har till exempel rätt till minst 2 180 undervisningstimmar.<sup>20</sup> För yrkesprogram är den garanterade undervisningstiden högre. I gymnasieskolan finns dock ingen nationell beslutad timplan. Det är huvudmannen som beslutar om antalet undervisningstimmar för varje nivå i ett ämne, varje ämnesområde och gymnasiearbetet samt om hur undervisningstiden ska fördelas över läsåren. Huvudmannen ska redovisa hur eleven har fått sin garanterade undervisningstid.<sup>21</sup>

<sup>16</sup> 10 kap. 5 § första stycket skollagen (2010:800), 1 kap. 2 § andra stycket skolförordningen (2011:185).

<sup>17</sup> Bilaga 1 i skolförordningen (2011:185)

<sup>18</sup> 9 kap. 3–4§ skolförordningen

<sup>19</sup> Skolverket, Garanterad undervisningstid - en kartläggning i grundskolan, 2025

<sup>20</sup> 16 kap. 18 § skollagen (2010:800).

<sup>21</sup> 4 kap. 22 § gymnasieförordningen

Tidigare granskningar från Skolinspektionen och studier från Skolverket har visat på risker med att eleverna inte får sin minsta garanterade undervisningstid. En kartläggning gjord av Skolverket från 2025, visar att många skolor inte följer upp hur utebliven undervisningstid påverkar den garanterade undervisningstiden och att det skiljer sig åt hur aktivt skolor arbetar med att säkerställa undervisningstiden.<sup>22</sup> År 2018 genomförde Skolinspektionen en granskning över den garanterade undervisningstiden i gymnasieskolan. Granskningen visade att arbetet med att säkerställa att alla elever får sin garanterade undervisningstid inte fungerar på mer än hälften av skolorna. Skolinspektionen såg att styrning och uppföljning ofta är svag eller otydlig samt att det finns små marginaler i planeringen i förhållande till den minst garanterade tiden.<sup>23</sup>

### 6.3.2 Undervisningstid i Avesta kommun

På Bildningsstyrelsens sammanträde i april 2024 beslutade styrelsen om justerade timplaner för grundskolan. Bakgrunden till detta var ett regeringsbeslut om förändrad timplan där elevens val utgår och att tiden i stället ska fördelas till andra ämnen. Med anledning av detta behövde även Avestas kommuns timplaner justeras. Av styrelsens beslut framgår att huvudmannen i möjligaste mån förlagt tiden för varje ämne lika i varje årskurs i respektive stadium.<sup>24</sup> Vi har granskat huvudmannens timplaner och undervisningstiden överensstämmer med timplanen för grundskolan i skolförordningen. Huvudmannen ligger i överkant med några timmar per ämne.

Timplanerna matas centralt från det elevadministrativa systemet till schemaprogrammet. Programmet är ett verktyg för att schemalägga skoldagen på grupp- och individnivå och en hjälp till att säkerställa att eleverna får sin garanterade undervisningstid. Skolledningen för respektive skolenhet ansvarar för schemaläggning och att de timmar eleven har rätt till läggs ut. I intervjuer med rektorer anges att all garanterad tid kan läggas ut men att det är ansträngt, särskilt efter den nya timplanen. Enligt skolchef finns utrymme för en eller ett par extra dagar per läsår. Några rektorer beskriver utmaningar i att få ut all undervisningstid i de praktiskt-estetiska ämnena medan det för kärnämnen är enklare att planera för extra bufferttid. Rektorer nämner också att de på förhand försöker se vilka ämnen som kan behöva bufferttid, till exempel utifrån kommande helgdagar och nationella prov. Busstiderna beskrivs vara en faktor som för många skolenheter styr när skoldagen kan börja och sluta. Rektorerna genomför inte någon regelbunden kontroll eller uppföljning av undervisningstiden. En rektor lyfter dock att konsekvenserna för elevernas undervisningstid analyseras i händelse av längre frånvaro hos lärare. Skolchefen lyfter införandet av tvårlärokapet på vissa skolor som en insats för att säkerställa att eleverna får sin garanterade undervisningstid eftersom risken för utebliven undervisning minskar.

Som framgår under föregående avsnitt bestämmer huvudmannen själv fördelningen av antalet undervisningstimmar för gymnasiet. I Avesta kommun arbetar man sedan många år tillbaka med principen att fördela lika stor andel tid till samtliga kurser. På yrkesförberedande kurser ska varje 100-poängskurs motsvara 97 undervisningstimmar och på högskoleförberedande kurser ska en kurs på 100 poäng motsvara 87 timmar. Vi har granskat huvudmannens fördelning av timmar på de olika programmen och de ligger i nivå med den minst garanterade undervisningstiden enligt 16 kap. 18 § skollagen.

---

<sup>22</sup> Skolverket, Garanterad undervisningstid - en kartläggning i grundskolan, 2025

<sup>23</sup> Skolinspektionen granskning Garanterad undervisningstid i gymnasieskolan, 2018

<sup>24</sup> Sammanträdesprotokoll Bildningsstyrelsen 2024-04-10

Utifrån fördelningen för respektive kurs matas sedan timmarna in i ett schemaprogram. Den 1 juli 2025 trädde den nya gymnasiereformen (Gy25) i kraft. Reformen innebär b.la. att kursbetyg ersätts av ämnesbetyg. Huvudmannen har inte tagit något nytt beslut om gymnasieskolans timplan utifrån reformen utan gjort bedömningen att timfördelningen ska följa samma praxis som tidigare.

Skolchef och rektorer uppger i intervjuer att de schemalägger cirka två veckor utöver den garanterade undervisningstiden i syfte att bygga upp en buffert vid bortfall av lektioner. Rektorerna uppger att den generella undervisningstiden är "relativt hemma" men att det kan uppstå bekymmer i något enskilt ämne om en lärare har en längre frånvaro eller försvinner. Då blir det sårbart och skolan försöker då strukturera om i schemat och flytta tid mellan terminer. Någon sådan situation har inte uppstått i närtid, men skedde i ämnena ekonomi och juridik för några år sedan. Var tredje vecka kvitterar rektorerna frånvaro i det digitala systemet. Om en lärare behövt ställa in lektioner upprepade gånger sker enligt rektorerna samtal med lärarna om hur undervisningstiden påverkas. Utöver det har skolan ingen annan strategi för att följa upp undervisningstiden.

Huvudmannen genomför inte någon dokumenterad uppföljning av undervisningstiden på övergripande nivå. Det finns inget skrivet om undervisningstiden i de senaste årens kvalitetsredovisningar eller från styrelsens protokoll. Presidiet nämner att frågor om inställda lektioner och undervisningstid kan komma upp på styrelsens tillsynsbesök på skolorna, till exempel om det varit många inställda lektioner i ett ämne. Vid genomgång av protokoll från fyra tillsynsbesök framgår att undervisningstid inte ingår i de på förhand bestämda frågorna till skolan. Vid ett tillfälle har man diskuterat hur lektioner påverkats under pandemin.

### 6.3.3 Bedömning

Vår bedömning är att huvudmannen genom planering i **allt väsentligt** säkerställer att elever i grund- och gymnasieskolan får den garanterade undervisningstid som stipuleras i skollag och skolförordning. Vår bedömning är att huvudmannen **endast delvis** följer upp att elever i grund- och gymnasieskolan får den garanterade undervisningstid som stipuleras i skollag och skolförordning.

Vi grundar vår bedömning på dokument och intervjuer. Vi kan konstatera att huvudmannen säkerställer att den *planerade* undervisningstiden ligger i nivå med vad som stipuleras i lag och förordning. Vi ser positivt på införandet av tvålärarsystemet på vissa låg- och mellanstadier eftersom det minskar risken till utebliven undervisning vid frånvaro. Vi ser också positivt på att huvudmannen har möjlighet att schemalägga två veckor över den garanterade undervisningstiden i gymnasieskolan. Däremot säkerställer inte huvudmannen att den *genomförda* undervisningstiden är i nivå med vad som stipuleras i lag och förordning, vilket vi anser är en brist. Eftersom någon dokumenterad uppföljning över den genomförda undervisningstiden inte görs dokumenteras heller inte variationer mellan skolenheter, årskurser, ämnen eller sätts i relation till kunskapsresultat. Att elever får undervisning av lärare

samt undervisning i den omfattning som de statliga styrdokumenterna stipulerar är angeläget och något som huvudmannen ska säkerställa även om den kontinuerliga uppföljningen görs på enhetsnivå. I sammanhanget vill vi särskilt också lyfta fram gymnasieförordningens bestämmelse att huvudmannen ska redovisa hur eleven har fått sin garanterade undervisningstid i gymnasieskolan (4 kap. 22§).

## 7 SAMLAD BEDÖMNING OCH REKOMMENDATIONER

---

Syftet med granskningen har varit att bedöma om bildningsstyrelsens styrning av grund- och gymnasieskolan är ändamålsenlig så att undervisningen bedrivs av legitimerade och behöriga lärare och att den garanterade undervisningstiden uppfylls.

**Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att bildningsstyrelsens styrning endast delvis är ändamålsenlig så att undervisningen bedrivs av legitimerade och behöriga lärare och att den garanterade undervisningstiden uppfylls.**

Se inledning samt respektive rapportkapitel för en mer detaljerad beskrivning.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi bildningsstyrelsen att:

- för grundskolan kartlägga och analysera kompetensförsörjningsläget per enhet och vidtaga åtgärder för att säkra en likvärdig tillgång till legitimerade och behöriga lärare (2 kap. 13 § Skoll).
- förstärka insatserna för att få fler verksamma yrkeslärare att bli behöriga (2 kap. 13 § Skoll).
- genom uppföljning säkerställa att elever i grund- och gymnasieskolan får den undervisningstid som stipuleras i lag och förordning (10 kap. 5 § och 16 kap. 18 § Skoll, samt 4 kap. 22 § gymnasieförordningen).

Datum som ovan

Azets Revision & Rådgivning AB

Joakim Nertyk

*Certifierad kommunal revisor  
Specialist*

Amanda Johansson

*Verksamhetsrevisor*