

Lærernormen i grunnskolen

Malvik kommune

Forvaltningsrevisjon

FR1224

2023

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Malvik kommunes kontrollutvalg i perioden desember 2022 til juni 2023.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet.

Alle rapporter fra Revisjon Midt-Norge SA publiseres på www.revisjonmidt norge.no

Trondheim, 26.06.2023

Anna Ølnes

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Marie Husøy Sæther

Prosjektmedarbeider

Riv Revisjon
Midt-Norge

Bidrar til forbedring

SAMMENDRAG

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført en forvaltningsrevisjon om lærernormen i grunnskolen på oppdrag fra kontrollutvalget i Malvik kommune. Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til standarden i forvaltningsrevisjon¹ RSK 001.

Etter kontrollutvalgets bestilling, har forvaltningsrevisjonen besvart følgende problemstillinger:

1. Har Malvik kommune tilfredsstillende system og rutiner for å ivareta at opplæringen i grunnskolen skjer med nødvendige og lovpålagte personalressurser?
2. Har Malvik kommune tilfredsstillende budsjett- og rapporteringsprosesser for å ivareta nødvendig bemanning i grunnskolen?

Revisor har i hovedsak basert vurderingene i rapporten på intervju med kommunedirektør, kommunalsjef barn og unge, rådgivere i kommunedirektørens fagstab, virksomhetsledere i skolene, representanter for kontaktlærere, spes.ped.-koordinatorer og leder fra PPT. Alle grunnskoler i kommunen er representert.

Revisor konkluderer med at Malvik kommune delvis har system og rutiner for å ivareta at opplæringen i grunnskolen skjer med nødvendige og lovpålagte ressurser.

Virksomhetslederne i skolene har uformelle rutiner for å følge med på grunnbemanningssituasjonen og planlegge for kommende skoleår. Dette inkluderer oversikt over fravær blant pedagogisk personale på skolenivå, som også rapporteres rutinemessig til skoleeier.

Skolene mangler imidlertid system og rutiner for å lage en samlet oversikt over konsekvenser av fravær for tilpasset opplæring og spesialundervisning gjennom året. Manglende oversikt, gjør at det er utfordrende å holde rede på at skoledriften skjer i henhold til lov og forskrifter. Dette begrenser også muligheten til å gjøre gode vurderinger av risiko for at avvik oppstår i forbindelse med knapphet i bemanning.

Revisor konkluderer videre med at Malvik kommune delvis har tilfredsstillende budsjett- og rapporteringsprosesser for å ivareta nødvendig bemanning i grunnskolen.

Malvik kommune har tydelige retningslinjer for ansvar og tidsrammer i budsjettprosessen. Noen av virksomhetslederne uttrykker at de har begrenset kompetanse til å delta i prosessen slik det er ment, og at det ønskes mer åpenhet rundt fordeling av midler mellom virksomhetene.

¹ [RSK 001 \(nkrf.no\)](https://www.nkrf.no/RSK-001)

Det er over flere år synliggjort at skolene ikke møter norm for lærertetthet i tilstandsrapport for grunnskolen. Rapportene har vært oppe til politisk behandling, noe som har ført til noe økning i bevilgninger. Noen av skolene ligger imidlertid fremdeles under normen for lærertetthet.

Revisor anbefaler kommunedirektøren, i samarbeid med skoleledelsen

- å utarbeide et system som sikrer oversikt over konsekvenser av fravær i skolene, som bortfall av spesialundervisning og begrensninger i arbeidet med tidlig innsats
- å implementere en rutine som sikrer at informasjon om konsekvensene av fravær formidles fra skolene til skoleeier, for eksempel ved bruk av avviksmelding
- å styrke tilbudet om bistand til virksomhetslederne i skolen i bruk av kommunens budsjett- og rapporteringssystem «Framsikt» og i økonomistyring
- å arbeide for en felles forståelse av *ressursfordelingsmodellen* blant deltakere i budsjettprosessen for rammeområdet

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	6
1 Innledning.....	8
1.1 Bestilling	8
1.2 Problemstillinger og avgrensinger.....	8
1.3 Metode	9
1.4 Kommunedirektørens uttalelse om rapportutkast.....	12
1.5 Grunnskolene i Malvik. Organisering og sammenliknende statistikk.	13
1.5.1 Organisering	13
1.5.2 Nøkkeltall fra KOSTRA for Malvikskolene 2022	14
1.5.3 Nasjonale prøver.....	15
1.6 Grunnbemanning i skolen – Lærernormen	16
1.7 Tilpasset opplæring	16
1.8 Rapportens oppbygning	17
2 System og rutiner	18
2.1 Problemstilling	18
2.2 Revisjonskriterier	18
2.3 Lærernormen.....	18
2.3.1 Revisjonskriterier	19
2.3.2 Funn	19
2.3.3 Vurdering	21
2.4 Kompetanse	22
2.4.1 Revisjonskriterier	22
2.4.2 Funn	22
2.4.3 Vurdering	24
2.5 Rutiner ved fravær og ivaretagelse av tilpasset opplæring.....	24
2.5.1 Revisjonskriterier	25
2.5.2 Funn	25
2.5.3 Vurdering	31
2.6 Internkontroll.....	32
2.6.1 Revisjonskriterier	33
2.6.2 Funn	33
2.6.3 Vurdering	38
2.7 Konklusjon.....	40
3 Budsjett- og Rapporteringsprosesser.....	42
3.1 Problemstilling	42
3.2 Revisjonskriterier	42
3.3 Budsjett- og rapporteringsprosesser	42
3.3.1 Funn	43
3.3.2 Vurdering	47

3.4	Konklusjon.....	48
4	Konklusjoner og anbefalinger	49
4.1	Konklusjon.....	49
4.2	Anbefalinger	49
	Kilder	50
	Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier.....	51
	Vedlegg 2 – Høringssvar	59
	Vedlegg 3 – Tabeller	63

1 INNLEDNING

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget bestilte i sak 28/22 den 27. oktober 2022 en forvaltningsrevisjon med tema *Bemanning i grunnskolen*. Bestillingen er i tråd med *Plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024*². I *Plan for forvaltningsrevisjon* er det foreslått problemstillinger knyttet til oppfyllelse av lærernormen, samt skolens rutiner for å sikre bemanning ved sykefravær blant ansatte i skolen. Bestillingen fra kontrollutvalget etterspør at revisjonen omfatter bemanningssituasjonen rundt elever med behov for spesialundervisning, og hvordan skolens behov for midler til å ivareta lærernormen synliggjøres i kommunens budsjettprosesser.

Med bakgrunn i kontrollutvalgets bestilling og *Plan for forvaltningsrevisjon 2021-2024*, ble en prosjektplan med problemstillinger vedrørende skolens og kommunens systemer for å sikre at opplæringen skjer med nødvendige personaleressurser lagt frem. Underpunkt til dette vil være skolens interne rutiner ved fravær blant personale, rapporteringsrutiner ved avvik i personalressurser, samt budsjettprosesser.

Kontrollutvalget vedtok i sak 40/22 den 1. desember 2022 den forelagte prosjektplanen.

Vedtatt prosjektplan presenterte tre problemstillinger. Underveis i arbeidet med rapporten, har revisor besluttet å slå sammen de to første problemstillingen til én. Dette har ikke ført til noen endring i innholdet i problemstillingene, men øker etter revisors mening lesbarheten. Problemstillingen som i prosjektplanen var presentert som hovedproblemstilling, er nå innlemmet i problemstilling 1.

1.2 Problemstillinger og avgrensinger

Følgende problemstillinger er utarbeidet på bakgrunn av kontrollutvalgets bestilling:

3. Har Malvik kommune tilfredsstillende system og rutiner for å ivareta at opplæringen i grunnskolen skjer med nødvendige og lovpålagte personalressurser?
4. Har Malvik kommune tilfredsstillende budsjett- og rapporteringsprosesser for å ivareta nødvendig bemanning i grunnskolen?

² [Plan-for-forvaltningsrevisjon-2020-24.pdf \(konsek.no\)](#)

Presisering av problemstillinger og avgrensninger

Første problemstilling drøftes både med tanke på grunnbemanning i skolen og bemanningssituasjonen ved personalfravær. Her vil revisor se på hvordan bemanningssituasjonen har innvirkning på muligheten til å ivareta tilpasset opplæring og møte de enkelte elevenes ulike behov for støtte.

Elevmassen i grunnskolen er en svært sammensatt gruppe. Elevene har i ulik grad behov for støtte fra voksenpersoner i det faglige, det sosiale og til å komme i gang med oppgaver og gjøremål. Revisjonen vil i drøftingen av problemstillingen se på elevgruppen som helhet, og videre, elevgrupper som kan tenkes å være spesielt sårbare for knapphet i bemanning. Dette kan være elever med behov for ekstra støtte i opplæringen, herunder elever med enkeltvedtak om spesialundervisning. Revisjonen avgrenses til ikke å vie særskilt fokus til elever med stort læringspotensial.

To av kommunens grunnskoler har spesialavdelinger. Sveberg skole har en avdeling med spesialtilpasset opplæringstilbud (STOLT), i tillegg til ordinær skoledrift. Elever i STOLT er elever med store og sammensatte hjelpebehov. Videre har kommunen en nyopprettet mottaksavdeling for flyktninger ved Vikhammer skole. Disse avdelingene er underlagt virksomhetenes administrasjon, men har lite interaksjon med skolene i det daglige. Revisjonen vil dermed se bort fra disse avdelingene i sine undersøkelser.

Innhentet statistikk for Malvikskolene, samt tilstandsrapportene, går ikke lenger tilbake enn til skoleåret 2019-2020.

1.3 Metode

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRF - kontroll og revisjon i kommunenes standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor tjenesteområdet opplæring i Malvik kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

Vi har brukt flere metoder for å samle inn data til dette prosjektet.

Intervju

En viktig metode i innsamling av informasjon om tema i denne revisjonen, er intervju. Formålet med intervju som metode er å få innsikt og dybdekunnskap om temaet som revideres. Informantene i en forvaltningsrevisjon er personer som har kjennskap til, er brukere av, eller har ansvar eller oppgaver i tilknytning til et tjenesteområde. Intervjuene er basert på delvis strukturerte intervjuguider, og har vært gjennomført som individuelle intervju eller

gruppeintervju. To fra revisjonen har deltatt i intervjuene, hvor en har skrevet referat. Alle referater brukt som faktagrunnlag for vurderingene er verifisert av intervjuobjektene.

I denne revisjonen er det gjennomført intervjuer med en rekke funksjoner i grunnskolene og kommunen, for å få et så helhetlig bilde som mulig av hvordan bemanningssituasjonen i skolen legger til rette for å ivareta tilpasset opplæring. For å skaffe innblikk i kommunens budsjettprosesser, er økonomisjef og rådgiver fra økonomiavdelingen (knyttet til skole og opplæring) intervjuet, samt andre deltakere i prosessen for rammeområdet «oppvekst og kultur», som kommunalsjef, rådgivere og virksomhetsledere (rektorer).

Alle grunnskoler i kommunen er besøkt, og følgende funksjoner er intervjuet:

- Rektor
- Kontaktlærere
- Spes.ped.-koordinator(er)

Samtlige seks rektorer har stilt til intervju.

Det er gjennomført 11 gruppeintervju med til sammen 40 kontaktlærere. Alle trinn fra samtlige skoler er representert med én kontaktlærer. Kontaktlærerne ble intervjuet i grupper på 3-4 lærere, inndelt etter årstrinn og skole. Representanter for kontaktlærere ved 1.-4. årstrinn er intervjuet som én gruppe, 5.-7. trinn som én gruppe, og 8.-10. trinn som én gruppe, skolevis. Én kontaktlærergruppe har ikke verifisert referat fra intervjuet. Deres utsagn er dermed ikke en del av faktagrunnlaget i rapporten.

Det er foretatt intervju med minst én spes.ped.-koordinator ved fem av seks skoler. Én skole i kommunen har ingen tilsatt i denne funksjonen p.t. Ved én skole er det i tillegg foretatt intervju med to inspektører.

Med funksjoner i kommunedirektørens fagstab i Malvik kommune, er følgende intervju gjennomført:

- Oppstartsmøte med kommunedirektør, kommunalsjef barn og unge, og rådgiver fra oppvekst og kultur
- Intervju med kommunalsjef barn og unge og rådgiver fra kommunedirektørens fagstab
- Intervju med økonomisjef og økonomirådgiver innen oppvekst og kultur
- Intervju med to rådgivere fra oppvekst og kultur

En av rådgiverne fra oppvekst og kultur har vært revisjonens kontaktperson under prosjektet. Vedkommende har deltatt i tre av intervjuene.

Leder for PPT i Malvik kommune har også stilt til intervju.

Dokumentgjennomgang

Offentlig sektor har ofte et dokumentasjonskrav i tilknytning til sin tjenesteytelse. Relevante eksempel til gjennomgang i dette prosjektet er årsrapport fra spesialundervisning³ og tilstandsrapport for grunnskoleopplæringa⁴. Videre har revisor skaffet seg oversikt over rutiner og system for kommunens budsjettprosess fra gjennomgang av kommunens interne skriftlige retningslinjer, samt demonstrasjon av kommunens budsjett- og rapporteringsverktøy «Framsikt» i intervju med økonomisjef.

Følgende dokumentasjon er gjennomgått:

- Eksempler fra tre skoler på dokumenter relatert til årsrapport fra spesialundervisning (sakkyndig vurdering, enkeltvedtak, individuell opplæringsplan, og årsrapport)
- Tilstandsrapport for grunnskolen i Malvik kommune fra 2019, 2020, 2021 og 2022
- Økonomireglement Malvik kommune
- Notat til «Handlings- og økonomiplan Malvik kommune 2023-2026» og «Budsjett 2023 Malvik kommune»
- Prosessbeskrivelse handlings- og økonomiplan (HØP), oppvekst og kultur, 2023
- Prognose for befolknings- og elevtallsvekst i kommunen
- Skjema med nøkkeltall fra skolene, utfyllt i forbindelse med budsjettprosessen for budsjett 2023

Alle disse dokumentene ble tilsendt revisjonen på forespørsel. Dokumenter relatert til vedtak om spesialundervisning, ble tilsendt på sikker måte som ivaretar personvern. Dokumentene revisjonen mottok var anonymisert.

Statistikk

Revisor har innhentet tallmateriale fra KOSTRA og Utdanningsdirektoratet (Udir). Fra Udir er materialet fra Grunnskolens informasjonssystem (GSI) og Udirs statistikkbase for nasjonale prøver. Tallene er brukt som bakgrunn for intervjuene og analysen i denne rapporten. Tallmaterialet inkluderer innrapporterte tall for oppfyllelse av lærernormen ved hver skole, antall elever ved skolene, oversikt over antall elever med enkeltvedtak om spesialundervisning og gjennomsnittlig antall timer, netto driftsutgifter til skolesektoren, og deltakelse og resultater på nasjonale prøver på 5., 8. og 9.trinn.

³ Opplæringsloven § 5-5

⁴ Opplæringsloven § 13-3e

Vurdering av metode

Revisor vurderer metodene for datainnsamling og det totale datagrunnlaget i denne revisjonen som relevante og pålitelige.

Gjennom intervju med en rekke funksjoner fra samtlige av grunnskolene i kommunen, har revisor fått et bredt grunnlag for å vurdere skolens interne rutiner rundt bemanning og fravær.

Fra Malvik kommune er økonomisjef, kommunalsjef barn, og unge og fire rådgivere fra kommunedirektørens fagstab intervjuet. Dette er funksjoner med oversikt over relevante områder i kommunen på høyere nivå, og har god kjennskap til kommunens budsjettprosesser og kommunikasjon mellom de enkelte skolene og kommunen i den forbindelse. Intervjuene med rektorene har også vært sentrale for å belyse tema knyttet til budsjettprosesser og kommunikasjon mellom skolene og kommunen.

Leder i PPT i kommunen har bidratt med sine inntrykk av hvordan bemanningssituasjonen påvirker spesialundervisning i kommunen.

Til sammen vurderer revisor dette til å gi et betydelig og variert datagrunnlag som basis for å konkludere på problemstillingene.

En svakhet ved metoden er at det er innhentet begrenset informasjon knyttet til enkeltvedtak om og dokumentasjon på spesialundervisning. Dette er én del av den tilpassede opplæringen, som flere av informantene har nevnt som risikoområde i forbindelse med knapphet i bemanning i skolen. Med bakgrunn i at intervju med ansatte i grunnskolene har gitt utfyllende informasjon om praksisen rundt spesialundervisning, har revisor valgt å begrense gjennomgangen av denne typen dokumentasjon til et lite utplukk fra tre av skolene. Denne forvaltningsrevisjonens hovedfokus er dessuten på skolenes og kommunens overordnede system for å ivareta bemanning. Revisor har vurdert at dette kan undersøkes på en tilfredsstillende måte uten utstrakt kunnskap om enkelttilfeller.

1.4 Kommunedirektørens uttalelse om rapportutkast

En foreløpig rapport ble sendt på høring til kommunedirektør i Malvik kommune den 8. juni 2023. Revisor mottok høringssvar den 23. juni 2023. Høringssvaret er vedlagt rapporten i vedlegg 2.

Kommunedirektør har i høringsuttalelsen kommet med innspill til endringer til faktadelen i rapporten, samt forslått noen endringer i begrepsbruk. Innspillene er små suppleringer av fakta eller språklige korrigeringer. Revisor har justert faktadelen i henhold til innspill i høringssvaret, og tatt hensyn til ønskene om endring i begrepsbruk. Høringssvaret har ikke medført endringer av betydning for faktadelen, vurderinger eller konklusjon.

1.5 Grunnskolene i Malvik. Organisering og sammenliknende statistikk.

Dette delkapittelet gir en kort presentasjon av grunnskolene i Malvik kommune. Dette inkluderer en kort innføring i organiseringen av skolene, tallmateriale fra KOSTRA til sammenlikning med liknende kommuner, fylket og landet, samt en oversikt over deltakelse og resultater på nasjonale prøver de siste årene.

1.5.1 Organisering

Kommunedirektør har øverste administrativt ansvar i Malvik kommune. Under kommunedirektør står tre kommunalsjefer, organisasjonssjef og økonomisjef, som administrerer hver sine områder av kommunens virksomheter. Grunnskolene ligger under kommunalsjef barn og unge, og rammeområdet «oppvekst og kultur».⁵

Malvik kommune er skoleeier og har ansvar for drift og oppfølging av sju kommunale grunnskoler: fire barneskoler, en grendeskole og to ungdomsskoler. Alle skolene har egen rektor, unntatt Vikhammeråsen grendeskole som deler ledelse med Vikhammer skole. Vikhammeråsen grendeskole tilbyr opplæring på 1.-4. årstrinn. Fra og med 5.årstrinn går elevene på Vikhammer skole. Rektor har, som virksomhetsleder, det overordnede ansvaret for opplæringen ved sin skole. Ved flere av skolene utøves deler av ansvaret av avdelingsledere og inspektører. Avdelingsledere ved skolene har det daglige ansvaret for fordeling av personalressursene innad på og mellom trinnene.

Ved alle grunnskolene i Malvik, organiseres ansatte i team etter hvilket trinn de jobber på. Lærerne tilknyttet ett årstrinn jobber tett sammen på tvers av kontaktlærergrupper og kjenner de fleste elevene ved trinnet.

Tabell 1: Oversikt over grunnskolene i Malvik, skoleåret 2022-2023

Skole	Trinn	Antall elever
Hommelvik skole	1.-7.	372
Hommelvik ungdomsskole	8.-10.	307
Saksvik skole	1.-7.	297
Sveberg skole	1.-7.	375

⁵<https://www.malvik.kommune.no>

Vikhammer skole	1.-7.	326
Vikhammer ungdomsskole	8.-10	266
Vikhammeråsen grendeskole	1.-4.	57

Kilde: <https://www.gsi.udir.no>

1.5.2 Nøkkeltall fra KOSTRA for Malvikskolene 2022

Statistikk fra SSB KOSTRA viser nøkkeltall for spesialundervisning og netto driftsutgifter i grunnskolen Malvik kommune, sammenliknet med KOSTRA-gruppe 07, Trøndelag fylke og landet. Tabell 2 oppsummerer tallene for 2022. Tilsvarende tabell for 2021 finnes i vedlegg 2.

Tabell 2: KOSTRA nøkkeltall for grunnskolene i Malvik kommune, 2022.

	Malvik kommune	KOSTRA- gruppe 07	Trøndelag fylke	Landet	Landet uten Oslo
Årstimer til spesialundervisning per elev med spesialundervisning	146,3	135,2	143,1	146,0	145,1
Elever i kommunale og private grunnskoler som får spesialundervisning (%)	9,1	7,8	8,2	7,8	7,9
Netto driftsutgifter grunnskolesektor, i prosent av samlede netto driftsutgifter (%)	26,3	24,4	22,2	22,1	22,5
Netto driftsutgifter til grunnskolesektor, per innbygger (6-16 år) (kr)	121 813,6	131 952,0	132 607,8	135 712,9	133 105,6

Kilde: <https://www.ssb.no/kommunefakta/kostra/>

Når det gjelder årstimer til spesialundervisning per elev med spesialundervisning, ligger Malvik kommune tett på gjennomsnittet for Trøndelag fylke og landet. Gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 07 ligger noe under dette. Andelen elever som mottar spesialundervisning er høyere i Malvik kommune enn i noen av disse gruppene.

Netto driftsutgifter til grunnskolesektor per innbygger i skolealder, er relativt lav i Malvik kommune sammenliknet med fylket, KOSTRA-gruppe 07 og landet.

1.5.3 Nasjonale prøver

Tall for deltakelse og resultater på nasjonale prøver for 5., 8. og 9. trinn for den enkelte skole og på aggregert nivå er presentert på Udirs hjemmeside⁶. Utvalgte nøkkeltall for Malvikskolene, Trøndelag fylke og Norge for de fire siste skoleårene er presentert i tre tabeller som vedlegg til denne rapporten (vedlegg 2). Nasjonale prøver fra 2022 er laget etter nytt læreplanverk (Kunnskapsløftet 2020). Utdanningsdirektoratet starter derfor måling av utvikling over tid på nytt for alle prøvene fra 2022. Resultatene fra skoleåret 2022-23 kan derfor ikke direkte sammenliknes med tidligere år.

For resultatene for 5. trinn, ligger Malvikskolene tett på gjennomsnittet for fylket og landet når det gjelder gjennomsnittlig skalapoeng oppnådd på prøvene. Dette gjelder for skoleårene 2019-2020 frem til 2022-2023, og for alle de tre prøvene. Elevene fordeles på mestringsnivå 1-3 basert på antall skalapoeng de oppnår på prøvene. Andelen elever på de ulike mestringsnivåene for de tre prøvene varierer over tid, og resultatene for Malvikskolene skiller seg ikke systematisk fra tilsvarende tall for fylket og landet. Andelen elever som er fritatt fra nasjonale prøver på 5.trinn ligger jevnt under rapportert andel i fylket og på landsbasis, med ett unntak: regning for skoleåret 2020-2021. Det kommer ikke frem av statistikken hva som kan være årsaken til dette.

For 8.trinn ligger gjennomsnittlig skalapoeng tett på resultatene for landet, og jevnt 1 poeng over fylkesgjennomsnittet. Andel elever fordelt på mestringsnivå (1-5) skiller seg fra fordelingen på landsbasis ved at relativt flere elever ligger på mestringsnivå 3, og relativt færre ligger på nivå 1-2 og 5. Andel elever fritatt fra prøvene er noen høyere enn på landsbasis, uten synlig systematikk i hvilken prøve det er gitt fritak fra. Forskjellen i andel fritatt ligger på opptil 1 prosentpoeng, med unntak av skoleåret 2019-2020, hvor andel fritatt er høy i Malvikskolene (1,5-3 prosentpoeng over landet).

Ifølge resultatene fra prøven for 9. trinn ligger Malvikskolene omtrent på nivå med Trøndelag fylke og landet. Andelen fritatt fra nasjonale prøver er imidlertid relativt høy for dette årstrinnet. Andel fritatt ligger 3 prosentpoeng over landsgjennomsnittet for 2022-2023, 2 prosentpoeng over i 2020-2021, og 1,5 prosentpoeng over i 2019-2020.

⁶ <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/nasjonale-prover-5.-trinn/>
<https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/nasjonale-prover-8.-og-9.-trinn/>

Fire av seks rektorer ble spurt om praksis for fritak fra nasjonale prøver i intervju. Ifølge disse, er hovedregelen at alle elever skal delta på nasjonale prøver, og det skal gode grunner til å bli fritatt. Eventuelle fritak drøftes av lærere på trinnet, og innvilges av rektor. Fritak gis dersom eleven ikke har utbytte av å delta på testen. Minoritetsspråklige elever med begrensede norskkunnskaper trekkes frem som eksempel på tilfelle hvor fritak vil være aktuelt.

1.6 Grunnbemanning i skolen – Lærernormen

Lærernormen (forskrift til Opplæringsloven § 14A-1) skal sikre at det er et rimelig forhold mellom antall elever og antall lærere i ordinær undervisning. Fra 1. august 2019 er dette tallet 15 elever per lærer på 1.-4. årstrinn, og 20 elever per lærer på 5.-7. årstrinn og 8.-10. årstrinn.

Det fremgår av vedtaket i Stortinget at lærertetthetsnormen skal være på skolenivå. Lærertetthetsnormen skal være en norm for forholdstallet mellom lærere og elever i ordinær undervisning. Normen er en indikator som viser antall elever per lærer i ordinær undervisning, hvor estimerte ressurser til spesialundervisning og undervisning i særskilt norsk ikke regnes med. Normen sier bare noe om forholdet mellom antall elever og lærere i en gjennomsnittlig undervisningssituasjon.⁷

Tall for oppfyllelse av lærernormen (gruppestørrelse 2) på skole- og kommunenivå er offentliggjort på Udirs hjemmeside⁸. Beregningen av gruppestørrelsen er gjort på bakgrunn av innrapporterte tall på elev- og lærertimer fra skolene 1.oktober hvert år. Offentliggjorte tall for lærertetthet ved hver skole er dermed et øyeblikksbilde, samt en gjennomsnittsberegning på tvers av flere trinn ved skolene. Tall for Malvik kommune er presenteres i kapittel 2.3.

Etter Opplæringsloven § 13-10 har kommunen ansvar for å stille til disposisjon de ressursene som trengs for å oppfylle krav til opplæring formulert i opplæringsloven og dens forskrifter, som lærernormen. Lærernormen er et minimumskrav, og flere personalressurser gir større rom for å tilpasse opplæringen til den enkelte elev.

1.7 Tilpasset opplæring

Skolens plikt til tilpasset opplæring er nedfelt i opplæringsloven og læreplanverket. Opplæringsloven § 1-3 sier at alle elever har rett til tilpasset opplæring. Dette gjelder alle elever i ordinær opplæring og elever som mottar spesialundervisning.

⁷ Forklaring på beregning av gjennomsnittlig gruppestørrelse

<https://www.wisweb.no/wwfile/155313/gruppestorrelse2.pdf>

⁸ Kalkulator for lærernorm (2019-20 og utover) <https://gsi.udir.no/registrering/kalkulatorer/gruppestorrelse2/>

Skolen skal «gi alle elever likeverdige muligheter til læring og utvikling, uavhengig av deres forutsetninger. Tilpasset opplæring er tilrettelegging som skolen gjør for å sikre at alle elever får best mulig utbytte av den ordinære opplæringen.^{9»}

Videre er følgende formulert i læreplanverket, kap. 3.2 overordnet del: «Tilpasset opplæring gjelder alle elever, og skal i størst mulig grad skje gjennom variasjon og tilpasninger til mangfoldet i elevgruppen innenfor fellesskapet^{10»}. Dette er videre utdypet på utdanningsdirektoratets nettside: «Skolen har plikt til å tilpasse opplæringen. Det er ingen individuell rett for den enkelte elev, men skal skje gjennom variasjon og tilpasninger til mangfoldet i elevgruppen innenfor fellesskapet.^{11»}

Elever som har behov for tilrettelegging utover det ordinære tilbudet, har krav på spesialundervisning. Dette er nedfelt i opplæringsloven § 5-1. «Elever som ikke har eller som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett til spesialundervisning. Enkeltvedtak gis etter sakkyndig vurdering (§ 5-3).»

Mulighetene til å møte elevenes ulike behov for støtte og utfordringer i opplæringen, avhenger av tilgjengelige ressurser, som pedagogisk personell.

1.8 Rapportens oppbygning

Revisjonens to problemstillinger drøftes i hvert sitt kapittel. Problemstilling 1 behandles i kapittel 2, problemstilling 2 i kapittel 3. Problemstillingene presenteres først, sammen med kilder til revisjonskriterier.

I kapittel 2 er kriteriene gruppert i fire undertema som drøftes i egne delkapittel. En liste med kriterier presenteres først, før informasjon fra datainnsamling relevant for de ulike temaene presenteres. Deretter vurderes det på kriteriene. Avslutningsvis presenteres en samlet konklusjon på problemstillingen, basert på vurderingene i delkapitlene foran.

I kapittel 3 presenteres kriteriene i tilknytning til problemstillingene. Deretter følger funn og vurderinger. Konklusjon på problemstillingen presenteres til slutt.

Kapittel 4 inneholder rapportens samlede konklusjon, samt revisors anbefalinger til kommunedirektør.

⁹ <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/tilpasset-opplaring/>

¹⁰ <https://www.udir.no/lk20/overordnet-del/3.-prinsipper-for-skolens-praksis/3.2-undervisning-og-tilpasset-opplaring/?lang=nob>

¹¹ <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/tilpasset-opplaring/>

2 SYSTEM OG RUTINER

I dette kapittelet drøftes problemstilling 1, om rutiner og system for å sikre at opplæringen i grunnskolen skjer med nødvendige og lovpålagte personalressurser. Først diskuteres grunnbemanningen i skolen, herunder lærernormen og personalkompetanse. Deretter drøftes skolens rutiner ved fravær og hvordan tilpasset opplæring ivaretas ved færre personalressurser. Siste delkapittel drøfter system og rutiner for internkontroll.

2.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet:

1. Har Malvik kommune tilfredsstillende system og rutiner for å ivareta at opplæringen i grunnskolen skjer med nødvendige og lovpålagte personalressurser?

2.2 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Kriteriene for denne problemstillingen er utledet fra kommuneloven, opplæringsloven med forskrift, læreplanverket, rundskrivet Udir2-2020 (om individuell vurdering), veilederen «internkontroll i kommunesektoren», og veileder om intensiv opplæring for elever på 1.-4. årstrinn tilgjengelig på Udirs hjemmeside. Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

Kriteriene for denne problemstillingen grupperes under fire undertema:

- Lærernormen
- Kompetanse
- Tilpasset opplæring
- Internkontroll

Av hensyn til lesbarhet, presenteres kriteriene for hvert av kulepunktene fremst i delkapitlene med funn og vurderinger knyttet til hvert tema.

2.3 Lærernormen

Dette delkapittelet drøfter skolens rutiner og system for å ivareta lærernormen. Lærernormen er et lovpålagt minimum for forholdet mellom antall elever og lærere i ordinær undervisning. Lærernormen kan sees som et mål på *grunnbemanningen* når det gjelder lærerressurser i

skolen. Innrapporterte tall fra hver skole, som presenteres som skolens offisielle oppfyllelse av lærernormen i GSI, representerer lærertettheten på ett punkt i skoleåret.

2.3.1 Revisjonskriterier

Følgende kriterier er utledet for *lærernormen*:

- Forholdstallet mellom antall lærere og elever i ordinær undervisning skal på 1.-4. trinn maksimalt være 15 elever per lærer.
- Forholdstallet mellom antall lærere og elever i ordinær undervisning skal på 5.-7. trinn maksimalt være 20 elever per lærer.
- Forholdstallet mellom antall lærere og elever i ordinær undervisning skal på 8.-10. trinn maksimalt være 20 elever per lærer.
- Skolene skal ha nødvendige rutiner for å sikre at lærernormen følges.

2.3.2 Funn

Informasjon om lærernormen er hentet fra GSI og *Kalkulator for lærernorm* på Udirs hjemmeside¹². Dette er supplert med informasjon fra intervju med ledelsen i skolene, kommunalsjef barn og unge og rådgivere fra rammeområdet oppvekst og kultur.

Statistikk

Lærernormen beregnes ut ifra innrapporterte tall på antall lærere og elever i ordinær undervisning fra virksomhetene 1. oktober hvert år. Tallet inkluderer ikke ressurser i spesialundervisning og særskilt norskopplæring, eller personell ved skolene som er ansatt i andre stillinger enn som lærere. Spesialundervisning og særskilt norskopplæring kan organiseres inne i klassefelleskapet integrert i ordinær undervisning, eller i egne grupper eller individuelt. Det er dermed ikke alltid entydig hvilke elevtimer som skal inkluderes i grunnlaget for å beregne tallet for lærernormen, og det er følgelig noe rom for tolkning. Tallet er en gjennomsnittsberegning på henholdsvis 1.-4., 5.-7. og 8.-10. trinn.

Tabellen under viser oppfyllelse av lærernormen i grunnskolen i Malvik kommune for 2019-2023. Fem av skolene i Malvik kommune ligger under lærernormen i løpet av denne perioden. Tre av disse skolene (markert med fet skrift) ligger under normen (eller ligger akkurat på normen) alle de siste fire skoleårene.

¹² [Kalkulator for lærernorm \(2019-20 og utover\) \(udir.no\)](https://udir.no/kalkulator-for-larernorm-2019-20-og-utover)

Tabell 3: Bemanning i grunnskolene i Malvik 2019-2023

	2022-2023			2021-2022			2020-2021			2019-2020		
Skole/Trinn	1.-4.	5.-7.	8.-10.	1.-4.	5.-7.	8.-10.	1.-4.	5.-7.	8.-10.	1.-4.	5.-7.	8.-10.
Hommelvik skole	15,2	18,6		15,4	17,0		14,9	22,1		15,6	20,2	
Hommelvik ungdomsskole			20,0			21,4			20,5			20,8
Saksvik skole	14,2	18,0		13,7	17,2		14,6	19,2		16,1	18,5	
Sveberg skole	15,0	18,5		14,4	18,6		14,8	18,7		14,5	19,8	
Vikhammer skole	16,7	23,3		15,7	18,2		14,8	21,4		16,2	20,4	
Vikhammer ungdomsskole			20,2			20,0			19,7			19,8
Vikhammeråsen grendeskole	14,1			13,2			12,2			14,2		

Kilde: [Kalkulator for lærernorm \(2019-20 og utover\) \(udir.no\)](#)

Tallene er beregnet ut ifra antall elevtimer minus timetall for spesialundervisning og særskilt norskopplæring. Tallet blir delt på ordinære undervisningstimer. Tallene er gjennomsnitt for trinnene 1.-4., 5.-7. og 8.-10.

Informasjon fra intervju

Ifølge kommunalsjef barn og unge, har kommunen ingen klare retningslinjer for å sikre at innrapportering til GSI gjøres likt ved skolene, men rådgiverne i staben er tilgjengelige for veiledning rundt dette. Hun sier videre at det er litt ulikt hva som har vært praksis, men kommunalsjefens inntrykk er at det nærmer seg mer lik forståelse av hva som skal rapporteres.

To rådgivere fra oppvekst og kultur sier at «det har vært kommunisert fra økonom/rådgiver i stab hva som legges til grunn for tallgrunnlaget knyttet til vedtak etter § 1-4, § 2-8 eller § 5-1¹³, men (vi) ser at det kunne vært tydeligere avklart. Det mangler noe systematisk oppfølging av at tallgrunnlaget som skolene rapporterer i GSI er likt.» Rådgiverne opplyser videre at rektorene og avdelingslederne tar kontakt dersom de er usikre på hva og hvordan det skal rapporteres. Rektorene i kommunen samarbeider godt, og støtter seg på hverandre, og det er dialog mellom dem, økonom og rådgiver.

Flere rektorer har uttalt seg om tallet for «lærernormen», som presenteres i GSI. De påpeker at dette målet for lærertetthet er et «fiktivt» tall, som til dels avhenger av hvordan elev- og

¹³ I opplæringsloven, om tidlig innsats, særskilt språkopplæring og rett til spesialundervisning.

lærertimer føres, rent teknisk. Det er noen gråsoner i føring av timer til spesialundervisning og særskilt språkopplæring. GSI er dessuten et øyeblikksbilde av lærertettheten.

Rektorene oppgir videre at vurderinger rundt bemanningssituasjonen skjer fortløpende, og er tema i ledermøter ved skolene hver uke. Ved flere av skolene monitoreres bemanningen ved hjelp av digitale regneark, som også brukes som system for å planlegge bemanning i henhold til lærernormen for neste år. Noen rektorer påpeker at det kan være utfordrende å planlegge bemanning for lengre perioder, siden det er noe usikkerhet i elevtallsprognoser og enkeltvedtak om spesialundervisning fattes gjennom hele året.

Flere rektorer sier at det, med den gitte budsjettrammen, må prioriteres mellom å oppfylle lærernormen (grunnbemanningen) og å følge tilrådommen fra PPT. Tilrådommen til elevene med de største hjelpebehovene fullfinansieres ikke. Å holde skolen innenfor lærernormen, vil ofte resultere i merforbruk og «røde tall». Én rektor formulerer seg slik: «...man ligger akkurat på lærernorm med et merforbruk i skolene. (...) lærernormen er en minimumsnorm, og det bør budsjetteres slik at man kommer godt over normen.»

To inspektører fra én skole fortalte at de observerer at rapportering til GSI blir gjort noe ulikt fra skole til skole, og påpeker viktigheten av sammenliknbarhet i tallene. De understreker at GSI representerer et øyeblikksbilde, og at ressursbehovene ved en skole kan endre seg mye i løpet av skoleåret dersom det kommer elever med særskilte behov flyttende.

Inspektørene gir inntrykk av at lærernormen representerer et minimum, og sier at skolen må «strekke de ressursene man har, og det vil alltid være slik at man prioriterer de mest utsatte og sårbare elevene. På toppen av dette kommer (syke)fravær hos ansatte som må løses innenfor de samme rammene.» Inspektørene uttrykker at lærernormen bør ta høyde for alminnelig sykefravær blant lærere.

2.3.3 Vurdering

De tre første kriteriene for lærernormen vurderes sammen, det fjerde vurderes for seg.

Tre av skolene har ikke oppfylt lærernormen de siste fire skoleårene. Ytterligere to av skolene har brudd på normen ett av de fire siste skoleårene.

Tallmateriale fra GSI viser at flere skoler ikke oppfyller lærernormen. Flere funksjoner i skolen påpeker at tall i GSI representerer et øyeblikksbilde, og at det er noe rom for skjønn i rapporteringen. Det etterlyses et system for å sikre at nøkkeltall til innrapportering til GSI skjer mest mulig likt ved skolene.

Kriteriene ansees som delvis oppfylt.

Skolene har nødvendige rutiner for å legge til rette for at lærernormen følges.

Skolene har interne rutiner for å holde oversikten over grunnbemanningen og planlegge for kommende skoleår. Selv om skoleledelsen har oversikt over ansatte og prognoser for elevtall og spesialundervisning for kommende år, er budsjettrammen også førende for hvorvidt skolene møter lærernormen.

Kriteriet ansees som oppfylt.

2.4 Kompetanse

Dette delkapittelet drøfter oppfyllelse av krav til kompetanse i skolen i henhold til forskrift til opplæringsloven.

2.4.1 Revisjonskriterier

Følgende kriterier er utledet for *kompetanse*:

- Personell ansatt i undervisningsstillinger skal ha kompetanse i henhold til krav i forskrift til opplæringsloven.
- Personell med spesialundervisning som hovedoppgave bør ha spesialpedagogisk kompetanse.

2.4.2 Funn

Informasjon om kompetanse blant undervisningspersonalet som utgjør grunnbemanningen i grunnskolen i Malvik, er hentet fra GSI. Tallmaterialet er supplert med kommentarer fra rektorer og spes.ped.-koordinatorer gitt i intervju angående kompetanse i spesialundervisning. Videre har rektorene uttalt seg om kompetanse blant skolenes faste eksterne vikarer.

Statistikk

Nøkkeltall fra GSI er presentert i tabell 4. De fleste grunnskolene i Malvik kommune oppfyller lovkravene til kompetanse for undervisningspersonell. I skoleåret 2022-2023 hadde kommunen i underkant av to årsverk i grunnskolen som ikke fylte krav til kompetanse, og i 2021-2022 hadde kommunen 0,35 årsverk i grunnskolen som ikke fylte krav til kompetanse. Krav til kompetanse var oppfylt for skoleårene 2020-2021 og 2019-2020. Denne statistikken inneholder ikke informasjon om formell spesialpedagogisk kompetanse blant personell som har spesialundervisning som del av sin stilling.

Tabell 4: Undervisningspersonale i grunnskolene i Malvik kommune som ikke oppfyller kompetansekrav jf. opplæringsloven § 10-3, i årsverk i stillingsprosent.

Årsverk i grunnskolen som ikke oppfyller kompetansekrav (i stillingsprosent)				
År	Skole	Trinn	Årsverk i stillingsprosent	Sum Malvik kommune
2022/23	Vikhammer skole	1.-4. trinn	100	196
		5.-7. trinn	96	
2021/22	Vikhammer ungdomsskole	8.-10. trinn	35	35
2020/21				0
2019/20				0

Kilde: <https://www.gsi.udir.no>

Informasjon fra intervju

Rektorene oppgir at fast ansatte lærere i skolene har lærerutdanning. Personell ansatt i stillinger som assistenter og miljøterapeuter, kan ha andre fagbakgrunner. Mange av de som gjennomfører spesialundervisning, har ikke formell spesialpedagogisk kompetanse. Rektorene ved ungdomsskolene presiserer at faglig kompetanse er viktig i undervisning på ungdomsskolenivå, og at dette prioriteres fremfor spesialpedagogikk. Det trekkes videre frem at sakkyndig vurdering ofte inneholder tilrådning om kompetanse i opplæringen. I noen tilfeller er fagkompetanse trukket frem som ønskelig, eller at en andel av spesialundervisningen gjennomføres av assistent.

Ved bruk av eksterne vikarer, har alle skolene en fast liste de plukker fra, som består av lærerstudenter og tidligere ansatte ved skolen. Studentene er ikke ferdig utdannede lærere, men er i gang med et studieløp som ender i (lov)pålagt kompetanse.

Samtlige spes.ped.-koordinatorer sier at personell som gjennomfører spesialundervisning, ofte ikke har formell spesialpedagogisk kompetanse. Krav eller forslag til kompetanse i spesialundervisningen er spesifisert i sakkyndig vurdering og vedtak, og formell spes.ped.-kompetanse er ofte ikke et krav.

Gode fagkunnskaper trekkes videre frem som vesentlig i spesialundervisning, samt verdien av en kjent voksen. De fleste spes.ped.-koordinatorer peker på personlig egnethet som svært viktig, særlig for elever med sosiale eller atferdsmessige utfordringer, med vedtak om spesialundervisning på bakgrunn av dette. Én spes.ped.-koordinator formulerer det slik: «Spesialpedagogikk handler ikke kun om fag, og det er stort behov for kompetanse på atferd. Miljøveiledere brukes i disse sammenhengene, og mange har lang erfaring og annen relevant

bakgrunn (sykepleier, barne- og ungdomsarbeidere).» En annen spes.ped.-koordinator trekker frem fysisk styrke som en viktig egenskap i møte med enkelte elever. Én spes.ped.-koordinator peker på at alle pedagoger skal kunne holde spesialundervisning, og at dette er en del av tilpasset opplæring og en «naturlig del» av jobben.

2.4.3 Vurdering

I dette delkapittelet vurderes kriteriene for kompetanse.

Personell ansatt i undervisningsstillinger har i hovedsak kompetanse i henhold til krav i forskrift til opplæringsloven.

Samtlige skoler oppfyller krav til kompetanse for undervisningspersonell skoleårene 2019-2020 og 2020-2021. I skoleårene 2021-2022 og 2022-2023 var det i grunnskolene i Malvik kommune henholdsvis en tredels og to årsverk hvor krav til lærerkompetanse ikke var oppfylt. Revisor vurderer dette til å være en så liten andel at kriteriet i hovedsak kan ansees som oppfylt.

Eksterne vikarer er studenter i relevant studieløp.

Kriteriet ansees i hovedsak som oppfylt.

Personell som har spesialundervisning, har i noen grad spesialpedagogisk kompetanse.

Personell som utfører spesialundervisning, har i noen grad spesialpedagogisk kompetanse. Dette er en anbefaling i forskriften. Kompetanse i spesialundervisning er slik ikke helt i tråd med anbefalingene.

Kriteriet ansees som delvis oppfylt, i forhold til anbefalingene.

2.5 Rutiner ved fravær og ivaretagelse av tilpasset opplæring

I dette delkapittelet drøftes rutiner i skolene ved fravær, samt ivaretagelse av tilpasset opplæring ved fravær.

Lærernormen beskriver lovpålagt minimum i grunnbemanning, og situasjonen når «alle er på plass». Ved fravær vil skolene oppleve avvik fra dette. Avhengig av hvorvidt skolene har anledning til å kompensere for fravær, vil det i perioder være færre personalressurser i undervisningen enn planlagt. I denne revisjonen har vi stilt spørsmål om dette har innvirkning

på kvalitet i opplæringen, herunder anledningen til å tilpasse undervisningen til elevenes ulike evner og forutsetninger og ivareta elevers ulike behov for støtte i opplæringen.

Kapittelet er strukturert som følger. Først presenteres revisjonskriteriene utledet for temaet. Deretter presenteres innhentet informasjon (funn) relevant som bakgrunn for å vurdere oppfyllelse av kriteriene. Funnene er strukturert som følger. Først beskrives skolens rutiner for organisering av skoledagen ved personalfravær. Deretter presenteres noen av informantens utsagn om konsekvenser av fravær for tilpasset opplæring og spesialundervisning, og hvilke elevgrupper de anser som mest sårbare for knapphet i bemanning. Til slutt beskrives skolens rutiner for å formidle avvik fra vedtatt individuell opplæringsplan til foresatte. Til slutt vurderer oppfyllelse av kriteriene på bakgrunn av de presenterte fakta.

2.5.1 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for *tilpasset opplæring*. Kriteriene vurderes i hovedsak med tanke på rutiner for å ivareta tilpasset opplæring ved *fravær*.

- Elevene skal få opplæring som er tilpasset deres evner og forutsetninger.
- Elever på 1.-4. årstrinn som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning, skal (raskt) få tilbud om intensiv opplæring.
- Det skal utarbeides en individuell opplæringsplan for elever med enkeltvedtak om spesialundervisning. En gang i året skal skolen skriftlig dokumentere opplæringen eleven har fått i henhold til opplæringsplanen.
- Informasjon om avvik fra individuell opplæringsplan bør formidles til eleven/foreldre og kommunen.

2.5.2 Funn

Informasjon som grunnlag for å vurdere oppfyllelse av kriteriene for tilpasset opplæring hentes i hovedsak fra intervju med rektorer, spes.ped.-koordinatorer og kontaktlærere. Dette er funksjoner med god kunnskap om hvordan tilpasset opplæring ivaretas ved fravær. Det er supplert med noen utsagn fra intervju med kommunalsjef barn og unge og rådgivere i kommunedirektørens fagstab. I tillegg er eksempler på årsrapporter fra spesialundervisning fra tre skoler gjennomgått.

Rutiner ved fravær

Informasjon fra intervju

Kommunalsjef oppgir at hun ikke har oversikt over hvordan skolene håndterer utfordringer med fravær og rutiner for å hyre vikar, dette løses ute på skolene. Rådgiverne fra oppvekst og kultur

uttrykker også at de ikke har detaljert kunnskap om hvordan de ulike virksomhetene løser utfordringer med sykefravær og deres rutiner for innsetting av vikar.

Samtlige rektorer oppgir at fravær innen de første 16 dagene, som hovedregel, dekkes innad i organisasjonen, dvs. at lærerne som er på jobb, overtar oppgavene til kollegaen som er borte. Dette legger press på grunnbemanningen, og ressursene må prioriteres. Avdelingsleder har hovedansvar for bemanningskabalene i det daglige, og møter lærere for hvert trinn på morgenen før skoledagens start, og forsøker å finne gode løsninger internt ved fravær. Det forsøkes å gjøre omrokeringer innad på trinnet, eventuelt mellom trinn. To rektorer påpeker at dette ofte resulterer i større elevgrupper. Én rektor sier at «skolen har ingen rutinebeskrivelse eller prosedyrer knyttet til dette (fravær). Løsningene må finnes for hver dag, og ingen dager er like.»

Én rektor forteller at vikartimer tidligere var en integrert del av årsverkene til de ansatte ved skolen slik at grunnressursene skulle være så gode at de skulle dekke fravær frem til dag 16, men at det nå ikke er ressurser til dette. Noen av skolene har fremdeles noen slike vikartimer «innbakt» i grunnbemanningen. To av skolene har innlagt en liten margin i årsverket til ansatte som brukes ved behov for vikar. En annen rektor oppgir at lærerne har noen timer ila uka til planlegging, som kan brukes som vikartimer. Ved en fjerde skole, brukes lærere med deltidsstillinger aktivt ved behov for å sette inn vikar.

Flere av rektorene oppgir at skoleledelsen (rektor, inspektør og avdelingsleder) stepper inn som vikarer, fremfor å hyre eksterne. Tre av rektorene understreker at det er svært vanskelig å finne eksterne vikarer.

Informasjon fra intervju med rektorene viser ingen systematiske forskjeller i tilgang på «interne» vikarressurser mellom skoler som oppfyller eller ligger under lærernormen.

To inspektører fra én skole har uttalt seg om utfordringer ved knapphet i bemanning og fravær. Inspektørene oppgir at de fleste trinnene løser fravær internt. Trinnene er i utgangspunktet bemannet for å kunne håndtere noe fravær. Inspektørene poengterer viktigheten av å ivareta personell som er på jobb når kolleger er fraværende.

Samtlige spes.ped.-koordinatorer oppgir at bemanningsutfordringer i første rekke håndteres innad på trinnene. Sykefravær blant personalet kommer ofte på kort varsel, og vikarbehov må som oftest løses ved interne omrokeringer av ressurser på trinnet. I tilfeller hvor det er flere lærere inne i en klasse, omdisponeres en av disse.

Samtlige kontaktlærergrupper oppgir at fravær i kollegiet kompenseres internt ved omrokeringer på trinnet. Ressurser satt inn som «styrking» i timer, omdisponeres, og lærere

bruker av tid satt av til planlegging. Undervisningen gjennomføres i større grupper ved knapphet på lærere. Vikar settes som regel inn først etter 16 dager fravær. Noen av lærerne understreker at de ansatte strekker seg langt for å få kabalen til å gå opp.

Konsekvenser av fravær for opplæringen

I dette avsnittet presenteres noen av informantenes utsagn om konsekvenser av fravær for tilpasset opplæring, herunder spesialundervisning. Uttalelsene peker på konsekvenser for ulike elevgrupper. Dette er både elever i ordinær undervisning og elever med vedtak om spesialundervisning.

Elever i ordinær undervisning inkluderer elever som er selvstendige i læringssettingen, og elever som strever faglig og har mer behov for støtte, men som ikke har vedtak om spesialundervisning.

Elever som mottar spesialundervisning, er en sammensatt gruppe. Noen elever har vedtak om noen timer fag-spes.ped. i uka på bakgrunn av lærevansker, og får ofte sine timer i gruppe eller gjennom hjelp fra «støttelærer» inne i klassen. Noen elever med vedtak om spesialundervisning, har behov for støtte fra en voksen gjennom hele skoledagen, og kan ha vedtak på bakgrunn av sosiale eller atferdsmessige utfordringer.

Informasjon fra intervju

Én rektor sier at skolen, ved fravær, forsøker å prioritere 1.-2. trinn, elevene med rettigheter (spesialundervisning), og de mest utsatte elevene. En annen rektor sier at «elever som ikke kan være alene, alltid skjermes. Elever som kan være inne i klassen får ved fravær undervisning her, fremfor i (spes.ped.-) gruppe.» To rektorer oppgir at det ved fravær eller knapp grunnbemanning, prioriteres gjennomføring av spesialundervisning i tråd med vedtak.

Én rektor uttrykker at det «de dagene med mye fravær, ikke er mulig å gi tilbud om spesialundervisning. Dette har vært tema lenge i kommunen. (Dette) handler om liten grunnbemanning, som igjen gir lite rom for å jobbe med tidlig innsats. (...) det er ikke ressurser nok til å ta tak i utfordringene til eleven tidlig nok, og (man) ender opp med spesialundervisning.»

Om konsekvenser av fravær blant personalet er spes.ped.-koordinatorene samstemte. Spesialundervisning prioriteres og det forsøkes å legge til rette for at denne går som normalt. Dette begrunnes i at dette er en lovfestet rett, samt at noen av elevene har så store behov for støtte fra voksne grunnet utfordrende atferd, at integrering i klassen uten ekstra voksenressurs er umulig. Disse elevene, som har vedtak om 1-1-oppfølgning, har sterke behov for faste rammer og en trygg voksen, og prioriteres alltid.

Spes.ped.-koordinatorene trekker frem to elevgrupper som sårbare for knapphet i bemanning eller sykefravær. Dette er elever med behov for støtte i opplæringen som ikke har vedtak om spesialundervisning, og elever med vedtak om spesialundervisning som kan fungere inne i klassen. Den siste gruppen er elever med vedtak om noen timer spesialundervisning i uka i et eller flere fag.

Spes.ped.-koordinator fra én skole uttrykket det slik: «Elever som har spesialundervisning, men som greier seg inn i klasserommet, og som kan være inne uten at det blir «krise», er sårbare for fravær blant ansatte. En voksen må være i klasserommet, og noen elever «må ha» en voksen knyttet til seg. Dette prioriteres.»

Spes.ped.-koordinator fra en annen skole trekker frem «de elevene som ikke har vedtak, men som trenger ekstra støtte i klasserommet, som (...) mest utsatt ved lærerfravær. (...) De elevene som har vedtak, men som ikke utfordrer på atferd er også en gruppe elever som er utsatt ved lærerfravær. De elevene som trenger støtte til å komme i gang med oppgaver, organisere og fullføre oppgaver, samt de som har ulike læreversker.»

Fra en tredje skole pekes det på at «det første som «ryker» er opplegg rundt de elevene som ikke har vedtak, men som i perioder trenger ekstra tilrettelegging.» Videre sier vedkommende at «et barn som har noen spes.ped.-timer i uken, men ellers er inne i klassen, kan være med i klassen og ha utbytte av dette (..) Elever som har vedtak om 100% oppfølging mister svært sjelden eller aldri sine timer, og blir alltid høyt prioritert med fravær»

Spes.ped.-koordinator fra den fjerde skolen sier dette: «Ved fravær går det utover den «generelle styrkingen», dvs. elevene som trenger ekstra støtte, men som ikke har vedtak om spesialundervisning.»

Spes.ped.-koordinatoren fra den siste skolen uttrykker at «spesialundervisning i klasserommet bli redusert eller forsvinner når fravær gjør at «støttelærer» forsvinner».

Kontaktlærerne er samstemte i at det ved fravær er lite rom for tilpasninger av opplæringen i form av oppfølging av enkeltelever, og at kvaliteten på undervisningen blir dårligere. Én lærergruppe uttrykker det slik: Ved fravær «legges undervisningen på et lavt nivå. På slike dager utgår tilbudet til elever som har vedtak om spesialundervisning (fag) eller som trenger ekstra støtte.» Én annen sier at «undervisningstilbudet blir nedskalert, og det blir (i barneskolen) et større innslag av lek/fritid. Elevene mister det de har krav på, av spes.ped. eller annen type tilpasninger.»

Lærerne uttrykker at «det er vanskelig med tilpasset opplæring når det er store elevgrupper. Undervisningen blir lagt opp slik at den favner flest mulig elever, og lærer legger bevisst nivået

på undervisningen lavere for å sikre at flest mulig henger med. De sterke elevene hadde trengt mer tilpasning, og også de svakeste.»

Lærerne er stort sett samstemte i at knapphet på ressurser går mest utover elever med vedtak om spesialundervisning som kan fungere inne i klassen, og elever med behov for ekstra støtte i opplæringen i ordinær undervisning. En faglig svak elev som er stille og rolig lider mest under denne situasjonen. Elever med utfordrende atferd, som er avhengig av støtte fra voksne, prioriteres. Første trinn er alltid sårbare ved få voksne.

Lærerne understreker at det automatisk er fokus på de som trenger mest (som utfordrer på atferd), og mindre på de som er i «gråsonen». Lærerne sier at de vet hvilke elever som kunne trengt ekstra støtte, men at det ikke er nok ressurser til disse. Oppmerksomheten må gå til de elevene med utfordringer knyttet til atferd. Dette går også utover elever ved vedtak om spesialundervisning.

Én lærergruppe trekker frem ytterligere to elevgrupper som sårbare for lav bemanning og fravær. Elever med skolevegring «må møtes i gangen eller ute hver morgen av en fast voksen. Dette blir ikke gjennomført ved fravær.» «Elever som er urolige i kroppen («vandrere») må hentes inn igjen, men det er vanskelig å få til ved fravær.»

Lærergruppene uttrykker at de forsøker å skjerme spesialundervisning ved fravær, men at dette ikke alltid lykkes. Dette gjelder elever med vedtak om noen timer i uken, men som kan inkluderes i ordinær undervisning.

Ifølge leder i PPT i kommunen, er ivaretagelse av tilpasset opplæring ved lav bemanning og fravær drøftet i PP-tjenesten. PP-rådgiverne er bekymret for en stor andel enkeltvedtak om spesialundervisning, særlig i ungdomsskolen, og at den tilpassede opplæringen ikke er god nok. PPT er redd for at dette handler om bemanning, særlig ved fravær, også ved de skolene som er innenfor lærernormen.

Det er, ifølge PPT-leder, to lovmessige forhold som særlig bekymrer. Det ene er lovbestemmelsen om tidlig innsats (opplæringsloven § 1-4). Det observeres at det ikke er ekstra ressurser på 1.-4.-trinn innenfor de områdene som bestemmelsen gjelder. Hensikten med tidlig innsats er å sette inn støtte tidlig, før behovet for hjelp blir stort. Skolene har ikke midler til å bruke på tidlig innsats, noe som fører til økt spesialundervisning. Den andre bekymringen er knyttet til § 2-8 i opplæringsloven, særskilt språkopplæring for språklige minoriteter. Også her stilles det spørsmål om skolene klarer å gi tilstrekkelig opplæring før spesialundervisning vurderes.

Hvordan spesialundervisning ivaretas ved lav bemanning har også vært drøftet i PP-tjenesten. PP-rådgivere forteller at de stadig er i møter hvor det snakkes om at elevene ikke får den undervisningen de har rett på i henhold til enkeltvedtaket. Ved fravær settes det ofte inn ufaglærte ressurser, og det kan være skippertak for å ta igjen timene og nå målene før perioden er ute. Én sårbar gruppe av elever er de som har under 10 timer i uka. De blir ofte plassert inne i den ordinære opplæringen ved fravær, uten at det følges opp med riktig kompetanse. Elever med vedtak om 1-1 oppfølging, blir oftest ivaretatt, men trolig ofte av assistent ved fravær.

PPT-leder peker på at behovene i spesialundervisningen har endret seg de siste årene, fra behov for faglig tilrettelegging til mer komplekse og sammensatte behov. Med lav bemanning og høyt sykefravær er det utfordrende å møte dette for skolene.

Rådgivere fra «oppvekst og kultur» oppgir i intervju at de tror at elever med 1:1-opplæring er minst utsatt ved fravær. De elevene som har et par timer ekstra ressurs i et fag er kanskje mer utsatt, fordi læreren ofte må ta ansvar for opplæringen i hel klasse.

Årsrapport og formidling av avvik fra vedtatte individuelle opplæringsplaner

Informasjon fra intervju

Flere av rektorene sier at det ikke er rutiner for å kommunisere avvik fra vedtatte timerressurser i spesialundervisning i årsevaluering.

Samtlige kontaktlærere sier at det ikke er praksis å kommunisere avvik fra vedtatt timeressurs til spesialundervisning til elever og foresatte, muntlig eller i årsrapporten. Én lærergruppe sier at rapporten kommer i retur, dersom avvik fra timetall er ført opp. Flere lærere oppgir at «det er ganske ofte at man ikke får gjennomført det som står i planene (IOP), og at elevene ikke får det de har krav på. (...) Det gis vanligvis ikke info til foresatte om (...) at timer faller bort.» Noen lærere oppgir at de kommuniserer avvik fra timeressurs eller kompetanse til foresatte i utviklingssamtale, men dette er på initiativ fra den enkelte lærer, og ikke praksis ved skolene.

Samtlige spes.ped.-koordinatorer sier at det ikke er rutiner for å kommunisere avvik fra den vedtatte timeressursen til foresatte, for eksempel i årsrapporten. I årsrapporten evalueres måloppnåelse, men ikke antall timer gjennomført. Noen skoler oppgir at større avvik fra fastsatt timeantall kan være tema på samarbeidsmøter.

Informasjon fra dokumentgjennomgang

Revisjonen har mottatt eksempler på dokumentasjon på årsrapporter fra spesialundervisning fra tre av skolene. Dokumentasjonen inneholder sakkyndig vurdering (for to saker), enkeltvedtak om spesialundervisning, individuell opplæringsplan, samt årsevaluering, der

denne ennå foreligger¹⁴. Eksemplene viser at enkeltvedtak og individuell opplæringsplan er i tråd med tilrådning om omfang og kompetanse i sakkyndig vurdering¹⁵. Årsrapportene inneholder evaluering av måloppnåelse, men ikke informasjon om hvorvidt tilrådingen om omfang eller kompetanse er fulgt.

2.5.3 Vurdering

I dette delkapittelet vurderes oppfyllelse av kriteriene for *tilpasset opplæring*. Vurderingen gjøres med tanke på ivaretagelse av tilpasset opplæring ved fravær.

Det er ved fravær utfordrende å tilpasse opplæringen til de ulike elevenes evner og forutsetninger.

Fravær kompenseres sjelden med vikar, og håndteres ved omrokeringer internt på trinnet. Konsekvenser av dette er større undervisningsgrupper, bortfall av støttelærer i klasserommet, og i noen tilfeller avlyses spes.ped.-grupper. Som følge av dette, begrenses muligheten til å gjøre individuelle tilpasninger i opplæringen til de enkelte elevene behov.

Rammene for å dekke fravær gjennom interne «vikartimer» eller tilgjengelige midler for å hyre ekstern vikar er ikke systematisk forskjellig mellom skolene som møter eller ligger under lærernormen.

Kriteriet ansees ikke som oppfylt.

Det er ved fravær utfordrende å tilby intensiv opplæring til elever som står i fare for å bli hengende etter. I noen tilfeller, er det ved fravær utfordrende å gjennomføre spesialundervisning i tråd med vedtak.

Ved fravær er det tidvis utfordrende å tilby intensiv opplæring til elever som i perioder trenger ekstra støtte. Lærerne har god kunnskap om hvilke elever som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving og regning, men det er ofte ikke ressurser til tidlig innsats.

Alle intervjuede funksjoner er samstemte i at elever med behov for støtte i opplæringen som ikke har vedtak om spesialundervisning, og elever med vedtak om spesialundervisning noen timer i uka som kan fungere inne i klassen, er mest sårbare for fravær og knapphet i

¹⁴ Årsrapport for skoleåret 2022/23 foreligger ikke ved tidspunkt for oversending av dokumentasjon.

¹⁵ Merknad om dette i enkeltvedtaket, eller sammenliknet med vedlagt sakkyndig vurdering.

bemanning. Ved fravær, er det utfordrende å få gjennomføre deler av planlagt spesialundervisning i tråd med vedtak. Elever med 1-1-oppfølging og med utfordrende atferd prioriteres.

Kontaktlærerne og spes.ped.-koordinatorene er svært samstemte i sine uttalelser om hvordan fravær påvirker muligheten til å ivareta tilpasset opplæring, herunder tidlig innsats og spesialundervisning. Sitatene presentert i faktagrunnlaget kommer fra enkeltgrupper eller enkeltpersoner, men er representative for helhetsinntrykket fra intervjuer med kontaktlærergruppene og spes.ped.-koordinatorer.

Kriteriet ansees ikke som oppfylt.

Det utarbeides individuell opplæringsplan for elever med enkeltvedtak om spesialundervisning. En gang i året evalueres måloppnåelse i skriftlig årsrapport.

Elever med vedtak om spesialundervisning har individuell opplæringsplan, som følges av en skriftlig evaluering av elevens måloppnåelse en gang i året.

Kriteriet ansees som oppfylt.

Avvik fra vedtatt timerressurs i spesialundervisning kommuniseres ikke i årsrapporten.

Avvik fra vedtatt timerressurs kommuniseres som hovedregel ikke til elever, foresatte eller kommunen. Enkelte lærere informerer foresatte på eget initiativ. Skolene har ingen systematisk oversikt over spesialundervisning som utgår gjennom året.

Kriteriene ansees ikke som oppfylt.

2.6 Internkontroll

Dette delkapittelet omhandler system og rutiner for internkontroll på områder relatert til bemanning og fravær i grunnskolene.

Kommuner og fylkeskommuner skal, etter kommuneloven, ha internkontroll med administrasjonens virksomheter for å sikre at lover og forskrifter følges. Internkontroll av kommunens virksomheter ligger under kommunedirektørens ansvar. Videre har også rektor, som virksomhetsleder, ansvar for internkontroll av grunnskolen.

Internkontrollen skal omfatte systematiske vurderinger rundt risiko for avvik i virksomhetene, samt vurdering og oppfølging av eventuelt avdekkede avvik. Lærernormen er lovpålagt

minimum i grunnbemanningen i grunnskolen, og ved fravær vil skolene oppleve avvik fra denne. System for å holde oversikt over fravær og de følger dette har for den planlagte undervisningen, kan være nyttig for å sikre at skoledriften skjer etter lover og forskrifter. Videre, bør kommunen ha system for å kommunisere avvik fra virksomhetsnivå til skoleeier.

Første avsnitt presenterer revisjonskriteriene utledet for tema *internkontroll*.

Kapittelet er videre organisert etter undertema innen internkontroll. Først oppsummeres skolenes rutiner for kvalitets- og utviklingsarbeid. Deretter beskrives delegering av ansvar for internkontroll i organisasjonen. Neste avsnitt omfatter skolenes system og rutiner for registrering av fravær og konsekvenser av fravær for planlagt undervisning, herunder avviksmelding. Deretter oppsummeres møtepunkt mellom skoleledelse og skoleeier. Til slutt presenteres arbeid med tilstandsrapport i grunnskolen. Fakta relevant for de ulike undertemaene presenteres først, før det vurderes opp mot revisjonskriteriene i eget avsnitt sist i delkapittelet.

2.6.1 Revisjonskriterier

Følgende kriterier er utledet for *internkontroll*:

- Skolene skal jevnlig vurdere i hvilken grad organisering, tilrettelegging og gjennomføring av opplæringen medvirker til å nå læreplanmålene.
- Det skal under kommunedirektørens ansvar gjennomføres systematisk internkontroll av/i grunnskolen. Internkontrollen skal inneholde vurderinger av risiko for avvik, samt vurdering og oppfølging av eventuelt avdekkede avvik. Oppgaven kan delegeres.
- Skolene skal vurdere risiko for at avvik oppstår i forbindelse med fravær blant ansatte.
- Avvik fra lovkrav om tilpasset opplæring og avvik fra vedtatte individuelle opplæringsplaner skal dokumenteres og følges opp.
- Avvik fra lærernormen skal kommuniseres til skoleeier
- Det skal utarbeides en årlig tilstandsrapport fra skolen, som skal drøftes i kommunestyret.

2.6.2 Funn

Kilder til informasjon om internkontroll i grunnskolen er intervju med kommunalsjef, rådgivere, rektorer, inspektører, spes.ped.-koordinatorer og kontaktlærere. Videre er tilstandsrapporter for grunnskolen fra og med 2019 gjennomgått.

Kvalitetsarbeid/utviklingsarbeid i skolen

Informasjon fra intervju

Kvalitetsvurderinger og utviklingsarbeid i skolen gjøres, ifølge rektorene, kontinuerlig gjennom året. Lærerne inkluderes i dette i «fellestid» ved skolen. I dette forumet evalueres resultater

fra nasjonale prøver, kartleggingsprøver, og elev- og foreldreundersøkelsen. Én rektor peker på at evaluering av kvalitet er et bredt tema, og inneholder diskusjoner rundt mye av det som skjer til daglig i skolehverdagen. Rektorenes deltakelse i utarbeidelsen av tilstandsrapport for grunnskole fremheves av flere rektorer som en del av utviklingsarbeidet.

Delegering av ansvar for internkontroll

Informasjon fra intervju

Ifølge kommunalsjef ble delegeringsreglementet sist oppdatert og vedtatt i kommunestyret 07.11.2022, sak 65/22. Kommunalsjef opplyser videre at «etter at kommuneloven ble endret, går det ikke fram av delegeringsreglementet om kommunedirektøren har delegert ansvar for internkontroll etter § 25¹⁶ utover i organisasjonen.»

Rådgivere fra «oppvekst og kultur» opplyser at de ikke er kjent med at ansvar for internkontroll innen skole kommer fram i delegeringsreglementet.

Oversikt over fravær og avvik fra individuelle opplæringsplaner

Informasjon fra intervju

Kommunalsjefen opplyser at «hun får kvantitative data på sykefravær på virksomhetsnivå. I ledersamtalene med virksomhetslederne er sykefravær tema, hva som kan være forklaringen, hvordan det følges opp osv. Men dette er ikke relatert til lærernormen.» Kommunalsjef har ikke oversikt over i hvilken grad det meldes avvik på dette feltet. Kommunen har et system for avviksrapportering, men avviksmelding på bemanning er ikke satt i system.

Angående risikovurderinger rundt bemanning i skolen sier kommunalsjef at dette gjøres på virksomhetsnivå (skolenivå).

Rådgiverne fra oppvekst og kultur sier at det føres fraværsoversikt på skolene, men at de ikke er kjent med hvordan den følges opp på de ulike virksomhetene.

Angående årsrapport fra spesialundervisning, sier rådgiverne fra oppvekst og kultur dette: «Det skrives årsrapporter, som sendes til foresatte og arkiveres i arkivsystemet. Rapportene følges opp av kontaktlærere, faglærere, spesialpedagoger og skolens ledelse. (...) Skoleeier følger ikke opp på elevnivå.»

Rektorene oppgir at fravær registreres internt, og at data på sykefravær på skolenivå, rapporteres til kommunen. Noen av rektorene forteller at det ved deres skoler settes opp en

¹⁶ I kommuneloven.

fraværs- og vikar-oversikt for virksomheten i begynnelsen av hver uke. Det meldes, som hovedregel, ikke avvik på bemanning.

Det føres ifølge spes.ped.-koordinatorene ikke systematisk oversikt over fravær eller konsekvenser for spesialundervisning og tilpasset opplæring som følge av dette. Ved fravær, kompenseres dette i første rekke ved interne omrokeringer på det aktuelle trinnet ved skolen. Dette har konsekvenser for anledningen til å gi ekstra støtte inne i klassen til elever som trenger det, og for gjennomføringen av spesialundervisning for elever med faglige utfordringer. Skolene har ingen rutiner for å dokumentere konsekvenser av omdisponering av ressurser over tid, og ingen systematisk totaloversikt over for eksempel spesialundervisningstimer som har utgått gjennom et år. Spes.ped.-koordinatorene ved noen av skolene sier at det er god «uformell» oversikt i kollegiet over spesialundervisning som utgår ved fravær, og at det er bevissthet rundt å «ta igjen» tapte timer.

Kontaktlærerne sier at det ikke er praksis å melde avvik ved fravær. Det er heller ikke rutiner for å registrere spes.ped.-timer som utgår ved noen av skolene, og det lages ikke oversikt over hvilke elever som har mistet større eller mindre timeantall gjennom året. Lærerne ved én skole sier at «utgåtte timer noteres på en lapp, som går til spes.ped.-koordinator. Det er risiko for at lappen går tapt.» Det er etter lærernes viten, ingen oversikt over utgått spesialundervisning ved skolene.

Revisors inntrykk fra intervjuene er at kontaktlærerne hver for seg forsøker å holde oversikt over hva som utgår for deres kontaktelever.

Kontaktlærerne forteller videre at kommunen har et avvikssystem, men at det har ikke vært praksis å bruke dette til fravær eller avvik fra planlagte ressurser i undervisningen. Én lærergruppe sier at de har fått beskjed om at avvikssystemet ikke gjelder fravær av timer. En annen kontaktlærergruppe sier at «praksis har vært å usystematisk, notere avvik på lapper og notater. Nå har det blitt innført et digitalt avvikssystem, som ansatte er i ferd med å ta i bruk. (...) det er likevel uklare rutiner for hva som skal meldes som avvik. Det har ikke vært opplæring eller noen form for oppfordring til å melde avvik.» En tredje kontaktlærergruppe sier at de har fått en innføring i det nye avvikssystemet, men at deres erfaring er at meldte avvik ikke følges opp. To av kontaktlærergruppene sier at de ikke er kjent med at kommunen har et system for melding av avvik. Én gruppe kontaktlærere uttrykker at «de har et ønske om å melde avvik, men har fått beskjed om ikke å melde avvik på grunn av bemanning.» Disse lærerne spør seg videre hvordan de skal vise at grunnbemanningen er lav og at spesialundervisningen utgår.

PPT-leder kjenner ikke til at skolene har system for å registrere og følge opp bortfall av spesialundervisning. Dette fanges opp i tilfeller hvor foresatte eller lærere melder ifra.

Kommunikasjon om internkontroll/avvik mellom skoleledelse og skoleeier

Informasjon fra intervju

Kommunalsjefen sier at det er flere forum hvor virksomhetslederne og skoleeier møtes og kan utveksle informasjon om skolen. Kommunalsjef barn og unge er ansvarlig for rammeområdet «oppvekst og kultur» og har ni virksomhetsledere innenfor sitt virksomhetsområde, hvorav seks virksomhetsledere innen skole (rektorer). Det er minst ett virksomhetsledermøte i måneden, samt flere ledertreff gjennom året, der også avdelingsledere deltar. Det gjennomføres også møter med bare rektorer ved behov, enten enkeltvis eller som gruppe. Kommunalsjefen gjennomfører i tillegg årlige ledersamtaler med alle virksomhetslederne. Kommunalsjefen og hennes medarbeidere har ofte møter med ledere og ansatte ute på skolene. Bemanning har vært tema, men det er ikke systematikk i det i form av at det er et fast tema på møtene.

Det er, ifølge rådgivere fra oppvekst og kultur, flere møtepunkter mellom skoleeier, og ledelse og ansatte i skolene. Det er faste virksomhetsledermøter hver tredje uke, som kommunalsjefen inviterer til. Rådgiverne for skole er til stede i møtene. Det er også faste rektormøter omtrent én gang per måned, som rektorene selv inviterer til. Her deltar rådgivere fra stab på aktuelle saker. Både rektorene og rådgiverne kan sette saker på agendaen. Kommunalsjef kan også be om at bestemte saker drøftes og avgjøres her. Det er i tillegg egne, faste dialogmøter mellom kommunalsjef, rådgivere i stab og hovedtillitsvalgte.

Rådgiverne forteller at møteplanen er forutsigbar, og at det kalles inn for et halvår av gangen. Det er ikke årshjul med tanke på faste saker for disse møtene, men lærernormen har vært tema i alle de nevnte møteforaene. Rådgiverne opplever at det kort vei inn til skolene, og opplyser at de har jevnlig kontakt med ledelse eller andre funksjoner i skolen.

Rektorene oppgir at de har en egen møteplan som ivaretar kommunikasjon mellom skoleledelse og kommunedirektøren med stab. Det er månedlige møter med kommunalsjef, og møtepunkt på etterspørsel. Én rektor oppgir at det ikke er ofte lærernormen er tema på disse møtene». Skolene rapporterer i tillegg månedlig inn nøkkeltall til kommunen i systemet «Framsikt».

Tilstandsrapport for grunnskolen

Dokumentgjennomgang

Revisor har tatt utgangspunkt i tilstandsrapportene for årene 2019, 2020, 2021 og 2022 i sine vurderinger.

Tilstandsrapportene for 2021 og 2022 er utarbeidet i samarbeid mellom kommunedirektør og rektorene i kommunen. Lærertetthet har en fast post i rapportene, og temaet vært drøftet på

felles arbeidsseminar med kommunedirektør og rektorer i forbindelse med arbeidet med rapportene. Rapportene har vært behandlet av kommunestyret. Rapporten for 2022 er oppe til politisk behandling mai 2023.

I rapportene fra 2019 og 2020 konkluderes det med at skolene ikke når lærernormen. Konklusjonen er basert på et gjennomsnitt av alle skolene. Rapporten fra 2021 konkluderer med at lærernormen er oppfylt på kommunenivå, for småtrinnet og mellomtrinnet, men ikke for ungdomstrinnet. Ifølge rapporten fra 2022 nås lærernormen på mellomtrinnet, når det tas utgangspunkt i gjennomsnittlige tall for kommunen som helhet. Én av de to ungdomsskolene oppfyller lærernormen. Lærernormen er ikke oppfylt for småtrinnet. Ingen av rapportene presenterer tall på skolenivå.

Mulige årsaker til avvik fra lærernormen drøftes i rapportene fra 2021 og 2022. I rapporten fra 2022 står: «Antall elever med behov for særskilt tilrettelegging øker, herunder behov for spesialundervisning, tilrettelegginger for flerspråklige elever, norskopplæring, organisatoriske tiltak og fraværsproblemstikk. Alle disse tiltakene faller utenfor grunnlaget når lærernormen beregnes. (...) Rektor må prioritere å bruke ressurser på dette fremfor lærere som har ansvar for ordinær undervisning. (...) En skoles plikt til å gi spesialpedagogisk hjelp og legge særskilt til rette for elever i henhold til sakkyndige vurderinger fullfinansieres ikke. Hvordan en skole innretter denne undervisningen påvirker den ordinære undervisningen og gruppestørrelsen her.» Liknende drøftinger finnes i rapporten fra 2021.

Rapporten fra 2021 peker dessuten på at hvordan registreringen av elev- og lærertimer skjer, har innvirkning på tallet for lærertetthet som rapporteres inn til GSI. Det etterlyses et system for å sikre en mer ensartet rapportering på tvers av skolene.

Tilstandsrapportene fra 2021 og 2022 trekker til slutt frem lærerkompetanse som en faktor som påvirker rektors handlingsrom innenfor tildelt ramme. I rapporten fra 2022 står det at «stort sett alle søkere på lærerstillinger har i dag 5-årig masterutdanning. Dette utgjør høyere lønnsutgifter for den enkelte skole».

Tilstandsrapportene konkluderer med at lovpålagt kompetanse blant lærere er oppfylt i Malvik.

Informasjon fra intervju

Kommunalsjef barn og unge beskriver prosessen med tilstandsrapporten slik: Det gjennomføres møter og workshop etter GSI-rapportering som en del av prosessen med tilstandsrapporten. Det er rådgivere skole som står for den prosessen, før tilstandsrapporten er tema i virksomhetsledermøtet på oppvekst og kultur som ledes av kommunalsjefen. Tillitsvalgte er også med i prosessen. Deretter går rapporten via kommunedirektøren til politisk behandling.

Én av rådgiverne fra oppvekst og kultur, forteller at hun står for planleggingen og koordineringen av arbeidet med den årlige tilstandsrapporten. Rådgiver opplyser at det ble lagt opp til en ny involverende metodikk i arbeidet med rapporten i fjor. Metodikken inkluderer samarbeid med rektorene, hovedtillitsvalgt, rådgivere i stab og andre relevante fagpersoner i kommunen, blant annet gjennom en workshop om tilstandsrapporten. De nevnte rollene bidrar med vurderinger og i analysearbeidet, både i form av drøftinger og noen tekstlige bidrag. Det er utarbeidet en fremdriftsplan for arbeidet. Rapporten skrives av rådgiver til slutt. Ifølge rådgiverne er det potensial for enda mer fordypning i tilstandsrapporteringen.

Fire av seks rektorer har uttalt seg om utarbeidelsen av tilstandsrapport for skolen. Rektorene deltar i arbeidet med tilstandsrapporten ved at de har ansvar for å kartlegge og presentere ulike tema som skal inni rapporten, for eksempel nasjonale prøver. Ledergruppen har en workshop hvor arbeidsoppgavene fordeles. En rådgiver i kommunen syr sammen rapporten på bakgrunn av innspillene

2.6.3 Vurdering

Kriteriene for *internkontroll* vurderes i det følgende.

Skolene gjør jevnlig vurderinger av i hvilken grad organisering, tilrettelegging og gjennomføring av opplæringen medvirker til å nå læreplanmålene.

Det er rutiner for å inkludere personalet i kvalitets- og utviklingsarbeid ved skolene. Dette arbeidet skjer kontinuerlig gjennom året.

Kriteriet ansees som oppfylt.

Vi har ikke informasjon om at det gjennomføres *systematiske* risikovurderinger av bemanningssituasjonen i grunnskolene, verken av skoleeier eller skoleledelse. Vi er ikke gjort kjent med noen skriftlig delegering fra kommunedirektør.

Det går ikke frem av kommunens delegeringsreglement hvorvidt ansvar for internkontroll er delegert fra kommunedirektør. Kommunedirektørens fagstab er ikke kjent med at de har ansvar i risikovurderinger i skolen rundt bemanning og fravær. Skoleledelsen gjør ukentlige vurderinger rundt bemanningssituasjonen ved skolene. Dette arbeidet er imidlertid i hovedsak hendelsesbasert og ikke systematisk, som formulert i kommuneloven.

Kriteriet ansees som delvis oppfylt.

Skolene mangler system for å dokumentere og holde oversikt over fravær, og konsekvenser for gjennomføringen av skoledagen. Det er dermed utfordrende å gjøre gode vurderinger av risiko for at avvik oppstår i forbindelse med fravær blant ansatte.

Skolene har ikke system for å registrere og synliggjøre konsekvenser av fravær for opplæringen eller lærernes arbeidshverdag. Skolene oppgir å ha god «uformell» oversikt over undervisning som ikke gjennomføres som planlagt, grunnet fravær, men skolene mangler et system for å sikre at dette registreres og oppsummeres gjennom året. Mangel på system for å holde oversikt over følger av fravær og utgåtte spes.ped.-timer, gjør at skolene står i fare for å begå lovbrudd uten at det fanges opp. Uten systematisk oversikt, er det utfordrende å gjøre gode risikovurderinger.

Kriteriet ansees ikke som oppfylt.

Uten systematisk oversikt over følger av fravær, er det utfordrende å dokumentere og følge opp avvik fra lovkrav om tilpasset opplæring og individuelle opplæringsplaner.

Mangel på system for å holde oversikt over følger av fravær og utgåtte spes.ped.-timer, gjør at skolene står i fare for å begå lovbrudd uten at det fanges opp.

Kriteriene ansees ikke som oppfylt.

Avvik fra lærernormen kommuniseres til skoleeier, men det er få møtepunkt hvor bemanning er satt på agendaen av skoleeier. Virksomhetsledere kan på egne initiativ etterspørre møtepunkt angående lærernormen.

Det er flere møtepunkt mellom virksomhetslederne i grunnskolen og skoleeier hvor bemanningssituasjonen kan diskuteres, men det er ikke systematikk i at dette settes på agendaen i de planlagte møtene. I forbindelse med arbeid med tilstandsrapport for grunnskolen drøftes lærernormen og årsaker til manglende oppfyllelse av skoleeier og skoleledelse i samarbeidsmøte.

Det gjøres ikke bruk av avviksmelding for å synliggjøre avvik fra lærernormen, og konsekvenser av fravær. De følgene fravær har på den daglige driften i skolen håndteres internt ved skolene, og kommuniseres i begrenset grad til kommunen og kommunedirektørens

stab. Arbeidet med tilstandsrapporten for grunnskolen, viser imidlertid at lærernormen er gjenstand for drøftinger i forum hvor skoleledelse og skoleeier er deltakende.

Virksomhetslederne rapporterer tall på sykefravær på virksomhetsnivå til kommunen, og har månedlige innrapporteringer på økonomi.

Kriteriet ansees som delvis oppfylt.

Årlig tilstandsrapport utarbeides og drøftes i kommunestyret.

Tilstandsrapport for grunnskolen er utarbeidet de siste årene, og drøftet i kommunestyret¹⁷. Rapportene fra 2021 og 2022 er utarbeidet i samarbeid mellom skoleledelse og skoleeier. Lærernorm er fast tema i rapporten, og er drøftet i samarbeidsmøter i arbeidet med rapporten.

Kriteriet ansees som oppfylt.

2.7 Konklusjon

Lærernormen har ikke vært oppfylt ved flere av grunnskolene i kommunen de siste fire årene. Rektorene har interne oversikter over bemanningen, og bruker dette til å planlegge for kommende skoleår. Å nå lærernormen krever imidlertid et merforbruk i skolene, og virksomhetslederne oppgir å stå overfor en avveining mellom å nå minimum for grunnbemanning i lærerstaben og å møte tilrådning fra PPT i spesialundervisning. Det etterspørres system som sikrer lik innrapportering til GSI på tvers av virksomheter.

Selv ved skolene som møter lærernormen, oppleves personalressursene som knappe. Lærernormen tar ikke høyde for fravær i lærerstaben, og det er begrensede midler til å sette inn vikar. Skolene har ulike strategier for å dekke ressurser til vikartimer. Noen skoler har noen vikartimer «innbakt» i årsverkene til fast ansatte, andre virksomheter gjør bruk av planleggingstid. At skolene ligger tett på lærernormen, betyr at de ved alminnelig sykefravær vil oppleve avvik fra lovpålagt lærertetthet.

Kompetanse blant undervisningspersonell er i hovedsak henhold til forskriften.

Ved fravær er det utfordrende for skolene å ivareta tilpasset opplæring, å møte elevenes ulike behov for støtte i opplæringen, og å gjennomføre spesialundervisning i henhold til vedtak. Avvik fra vedtatt timeressurs i spesialundervisning, kommuniseres som hovedregel ikke til foresatte.

¹⁷ Revisjonen har gjennomgått tilstandsrapporter fra 2019-2022.

Ingen av skolene har rutiner for å lage en systematisk oversikt over følger av fravær, som utgått spesialundervisning. Noen av skolene oppgir at det settes opp fravær/vikar-plan hver uke, men det er ikke system for å samle disse til en oversikt for hele året. Manglende oversikt, gjør at det er utfordrende å holde rede på at skoledriften skjer i henhold til lov og forskrifter. Dette begrenser også muligheten til å gjøre gode vurderinger av risiko for at avvik oppstår i forbindelse med knapphet i bemanning.

Det føres ikke avvik på fravær eller avvik fra vedtatt timeressurs i spesialundervisning. Skolene har interne oversikter over fravær, men det rapporteres kun på skolenivå til kommunen. Avviksmelding kan være et verktøy for å holde skoleeier oppdatert på situasjonen i skolen i perioder hvor fravær påvirker skolens muligheter til å tilby opplæring i tråd med lov og forskrift.

Revisor vurderer med dette at kommunens system og rutiner for å ivareta at opplæringen skjer med nødvendige og lovpålagte personalressurser, er mangelfull.

3 BUDSJETT- OG RAPPORTERINGSPROSESSER

I dette kapitlet drøftes problemstilling 2, om kommunens budsjett- og rapporteringsprosesser.

3.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet:

2. Har Malvik kommune tilfredsstillende budsjett- og rapporteringsprosesser for å ivareta nødvendig bemanning i grunnskolen?

3.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Det skal være en systematisk, gjensidig dialog mellom skoleeier og skoleledelse
 - i budsjett- og rapporteringsprosesser
 - for å sikre rammer til lovpålagt lærernorm
 - for å sikre en felles forståelse av bakgrunn for tildeling av midler

Kriteriene er utledet fra kommuneloven, opplæringsloven, og økonomireglementet i Malvik kommune. Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

3.3 Budsjett- og rapporteringsprosesser

I dette kapitlet diskuteres kommunens budsjett- og rapporteringsprosesser. Innhentet fakta relevant for å vurdere oppfyllelse av kriteriene for problemstillingen struktureres under fire underoverskrifter. Først beskrives hovedlinjene i budsjettprosessen og rutiner for rapportering av økonomitall fra skolene til skoleeier. I neste avsnitt presenteres noen av informantenes utsagn vedrørende rammen bevilget til skolene. Deretter presenteres *ressursfordelingsmodellen*. Modellen omfordeler rammen mellom skolene på grunnlag av flere faktorer. Spesialpedagogiske vedtak påvirker fordeling mellom skolene i størst grad. Vedtakene er fordelt på tre ulike kategorier som gir ulik grad av tildeling. Skolene melder selv inn oversikt over sine elever. I siste avsnitt presenteres tilstandsrapport for grunnskolen, og denne som verktøy for å kommunisere behov for midler inn mot beslutningstakere.

3.3.1 Funn

Hovedkildene til informasjon om kommunens budsjettprosesser er kommunens interne retningslinjer, og informasjon fra intervju med økonomisjef og økonomirådgiver, kommunalsjef barn og unge, rådgivere innen «oppvekst og kultur», og rektorer. Dette er supplert med informasjon fra intervju med inspektører fra én skole og PPT-leder.

Rutiner

Retningslinjer for budsjettprosesser i kommunen er samlet i Økonomireglement Malvik kommune¹⁸. I reglementet står det at virksomhetene utarbeider sine forslag til årsbudsjett på detaljert nivå innenfor sine respektive rammeområder etter gjeldende budsjettforskrifter. Budsjettet skal bygge på tall fra det foregående året, men korrigeres for forventede endringer. Det kan, ved behov for å klargjøre bakgrunn for endringer, knyttes kommentarer til bevilgningene.

Revisor har fått tilsendt kommunens interne rutiner for prosess for budsjett og rapportering. Dette inkluderer *Notat til «Handlings- og økonomiplan (HØP) Malvik kommune 2023-2026» og «Budsjett 2023 Malvik kommune»* og *Prosessbeskrivelse handlings- og økonomiplan (HØP), oppvekst og kultur 2023*. I tillegg er kommunens prognoser for befolknings- og elevtallsvekst i kommunen og eksempler på utfylt skjema fra skolene med nøkkeltall til innspill til budsjett mottatt. Dette er dokumenter som oppsummerer nøkkeltall i budsjettprosessen.

Notat til HØP og budsjettet er en beskrivelse av årets prosess for utarbeidelse av kommunedirektørens forslag til handlings- og økonomiplan 2023-2026 med budsjett for 2023. Dette notatet ble gjennomgått i intervju med økonomiavdelingen, og innholdet er oppsummert i avsnittet om informasjon fra intervju. *Prosessbeskrivelsen for oppvekst og kultur* ble gjennomgått i intervju med kommunalsjef barn og unge. Denne inneholder oversikt over arbeidsoppgaver, ulike funksjoners ansvar og frister for budsjettprosessen innenfor rammeområdet «oppvekst og kultur». Virksomhetslederne ved oppvekst, herunder rektorer, er oppført som ansvarlig for innspill fra virksomhetene til drifts- og investeringsbudsjettene i slutten av mai. Innspill gis i systemet «Framsikt», og skal følges av en forklarende tekst.

Budsjettprosessen

Økonomisjef i Malvik kommune og en rådgiver fra økonomiavdelingen ga i intervju en kort innføring i kommunens budsjettprosesser og budsjett- og rapporteringsverktøyet «Framsikt». Budsjettprosessen starter med at «Framsikt» åpner opp for en ny økonomiperiode der alle effekter fra tidligere års vedtak ligger som grunnlag for en foreløpig ramme for

¹⁸ <https://www.malvik.kommune.no/artikkel/Ulike-styrende-dokumenter>

rammeområdene. Dette gjelder også rammeområdet «oppvekst og kultur». Rundt 25.mai går det ut invitasjon til virksomhetene til å komme med sine innspill. Det er «Framsikt» som brukes, og frist for innspill fra skolene er ca. 10.juni.

Virksomhetene inviteres i første omgang til å komme med innspill knyttet til *pålagte oppgaver* (nye lovbestemmelser, spesialundervisning og andre pålagte utgifter eller opphør av inntekter), med mulighet for å legge til tekstfelt med begrunnelse. Ledergruppen vurderer så innspillene i forhold til rammen. I forbindelse med innspillsrunden kan virksomhetslederne også legge inn *ønskede tiltak*. Ledergruppa drøfter disse innspillene og lager et forslag til prioritering av tiltak før det går til politisk nivå. Økonomisjefen uttrykker at han har inntrykk av at det fra virksomhetenes side kan oppleves som vanskelig å melde inn behov og ønsker, da rammene for de fleste ikke øker.

Kommunerammen vurderes i slutten av juni på bakgrunn av kommuneproposisjonen for neste år. I august kommer en ny revisjon av kommunerammen, etter kriteriedata i inntektssystemet blir kjent i juli/august. Budsjettforslaget justeres i forhold til statsbudsjettet som foreligger i begynnelsen av oktober, og går til politisk behandling rundt 25.oktober.

Etter at budsjettrammen er vedtatt politisk, fordeles den på skolene. Økonomiavdelingen legger inn rammen, sender den til skolene som oppdaterer nøkkeltall for skolen, som prognoser for elevtall og vedtak om spesialundervisning. Dette gjøres per i dag én gang i året, men det vurderes å øke til to ganger i året for å få mer presise ressurstall på f.eks. spesialundervisning.

Kommunalsjef beskriver involvering av skolene i budsjettprosessen slik: «I forbindelse med budsjettprosessen, er det anledning for rektorene til å komme med innspill når prosessen starter i april i systemet «Framsikt». Her kan behov vedrørende bemanning meldes inn fra skolene.»

Ifølge rektorene, avholdes interne møter om budsjett for neste skoleår ved skolene, før rektor har møter med kommunalsjef med rådgivere i kommunedirektørens fagstab.

To inspektører fra én skole uttalte seg i intervjuet om budsjettprosessen. Inspektørene deltar i budsjettprosessen ved skolen. De bistår, ved å sammenfatte informasjon om elevmassen ved skolen, som rektor tar videre til budsjettmøter med kommunedirektør.

Ifølge kontaktlærerne, er de representert gjennom tillitsvalgt, som deltar i budsjettprosessen. Kontaktlærerne oppgir at de ikke er delaktige i budsjettprosessen, men forholder seg til rammen når den er lagt.

Rapporteringsrutiner

Økonomisjefen opplyser at kommunen har tertialrapportering til politisk nivå. Virksomhetene rapporterer annenhver måned på økonomitall i «Framsikt», og de som vil, rapporterer månedlig. Virksomhetene vurderer hver post, legger eventuelt inn endra tall og beskriver eventuelt merforbruk i tekstfelt. I 2022 var det stort merforbruk.

Kommunalsjef barn og unge sier videre at virksomhetslederne i skolen har tilgang til virksomhetsstyringsverktøyet «Framsikt», og kan holde seg oppdatert og melde inn nøkkeltall underveis i året. Det er obligatorisk innrapportering på økonomistatus, sykefravær og HMS fra skolene annenhver måned, samt i forbindelse med utarbeidelse av tertialrapport, som går til politisk behandling. Bemanning i skolen kan komme opp som tema i forbindelse med disse rapporteringene. Dette tas da opp til diskusjon av kommunalsjef, og dersom det er behov for justeringer i løpet av året, bringes dette videre til politisk behandling.

Skolene rapporterer, ifølge rektorene, månedlig på økonomi.

Om kompetanse i rapportering/økonomistyring i skolene

Ifølge økonomisjefen har det vært noe variasjon i hvor godt virksomhetslederne har mestret «Framsikt» og kunnet deltatt på ønsket vis i budsjettprosessen og i innrapportering av nøkkeltall fra skolene. Nå har økonomiavdelingen styrket støtten inn mot dette, og bruken av verktøyet for å melde inn behov.

Én rektorene oppgir at virksomhetslederne har etterspurt bedre rutiner for økonomistyring i skolen, og bistand til bruk av rapporteringssystemet i kommunen. Rektoren sier videre at økonomiavdelingen nå er styrket med en rådgiver rettet inn mot oppvekst.

Nødvendige rammer

Kommunalsjef uttrykker at «frustrasjonen blant rektorene er knyttet til knapp økonomi og at situasjonen endrer seg fra år til år, uten at det gjøres budsjettmessige justeringer. Hvis det hadde vært hyppige justeringer basert på endringer ved en skole, ville det medført uforutsigbarhet ved de andre skolene.»

Kommunalsjef oppgir videre at «Malvik har lav ressursbruk på skoleområdet sammenlignet med andre kommuner, ifølge KOSTRA-tall. Det merkes i skolene. De siste årene har vi merket en endring i barne- og ungdomsmiljøet, der utfordringene vises inn i skolen. Ved fravær og vikarbruk merkes dette ekstra.» Skoleområdet har fått en økning i rammen til bemanning på om lag 11 millioner kroner siden 2019.

Rektorenes utsagn vedrørende den bevilgede rammen er oppsummert i kapittel 2.3, om lærernormen. Rektorene uttrykker at de med dagens ramme, må velge mellom lærernormen

og å følge tilrådning om spesialundervisning fra PPT. Flere funksjoner i skolen påpeker videre at det er ønskelig å ha en grunnbemanning som er romslig nok til å ta høyde for alminnelig fravær. Uten dette, vil det i praksis ofte være avvik fra lærernormen i praksis.

Ressursfordelingsmodellen

Budsjettrammen for kommunen går til politisk behandling i oktober. Etter denne er vedtatt, fordeles rammen på skolene. Nøkkeltall for fordeling av midler er elevtallsprognoser og vedtak om spesialundervisning.

Ifølge økonomisjefen, skjer tildeling på bakgrunn av spesialundervisning gjennom *ressursfordelingsmodellen*. Modellen er utviklet av Trondheim kommune, og omarbeidet for å tilpasses Malvik kommunes behov. I denne modellen tildeles midler til spesialundervisning etter tre kategorier. Vedtak i kategori 3 (store, sammensatte og varige behov) utløser flest midler. Kommunen har fire modeller å fordele etter, hvorav to har vært i bruk i kommunens budsjettprosesser de siste årene. Kommunen har gått fra å bruke modell 1 til å bruke modell 2. Modell 2 gir, ifølge økonomisjefen, skolene mindre insentiv til å øke antall vedtak om spesialundervisning. Økonomisjefen oppgir videre at kommunen per nå ikke er helt fornøyd med hvordan midler fordeles etter denne modellen.

Angående ressursfordelingsmodellen, sier kommunalsjef at hun er i dialog med økonomisjef og rådgiver økonomi skole rundt denne. Ressursfordelingsmodellen er tema i møter mellom økonomisjefen, rådgiver økonomi skole og rektorene. Modellen justeres fra år til år.

Angående ressursfordelingsmodellen, oppgir rådgiverne fra oppvekst og kultur at modellen ikke har stor tilslutning fra rektorene. Rektorene er nå «koblet på» for å være med å utvikle modellen for å finne alternative tilnærminger til ressursfordeling.

Fem av rektorene har i intervju uttalt seg om ressursfordelingsmodellen. De uttrykker alle at dette er en modell som ikke fungerer godt. Rektorene opplever at det er vanskelig å forstå modellen, og hvilke faktorer som er utslagsgivende for den gitte fordelingen av midler. Én rektor uttaler at vedkommende ønsker mer åpenhet rundt modellen og hvilke tall som blir puttet inn og hva som kommer ut. Dette ønsket er formidlet til kommunen av rektorene. Rektorene uttrykker også forståelse for at det er utfordrende å finne en modell som fungerer for alle.

To inspektører ved én skole ble intervjuet om budsjettprosessene, uttrykker at de opplever at det er liten åpenhet rundt budsjettildeling mellom skolene. Den enkelte skole vet kun egne rammer, og det er usikkerhet rundt hvilken tildelingsmodell som anvendes.

PPT-leder forteller at hun har vært invitert inn i budsjettprosessene for å diskutere ressursfordelingsmodellen. Hennes tilbakemelding til kommunen, er at modellen ikke er et

godt utgangspunkt for å drive med tidlig innsats og tilpasset opplæring, og at det er en modell som kan øke ressursene fordelt til spesialundervisning.

Tilstandsrapport for grunnskolen

I rapportene fra 2020, 2021 og 2022 henvises det til at det på bakgrunn av manglende oppfyllelse av lærernormen i 2020, ble lagt inn ekstra midler for å øke lærertettheten i handlings- og økonomiplan 2020-2023. Det samme ble gjort i handlings- og økonomiplan 2021-2024. Videre står i rapportene fra 2021 og 2022 at «i forbindelse med behandlingen av tilstandsrapporten for 2020 (PS 36/2021) vedtok kommunestyret at kommunedirektøren skal jobbe for at lærernormen oppfylles i Malvik, også på skolenivå». Ifølge tilstandsrapport fra 2022 ble det «i handlings- og økonomiplanen 2022-2025 (...) lagt inn en styrkning på til sammen 2,5 millioner kroner for å bidra til å oppfylle lærernormen og holde tritt med elevtallsveksten i skolene.»

3.3.2 Vurdering

I dette delkapittelet vurderes det hvorvidt kriteriene utledet for problemstillingen om kommunens budsjett- og rapporteringsprosesser er oppfylt.

Kommunen har et system for kommunikasjon mellom grunnskolene og skoleeier, hvor behov for budsjettmidler kommuniseres fra skole til beslutningstakere. Systemet oppleves imidlertid av flere som vanskelig å ta i bruk på ønsket vis.

Skoleledelsen inkluderes i budsjett- og rapporteringsprosesser i kommunen gjennom systemet «Framsikt». Kommunens interne retningslinjer inneholder tydelig informasjon om ansvar og frister i forbindelse med budsjettprosessen, og virksomhetslederen kan komme med sine innspill i systemet. Rektorene har meldt om behov for veiledning i bruk av «Framsikt» og økonomistyring i skolen generelt. Kommunen har som respons på dette styrket økonomiavdelingen med en rådgiver rettet inn mot oppvekst.

Tilstandsrapport for grunnskolen har fungert som kommunikasjonskanal mellom skoleledelse og skoleeier/politisk nivå.

Kriteriet ansees som delvis oppfylt.

Flere skoleledere påpeker at rammen som skolene får tildelt ikke er tilstrekkelig til å møte alle lovkrav, som lærernormen og vedtak om spesialundervisning.

Rektorene uttrykker at de står i «en skvis» mellom å følge tilrådning fra PPT og ha grunnbemanningen på plass, og at oppfyllelse av lærernormen fører til «røde tall». Det er også uttrykt at grunnbemanningen bør ta høyde for alminnelig (syke)fravær. På bakgrunn av dette, kan det antydes at det ikke er bevilget tilstrekkelig med midler for å sikre nødvendig bemanning i grunnskolen.

Tilstandsrapportene fra grunnskolen har vært oppe til politisk behandling i kommunestyret. I rapportene er det drøftet hvordan det i skolene er utfordrende å møte lærernormen med tildelte rammer. Dette har ført til økte bevilgninger, samt oppfordring til kommunedirektør om å jobbe for å oppfylle lærernormen i kommunen. Selv med økning i tildelte midler, viser tall fra GSI at det fremdeles er avvik fra lærernormen på tidspunkt for innrapportering ved flere av skolene i kommunen (se tabell 3).

Kriteriet ansees som delvis oppfylt.

Det mangler en felles forståelse av modell for ressursfordeling blant deltakere i budsjettprosessen.

Flere funksjoner i skolen uttrykker at *ressursfordelingsmodellen*, som ligger til grunn for noe av fordelingen av midler til skolene, er vanskelig å forstå og at tildelingen oppleves ugjennomsiktig.

Kriteriet ansees ikke som oppfylt.

3.4 Konklusjon

Malvik kommune har et system for å sikre gjensidig dialog mellom skoleeier og skoleledelse i angående budsjettprosess og rapportering på økonomi. En utfordring er imidlertid at ikke alle deltakere i budsjettprosessen har tilstrekkelig kunnskap til å benytte systemet for kommunikasjon på ønsket vis. Kommunen har tatt dette til etterretning og ansatt en rådgiver innen økonomi, som kan veilede virksomhetslederne. Flere deltakere i budsjettprosessen ønsker også mer åpenhet rundt bakgrunn for fordeling av midler mellom skolene.

Tall fra Udirs kalkulator for lærernorm viser at skolene ikke oppfyller forskriftens krav til lærertetthet i ordinær undervisning. Virksomhetslederne i skolen uttrykker at det med tildelt ramme er utfordrende å imøtekomme flere lovkrav for skoledriften.

4 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

4.1 Konklusjon

1. Har Malvik kommune tilfredsstillende system og rutiner for å ivareta at opplæringen i grunnskolen skjer med nødvendige og lovpålagte personalressurser?

Virksomhetslederne i skolene har rutiner for å følge med på grunnbemanningssituasjonen og planlegge for kommende skoleår. Dette inkluderer oversikt over fravær blant pedagogisk personale på skolenivå, som også rapporteres rutinemessig til skoleeier.

Skolene mangler imidlertid system og rutiner for å lage en samlet oversikt over konsekvenser av fravær for tilpasset opplæring og spesialundervisning gjennom året. Manglende oversikt, gjør at det er utfordrende å holde rede på at skoledriften skjer i henhold til lov og forskrifter. Dette begrenser også muligheten til å gjøre gode vurderinger av risiko for at avvik oppstår i forbindelse med knapphet i bemanning.

2. Har Malvik kommune tilfredsstillende budsjett- og rapporteringsprosesser for å ivareta nødvendig bemanning i grunnskolen?

Malvik kommune har tydelige retningslinjer for ansvar og tidsrammer i budsjettprosessen. Noen av virksomhetslederne uttrykker at de har begrenset kompetanse til å delta i prosessen slik det er ment, og at det ønskes mer åpenhet rundt fordeling av midler mellom virksomhetene.

Det er over flere år synliggjort at skolene ikke møter norm for lærertetthet i tilstandsrapport for grunnskolen. Rapportene har vært oppe til politisk behandling, noe som har ført til noe økning i bevilgninger. Noen av skolene ligger imidlertid fremdeles under normen for lærertetthet.

4.2 Anbefalinger

Revisor anbefaler kommunedirektøren, i samarbeid med skoleledelsen

- å utarbeide et system som sikrer oversikt over konsekvenser av fravær i skolene, som bortfall av spesialundervisning og begrensninger i arbeidet med tidlig innsats
- å implementere en rutine som sikrer at informasjon om konsekvensene av fravær formidles fra skolene til skoleeier, for eksempel ved bruk av avviksmelding
- å styrke tilbudet om bistand til virksomhetslederne i skolen i bruk av kommunens budsjett- og rapporteringssystem «Framsikt» og i økonomistyring
- å arbeide for en felles forståelse av *ressursfordelingsmodellen* blant deltakere i budsjettprosessen for rammeområdet

KILDER

Lover og forskrifter

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) med forskrift
- Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) med forskrift

Veiledere

- «Orden i eget hus – Kommunedirektørens internkontroll», en praktisk veileder, KS
- «Internkontroll i kommunesektoren», veileder Kommunal- og distriktsdepartementet

Web-sider

[RSK 001 \(nkrf.no\)](https://nkrf.no/RSK-001)

[Plan-for-forvaltningsrevisjon-2020-24.pdf \(konsek.no\)](https://konsek.no/Plan-for-forvaltningsrevisjon-2020-24.pdf)

<https://www.gsi.udir.no>

<https://www.malvik.kommune.no>

<https://www.ssb.no/kommunefakta/kostra/>

<https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/nasjonale-prover-5.-trinn/>

<https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/nasjonale-prover-8.-og-9.-trinn/>

<https://www.wisweb.no/wwfile/155313/gruppestorrelse2.pdf>

<https://gsi.udir.no/registrering/kalkulatorer/gruppestorrelse2/>

<https://www.udir.no/laring-og-trivsel/tilpasset-opplaring/>

<https://www.udir.no/lk20/overordnet-del/3.-prinsipper-for-skolens-praksis/3.2-undervisning-og-tilpasset-opplaring/?lang=nob>

<https://www.udir.no/laring-og-trivsel/tilpasset-opplaring/intensiv-opplaring/>

[Kalkulator for lærernorm \(2019-20 og utover\) \(udir.no\)](https://www.udir.no/kalkulator-for-larernorm-2019-20-og-utover)

<https://www.malvik.kommune.no/artikkel/Ulike-styrende-dokumenter>

<https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Vurdering/udir-2-2020-individuell-vurdering/>

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om kontrollutvalg og revisjon (§ 15) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet oss av følgende kilder til revisjonskriterier:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) med forskrift
- Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) med forskrift
- «Orden i eget hus – Kommunedirektørens internkontroll», en praktisk veileder, KS
- «Internkontroll i kommunesektoren», veileder Kommunal- og distriktsdepartementet
- Tilpasset opplæring, nettside Utdanningsdirektoratet <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/tilpasset-opplaring/#a159032udir.no>
- Veileder: Intensiv opplæring for elever fra 1.-4. årstrinn, nettside Utdanningsdirektoratet <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/tilpasset-opplaring/intensiv-opplaring/>
- Læreplanverket; Overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen; 3. Prinsipper for skolens praksis; 3.2. Undervisning og tilpasset opplæring, nettside Utdanningsdirektoratet <https://www.udir.no/lk20/overordnet-del/3.-prinsipper-for-skolens-praksis/3.2-undervisning-og-tilpasset-opplaring/g> (udir.no)
- Rundskriv: Individuell vurdering Udir-2-2020: <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Vurdering/udir-2-2020-individuell-vurdering/>
- Malvik kommunes økonomireglement <https://www.malvik.kommune.no/artikkel/Ulike-styrende-dokumenter>

Utleddning av revisjonskriterier for problemstilling 1: Har Malvik kommune tilfredsstillende system og rutiner for å ivareta at opplæringen i grunnskolen skjer med nødvendige og lovpålagte personalressurser?

Kriteriene for denne problemstillingen samles under fire undertema.

Lærernormen

Forskrift til opplæringsloven definerer lærernormen, som er minimumskravet til forholdstallet mellom lærere og elever i grunnskolen. § 14A-1: «På en grunnskole skal forholdet mellom tallet på lærere og elever i ordinær undervisning fra 1. august 2019 maksimalt være 15 elever på 1.-4. årstrinn, 20 elever på 5.-7. årstrinn, og 20 elever på 8.-10. årstrinn.»

Utleddede revisjonskriterier:

- Forholdstallet mellom antall lærere og elever i ordinær undervisning skal på 1.-4. trinn maksimalt være 15 elever per lærer.
- Forholdstallet mellom antall lærere og elever i ordinær undervisning skal på 5.-7. trinn maksimalt være 20 elever per lærer.
- Forholdstallet mellom antall lærere og elever i ordinær undervisning skal på 8.-10. trinn maksimalt være 20 elever per lærer.

Kompetanse

Opplæringsloven stiller krav til kompetanse blant skolens personell. Det følger av § 10-1 at «den som skal ansettes i undervisningsstilling i grunnskolen og i den videregående skolen, skal ha relevant faglig og pedagogisk kompetanse.» § 10-2 fastslår at «ansatte som skal undervise, må ha relevant kompetanse i fagene de skal undervise i.» Forskrift til opplæringsloven § 14 angir de konkrete krav til kompetanse blant personell i grunnskolen. I tilfeller hvor spesialundervisning vil være en stor del av den ansattes oppgaver, er spesialpedagogisk utdanning ønskelig (§ 14-2 b. første ledd og e. andre ledd, og § 14.3 e.).

Utleddede revisjonskriterier:

- Personell ansatt i undervisningsstillinger skal ha kompetanse i henhold til krav i forskrift til opplæringsloven.
- Personell med spesialundervisning som hovedoppgave bør ha spesialpedagogisk kompetanse.

Tilpasset opplæring

Opplæringsloven § 1-3 formulerer skolens plikt til tilpasset opplæring for elevene. «Opplæringen skal tilpasses evnene og forutsetningene hos den enkelte eleven, lærlingen, praksisbrevkandidaten og lære kandidat».

Læreplanverket, Overordnet del, kapittel 3.2 Undervisning og tilpasset opplæring understreker skolens plikt til å «gi alle elever likeverdige muligheter til læring og utvikling, uavhengig av deres forutsetninger. Tilpasset opplæring er tilrettelegging som skolen gjør for å sikre at alle elever får best mulig utbytte av den ordinære opplæringen. Skolen kan blant annet tilpasse opplæringen gjennom arbeidsformer og pedagogiske metoder, bruk av læremidler, organisering, og i arbeidet med læringsmiljøet, læreplaner og vurdering. Lærerne må bruke et godt faglig skjønn i arbeidet med å tilpasse opplæringen.

Videre er følgende formulert i Læreplanverket: «tilpasset opplæring gjelder alle elever [både elever i ordinær undervisning og elever som mottar spesialundervisning], og skal i størst mulig grad skje gjennom variasjon og tilpasninger til mangfoldet i elevgruppen innenfor fellesskapet». Dette er videre utdypet på utdanningsdirektoratets nettside: «Å tilpasse opplæringen betyr å tilrettelegge med varierte vurderingsformer, læringsressurser, læringsarenaer og læringsaktiviteter slik at alle får tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Skolen har plikt til å tilpasse opplæringen. Det er ingen individuell rett for den enkelte elev, men skal skje gjennom variasjon og tilpasninger til mangfoldet i elevgruppen innenfor fellesskapet.»

Tidlig innsats

Det kan være av stor betydning for elevenes utvikling at tiltak settes inn så raskt som mulig når utfordringer oppdages. Skolens ansvar for å fange opp elever med behov for ekstra støtte i opplæringen tidlig i skoleløpet er formulert i opplæringsloven § 1-4: «Skolen skal sørge for at elever på 1.-4. årstrinn som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning, raskt skal få tilbud om intensiv opplæring. Opplæringen kan gis som eneundervisning i en kort periode.» Dette er begrunnet på utdanningsdirektoratets nettside om intensiv opplæring for elever fra 1.-4. årstrinn¹⁹. «Et grunnleggende problem i skole-Norge er at læringsutfordringer som oppstår tidlig, i for stor grad får utvikle og forsterke seg over tid. Intensiv opplæring er ment å være en del av den ordinære tilpassede opplæringen. Det skal være en kortvarig og målrettet innsats fra skolen i lesing, skriving eller regning for elevene som har behov for det.

¹⁹ <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/tilpasset-opplaring/intensiv-opplaring/>

Målet er at elever som trenger det, raskt skal få egnet støtte og oppfølging slik at problemene ikke får mulighet til å utvikle og forsterke seg videre i opplæringsløpet.»

Spesialundervisning

Elever som har behov for tilrettelegging utover det ordinære tilbudet, har krav på spesialundervisning. Dette er nedfelt i opplæringsloven § 5-1. «Elever som ikke har eller som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett til spesialundervisning. Enkeltvedtak gis etter sakkyndig vurdering (§ 5-3).»

Lovkrav knyttet til individuell opplæringsplan er formulert i opplæringsloven § 5-5: «For elever som får spesialundervisning, skal det utarbeides individuell opplæringsplan. Planen skal vise mål for og innhold i opplæringen og hvordan den skal drives. Skolen skal en gang i året utarbeide skriftlig oversikt over den opplæringen eleven har fått, og en vurdering av elevens utvikling. Utviklingen til eleven skal vurderes ut fra målene som er satt i den individuelle opplæringsplanen til eleven. Skolen sender oversikten og vurderingen til eleven eller til elevens foreldre og til kommunen eller fylkeskommunen.» Oversikten skal dermed vise opplæringen som er gitt i henhold til den individuelle opplæringsplanen. Vesentlige avvik fra dette bør også kunne leses fra oversikten, men dette er ikke et lovfestet krav.

«Lærekandidater og elever med individuell opplæringsplan skal ha underveisvurdering i samsvar med den opplæringsplanen som er utarbeidet for dem, jf. opplæringsloven § 5-5 første ledd.» (Forskrift til opplæringsloven, § 3-10.)

Utledelede revisjonskriterier:

- Elevene skal få opplæring som er tilpasset deres evner og forutsetninger.
- Elever på 1.-4. årstrinn som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning, skal (raskt) få tilbud om intensiv opplæring.
- Det skal utarbeides en individuell opplæringsplan for elever med enkeltvedtak om spesialundervisning. En gang i året skal skolen skriftlig dokumentere opplæringen eleven har fått i henhold til opplæringsplanen.
- Informasjon om avvik fra individuell opplæringsplan bør formidles til eleven/foreldre og kommunen.

Internkontroll

Kommuneloven og opplæringsloven beskriver kommunens ansvar for å sikre tilfredsstillende kvalitet i grunnskolen, og at opplæringen skjer i henhold til lovbestemmelser.

Kommunestyret og fylkestinget har det øverste ansvaret for å kontrollere kommunens og fylkeskommunens virksomhet» (Kommuneloven § 22-1). Dette inkluderer revisjon, eierstyring og internkontroll. Kommunaldirektøren er ansvarlig for at det gjennomføres internkontroll i kommunen, men selve utførelsen delegeres ofte nedover i administrasjonen.

Internkontroll i kommunen er nedfelt i kommuneloven § 25-1. «Kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommunen og fylkeskommunen er ansvarlig for internkontrollen. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren

- a. utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- b. ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- c. avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- d. dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e. evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.»

Videre, beskriver opplæringsloven § 13-3e hvordan kommunen er pliktig til å arbeide med kvalitetsutvikling i grunnskolen som virksomhet: «Kommunen og fylkeskommunen skal ha et forsvarlig system for å følge opp resultat fra nasjonale kvalitetsvurderinger som departementet gjennomfører med hjemmel i § 14-4. Som en del av oppfølgingsansvaret, skal det utarbeides en årlig rapport om tilstanden i grunnskoleopplæringen og den videregående opplæringen, knyttet til læringsresultat, frafall og læringsmiljø. Den årlige rapporten skal drøftes av kommunestyret og fylkestinget. Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at skolene jevnlig vurderer i hvilken grad organisering, tilrettelegging og gjennomføring av opplæringen medvirker til å nå målene fastsatt i Læreplanverket for Kunnskapsløftet.»

Bestemmelsene i kommuneloven § 25-1 er utdypet i veilederen Internkontroll i kommunesektoren: Kommunedirektøren skal jobbe *systematisk* med internkontrollen. Det er ikke tilstrekkelig med en tilfeldig og hendelsesbasert internkontroll. Det må gjøres et planmessig og metodisk arbeid, og internkontrollen må være av et slikt omfang og innhold at den kan kalles systematisk. Målet med det systematiske er at brudd på regelverket forebygges, avdekkes og følges opp. Videre skal *internkontrollen tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold*. Risikovurderinger er sentralt, og kommunen må gjøre en

konkret analyse og vurdering av sannsynligheten for at regelverket ikke følges, og hvilke konsekvenser dette i så fall kan få. Vurderingene må gjøres både samlet for kommunen som helhet og innenfor de enkelte delene av kommunens virksomhet. I praksis kan internkontrollens *nødvendige rutiner og prosedyrer* ifølge veilederen være både muntlig og skriftlig, men skriftlighet vil ofte være nødvendig. Om punkt c. i § 25-1 i kommuneloven, om avvik, er det skrevet i veilederen: «Internkontrollen skal videre både avdekke og følge opp *risiko for at avvik skal skje*. Dette er sentralt forebyggende arbeid. Det innebærer blant annet at kommunedirektøren må skaffe oversikt over (saks)områder i kommunen hvor det er fare for manglende etterlevelse av lover og forskrifter, og sette inn relevante forebyggende og risikoreduserende tiltak for å hindre og forebygge brudd på lover og forskrifter.»

Veilederen «Orden i eget hus – Kommunedirektørens internkontroll» bygger opp under disse prinsippene. Dette er en praktisk veileder for kommunedirektør utarbeidet av KS.

Kommunes plikt til arbeid med internkontroll og risikovurderinger er utdypet i proposisjon til Stortinget 81 (2019-2020) «Det skal gjøres konkrete vurderinger i den aktuelle virksomheten eller aktivitet innad i kommunen for å vurdere hvor omfattende og hva slags internkontroll det er behov for. Risikovurderinger står sentralt, og kommunen må gjøre en konkret analyse og vurdering av sannsynligheten for at regler ikke følges, og hvilke konsekvenser dette i så fall kan få. Det er viktig med internkontroll der det er høy risiko for at det skal skje noe feil, og der konsekvensene av feil er store.»

Oppsummert

Kommunen plikter å gjennomføre internkontroll av sine virksomheter. Denne skal være systematisk og ha nødvendige rutiner og prosedyrer. Internkontrollen skal tilpasses virksomhetens størrelse, og ha spesielt fokus på å avdekke og følge opp avvik, samt vurdere risikoen for at avvik kan skje. Grunnskolen er en virksomhet i kommunen av betydelig størrelse. Å opprettholde normal drift i grunnskolene krever riktig bemanning. (Syke)fravær blant ansatte representerer derfor en risiko for avvik. Kommunens plikt til å ha et forsvarlig system for å fange opp forhold av betydning for kvalitet i skole er også nedfelt i Opplæringsloven. Tilstanden i grunnskolen skal kommuniseres til kommunestyret skriftlig i form av en tilstandsrapport.

Utlede revisjonskriterier:

- Skolene skal jevnlig vurdere i hvilken grad organisering, tilrettelegging og gjennomføring av opplæringen medvirker til å nå læreplanmålene.
- Det skal under kommunaldirektørens ansvar gjennomføres systematisk internkontroll av/i grunnskolen. Internkontrollen skal inneholde vurderinger av risiko for avvik, samt vurdering og oppfølging av eventuelt avdekkede avvik. Oppgaven kan delegeres.

- Skolene skal vurdere risiko for at avvik oppstår i forbindelse med fravær blant ansatte.
- Avvik fra lovkrav om tilpasset opplæring og avvik fra vedtatte individuelle opplæringsplaner skal dokumenteres og følges opp.
- Avvik fra lærernormen skal kommuniseres til skoleeier.
- Det skal utarbeides en årlig tilstandsrapport fra skolen, som skal drøftes i kommunestyret.

Kriteriet under er utledet fra samme kilder som kriteriene for *interkontroll*, men vurderes i rapporten sammen med kriteriene for *lærernormen*.

- Skolene skal ha nødvendige rutiner for å sikre at lærernormen følges.

Utleddning av revisjonskriterier for problemstilling 2: Har Malvik kommune tilfredsstillende budsjett- og rapporteringsprosesser for å ivareta nødvendig bemanning i grunnskolen?

Kommunens ansvar for grunnskolen er nedfelt i opplæringsloven §13-10. «Kommunen og fylkeskommunen har ansvaret for at kravene i opplæringsloven og forskriftene til loven blir oppfylt, også å stille til disposisjon de ressursene som er nødvendige for at kravene skal kunne oppfylles.»

Årsbudsjettet for kommunen angir netto rammer bevilget fra kommunestyret til kommunens rammeområder det kommende året. Rammene er bindende for rammeområdene (Malvik kommunes økonomireglement).

For at kommunen skal få kunnskap om de behov for midler som trengs for å oppfylle lovkrav i grunnskolen, som lærernormen, trengs det en aktiv dialog mellom skoleledelse og skoleeier, hvor skoleeier opplyses om tilstanden i virksomhetene.

I Malvik kommunes økonomireglement er virksomhetenes ansvar i arbeidet med årsbudsjettet presisert: «Virksomhetene utarbeider sine forslag til årsbudsjett på detaljert nivå innenfor sine respektive rammeområder etter gjeldende budsjettforskrifter. Det skal knyttes kommentarer til bevilgningene i form av angitte mål og premisser på de områder der dette anses nødvendig for å klargjøre hva en vil oppnå med bevilgningen. Virksomhetene innarbeider budsjettforslagene i kommunens budsjettssystem.» Årsbudsjettet skal videre bygge på virksomhetenes budsjett det foregående året, som korrigeres for blant annet forventede endringer i perioden.

Et annet lovpålagt middel for kommunikasjon er tilstandsrapport for grunnskolen, som skal drøftes i kommunestyret.

Utledelede revisjonskriterier:

- Det skal være en systematisk, gjensidig dialog mellom skoleeier og skoleledelse
 - i budsjett- og rapporteringsprosesser
 - for å sikre rammer til lovpålagt lærernorm
 - for å sikre en felles forståelse av bakgrunn for tildeling av midler

VEDLEGG 2 – HØRINGSSVAR



**MALVIK
KOMMUNE**

Kommunedirektørens fagstab

Dato:
Vår referanse:
Saksbehandler
Deres referanse

22.06.2023
2023/5305-9,
Marte Bjørnelv

REVISJON MIDT NORGE SA AVD STEINKJER
Brugata 2
7715 STEINKJER

Uttalelse til foreløpig rapport fra forvaltningsrevisjon om lærernormen i grunnskolen

Kommunedirektøren mottok 8. juni 2023 foreløpig rapport fra forvaltningsrevisjon med tittel «Lærernormen i grunnskolen».

Rapporten belyser et viktig tema og er nyttig for kommunen i arbeidet med kontinuerlig utvikling av kvaliteten i skolene i Malvik. Kommunedirektøren er av den oppfatning av rapporten belyser problemstillingene skissert i prosjektplanen på en god måte, og er glad for at revisjonen har innhentet et bredt datagrunnlag. Slik kommunedirektøren ser det, er det svært positivt at rapporten ser på elevgruppen som helhet, i tillegg til elevgrupper som kan tenkes å være spesielt sårbare for knapphet i bemanning.

Kommunedirektøren er tilfreds med at rapporten viser at kommunen har mye på plass og gode forutsetninger for å kunne sikre god opplæring i grunnskolen. Revisor peker i rapporten også på ulike forbedringspunkter. Flere av disse er utfordringer kommunen har jobbet med over tid.

I det følgende vil kommunedirektøren først kommentere faktaopplysninger i rapporten (med henvisning til kapittelnummer og avsnitt), og deretter revisors konklusjoner og anbefalinger.

Kommentarer til faktaopplysninger

- Kapittel 1.3, kulepunkt to i lista over intervjuede i kommunedirektørens fagstab: Her bør det stå «Intervju med kommunalsjef barn og unge og rådgiver fra kommunedirektørens fagstab», ikke oppvekst og kultur.
- Kapittel 1.4.1, første avsnitt: Her blir det riktig å skrive at Malvik kommune har tre kommunalsjefer, organisasjonssjef og økonomisjef (ikke fem kommunalsjefer).
- Kapittel 1.4.3: Her bør det presiseres at nasjonale prøver 2022 er laget etter nytt læreplanverk (Kunnskapsløftet 2020), og at Utdanningsdirektoratet fra 2022 derfor starter måling av utvikling over tid på nytt for alle prøvene. Resultatene fra skoleåret 2022-2023 kan derfor ikke direkte sammenliknes med tidligere år.
- Kapittel 2.6.1, andre kulepunkt: Her bør det stå kommunedirektør, ikke kommunaldirektør.
- Kapittel 3.3 første avsnitt: Her står det at ressursfordelingsmodellen «er en fordelingsnøkkel i budsjettprosessen, basert på skolenes behov for ressurser til spesialundervisning». Her bør det heller stå at modellen omfordeler rammen mellom skolene på grunnlag av flere faktorer.

Postadresse:
Postboks 140, 7551 HOMMELVIK
Besøksadresse:
Torggata 7

E-postadresse:
postmottak@malvik.kommune.no
Nettsted:
malvik.kommune.no

Telefon: 73 97 20 00
Org.nummer: 971 035 560

Malvik kommune, saksnummer 2023/5305-9

Spesialpedagogiske vedtak påvirker fordeling mellom skolene i størst grad. Vedtakene er fordelt på tre ulike kategorier som gir ulik grad av tildeling. Skolene melder selv inn oversikt over sine elever.

- Kapittel 3.3.1, avsnitt 11: Her bør «kommunen og kommunedirektør» byttes ut med «kommunalsjef med rådgivere i kommunedirektørens fagstab». Det bør også legges til at budsjett også er tema i felles virksomhetsledermøte i kommunen.
- Kapittel 3.3.1, avsnitt 15: Her bør det legges til at dette gjelder politisk behandling gjennom tertialrapport.
- Kapittel 3.3.1 avsnitt 19: Her bør det legges til at skoleområdet har fått en økning i rammen til bemanning på om lag 11 millioner kroner siden 2019.
- Kapittel 3.3.1, avsnitt 22: Her bør ordet «varige» legges til i denne setningen: *I denne modellen tildeles midler til spesialundervisning etter tre kategorier. Vedtak i kategori 3 (store, sammensatte **og varige** behov) utløser flest midler.*
- Tabell 4: Vikhammer ungdomsskole har 8.-10. trinn, ikke 5.-8. trinn.

For å sikre at rapporten er så presis som mulig, bør følgende rollebenevnelser i den foreløpige rapporten gjennomgående endres i den endelige versjonen:

- «Enhet» og «enhetsleder» bør rettes til virksomhet og virksomhetsleder.
- Malvik kommune har ingen økonomiavdeling, så «rådgiver i økonomiavdelingen» bør heller omtales som økonomirådgiver.

Kommentarer til konklusjoner og anbefalinger

Rapporten konkluderer med at skolene mangler system og rutiner for å lage en samlet oversikt over konsekvenser av fravær for tilpasset opplæring og spesialundervisning gjennom året. Kommunedirektøren er enig med revisor i at mangel på systematikk på dette området er en utfordring og vil følge opp dette sammen med virksomhetslederne.

Rapporten omtaler ressursituasjonen i skolen, og viser blant annet til at skolene i situasjoner med personalfravær må prioritere hvor ressursene skal settes inn. Avhengig av hvorvidt skolene har anledning til å kompensere for fravær, vil det i perioder være færre personalressurser i undervisningen enn planlagt. Kommunedirektøren har forståelse for at dette er krevende for skolene.

Lærernormen er et tema det jobbes systematisk med gjennom de årlige tilstandsrapportene for grunnskolen i Malvik. Lærertetthet har en fast post i rapportene, og temaet drøftes årlig i et felles arbeidsseminar med kommunedirektør og rektorer. Skolene i Malvik er tilført ekstra midler hvert år de siste årene for å kunne oppnå lærernormen, men stor elevtallsvekst og flere elever med særskilte behov utfordrer skolenes økonomiske ramme.

Kommunedirektøren jobber med en sak om det spesialpedagogiske tilbudet i skoler og barnehager i Malvik, som kan være starten på et større arbeid på området. Saken skal legges fram for politisk behandling høsten 2023.

I rapporten kommer revisor med fire anbefalinger til kommunen. Disse gjengis og kommenteres nedenfor:

- Kommunedirektøren anbefales, i samarbeid med skoleledelsen, å utarbeide et system som sikrer oversikt over konsekvenser av fravær i skolene, som bortfall av spesialundervisning og begrensninger i arbeidet med tidlig innsats.

 Malvik kommune, saksnummer 2023/5305-9

- Her vil kommunedirektøren ta initiativ overfor skolene for å sikre et godt system.
- Kommunedirektøren anbefales, i samarbeid med skoleledelsen, å implementere en rutine som sikrer at informasjon om konsekvensene av fravær formidles fra skolene til skoleeier, for eksempel ved bruk av avviksmelding.
 - Malvik kommune innførte i 2022 nytt kvalitetssystem som brukes til å melde avvik. Kommunedirektøren vil se på om opplæringen i det nye systemet har vært god nok. Implementering av et nytt system tar tid, og det er gjennomført opplæring av virksomhetsledere og superbrukere, som igjen er ansvarlig for videre opplæring i egen virksomhet.
- Kommunedirektøren anbefales, i samarbeid med skoleledelsen, å styrke tilbudet om bistand til enhetslederne i skolen i bruk av kommunens budsjett- og rapporteringssystem «Framsikt» og i økonomistyring.
 - Det er ansatt en egen økonomirådgiver med ansvar for oppvekst og kultur som bistår virksomhetslederne i budsjett- og rapporteringsprosessen. Kommunedirektøren er kjent med at noen virksomhetsledere synes det er krevende å bruke Framsikt som verktøy, og vil derfor presisere at det også foregår muntlig dialog blant annet i virksomhetsledermøter der budsjett og rapportering er tema.
- Kommunedirektøren anbefales, i samarbeid med skoleledelsen, å arbeide for en felles forståelse av ressursfordelingsmodellen blant deltakere i budsjettprosessen for rammeområdet.
 - Det er jobbet med forståelse og forankring av ressursfordelingsmodellen for skolene over tid, og dette arbeidet må fortsette framover.

Ta gjerne kontakt dersom noe av dette var uklart.

Kontakt fram til 13. juli: Jens Berget, fungerende kommunedirektør

Kontakt i perioden 14.-24. juli: Stig Roald Amundsen, kommunedirektør

Med hilsen

Ros-Mari Berre
kommunalsjef

Dokumentet er elektronisk godkjent og kan være uten underskrift.

Malvik kommune, saksnummer 2023/5305-9

Kopi til:

Side 4 av 4

VEDLEGG 3 – TABELLER

Tabell A. Statistikk nasjonale prøver 5. trinn for Malvik kommune, Trøndelag fylke og landet.

År	2022-2023						2021-2022					
Fag	Engelsk		Lesing		Regning		Engelsk		Lesing		Regning	
	Poeng	Fritatt	Poeng	Fritatt	Poeng	Fritatt	Poeng	Fritatt	Poeng	Fritatt	Poeng	Fritatt
Malvik	50	3,7	49	3,7	51	4,9	50	3,4	50	3,4	49	4,3
Trøndelag	49	4,2	49	4,7	49	4,6	50	6,5	49	6,4	49	5,8
Landet	50	5,0	50	5,6	50	5,2	51	5,9	50	6,3	50	5,4
År	2020-2021						2019-2020					
Fag	Engelsk		Lesing		Regning		Engelsk		Lesing		Regning	
	Poeng	Fritatt	Poeng	Fritatt	Poeng	Fritatt	Poeng	Fritatt	Poeng	Fritatt	Poeng	Fritatt
Malvik	48	4,2	49	5,2	49	5,7	49	*	50	*	51	5,2
Trøndelag	49	5,4	49	5,3	49	4,3	49	6	50	6,2	50	5,1
Landet	50	5,4	50	5,7	50	4,9	50	5,9	50	6,1	50	5,2

Kilde: www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/nasjonale-prover-5.-trinn

Poeng er gjennomsnittlig skalapoeng ved nasjonal prøve. Fritatt er andel elever som har fått fritak fra den aktuelle nasjonale prøven i henhold til forskrift til opplæringsloven. Tall unntatt offentlighet er pressesentret ved *. Fra 2022 starter måling av utvikling over tid på nytt. Resultatene fra 2022 kan derfor ikke direkte sammenlignes med tidligere år. Resultatene for Malvik kommune er tall for barneskolene Hommelvik, Saksvik, Sveberg og Vikhammer samlet.

Tabell B. Statistikk nasjonale prøver 8. trinn for Malvik kommune, Trøndelag fylke og landet.

År	2022-2023						2021-2022					
Fag	Engelsk		Lesing		Regning		Engelsk		Lesing		Regning	
	Poeng	Fritatt	Poeng	Fritatt	Poeng	Fritatt	Poeng	Fritatt	Poeng	Fritatt	Poeng	Fritatt
Malvik	50	4,1	50	4,1	50	4,6	50	3,3	50	3,3	50	4,8
Trøndelag	50	3,6	50	4,0	50	3,7	49	4,0	49	4,1	49	3,8
Landet	50	3,5	50	3,8	50	3,6	50	3,7	50	3,9	50	3,7
År	2020-2021						2019-2020					
Fag	Engelsk		Lesing		Regning		Engelsk		Lesing		Regning	
	Poeng	Fritatt	Poeng	Fritatt	Poeng	Fritatt	Poeng	Fritatt	Poeng	Fritatt	Poeng	Fritatt
Malvik	49	3,7	50	3,7	49	3,0	49	5,2	50	6,7	50	3,3
Trøndelag	49	4,3	49	4,6	49	4,3	49	4,3	50	4,2	49	3,8
Landet	50	3,5	50	3,6	50	3,3	50	3,8	50	3,7	50	3,4

Kilde: www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/nasjonale-prover-8.-og-9.-trinn

Poeng er gjennomsnittlig skalapoeng ved nasjonal prøve. Fritatt er andel elever som har fått fritak fra den aktuelle nasjonale prøven i henhold til forskrift til opplæringsloven. Tall unntatt offentlighet er pressesentret ved *. Fra 2022 starter måling av utvikling over tid på nytt. Resultatene fra 2022 kan derfor ikke direkte sammenlignes med tidligere år. Resultatene for Malvik kommune er aggregerte tall for Hommelvik ungdomsskole og Vikhammer ungdomsskole.

Tabell C. Statistikk nasjonale prøver 9. trinn for Malvik kommune, Trøndelag fylke og landet.

År	2022-2023				2021-2022			
Fag	Lesing		Regning		Lesing		Regning	
	Poeng	Fritatt	Poeng	Fritatt	Poeng	Fritatt	Poeng	Fritatt
Malvik	54	7,3	55	7,3	54	4,1	53	4,1
Trøndelag	53	4,6	53	4,3	52	4,9	52	4,5
Landet	54	4,3	54	4,2	53	4,3	53	4,0
År	2020-2021				2019-2020			
Fag	Lesing		Regning		Lesing		Regning	
	Poeng	Fritatt	Poeng	Fritatt	Poeng	Fritatt	Poeng	Fritatt
Malvik	55	6,2	53	6,2	53	5,4	52	4,8
Trøndelag	53	4,9	53	4,4	54	3,8	53	3,5
Landet	54	4,1	53	4,3	54	3,8	54	3,6

Kilde: www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/nasjonale-prover-8.-og-9.-trinn

Poeng er gjennomsnittlig skalapoeng ved nasjonal prøve. Fritatt er andel elever som har fått fritak fra den aktuelle nasjonale prøven i henhold til forskrift til opplæringsloven. Tall unntatt offentlighet er pressesentret ved *. Fra 2022 starter måling av utvikling over tid på nytt. Resultatene fra 2022 kan derfor ikke direkte sammenlignes med tidligere år. 9. trinn har ikke prøve i engelsk. Resultatene for Malvik kommune er aggregerte tall for Hommelvik ungdomsskole og Vikhammer ungdomsskole.

Tabell D: KOSTRA nøkkeltall for grunnskolene i Malvik kommune, 2021.

	Malvik kommune	KOSTRA- gruppe 07	Trøndelag fylke	Landet	Landet uten Oslo
Årstimer til spesialundervisning per elev med spesialundervisning	150,3	133,7	144,9	144,4	144,2
Elever i kommunale og private grunnskoler som får spesialundervisning (%)	8,4	7,6	7,9	7,8	7,9
Netto driftsutgifter grunnskolesektor, i prosent av samlede netto driftsutgifter (%)	26,5	25,2	23,1	22,5	23,0
Netto driftsutgifter til grunnskolesektor, per innbygger (6-16 år) (kr)	113 999,5	124 594,3	125 980,3	128 272,3	126 051,8

Kilde: <https://www.ssb.no/kommunefakta/kostra/>



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no