

FORVALTNINGSREVISJON

Bemanning i grunnskolen

PROSJEKTPLAN



Malvik kommune

Desember 2022

FR 1224

1 SAMMENDRAG AV PROSJEKTPLAN

Problemstilling	<p>Har grunnskolen i Malvik kommune tilfredsstillende system og rutiner for å ivareta at tilpasset opplæring skjer med nødvendige personalressurser?</p> <ul style="list-style-type: none">• Har grunnskolene i Malvik kommune gode nok rutiner for å ivareta tilpasset opplæring ved kort- og langtidsfravær blant personale?• Har grunnskolene i Malvik kommune tilfredsstillende rapporteringsrutiner ved avvik i personalressurser og nødvendig kompetanse?• Har Malvik kommune tilfredsstillende budsjett- og rapporteringsprosesser for å ivareta nødvendig bemanning i grunnskolen?
Aktuelle kilder til kriterier	<ul style="list-style-type: none">• Opplæringsloven med forskrift• Kommuneloven (femte del om økonomi og syvende del om egenkontroll) med relevante forskrifter• Føringer fra f.eks. Kunnskapsdepartementet, Kommunal og distriktsdepartementet, Utdanningsdirektoratet mm.
Aktuelle metoder	Intervju, dokumentgjennomgang, statistikk hentet fra GSI, KOSTRA etc.
Tidsplan	<ul style="list-style-type: none">• 325 timer• Leveres til sekretær 01.08.23
Prosjektteam	<p>Oppdragsansvarlig revisor: Anna Ølnes</p> <p>Prosjektmedarbeider: Marie Husøy Sæther</p> <p>Kvalitetssikring:</p> <ul style="list-style-type: none">• Hanne Marit Ulseth Bjerkan• Johannes Nestvold

Uavhengighetserklæring	<p>Ingen av de involverte revisorer vil få habilitetsproblemer ved gjennomføringen av prosjektet.</p> <p>Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisors uavhengighetserklæring er vedlagt prosjektplanen.</p>
Kontaktperson Malvik kommune	<p>Kommunedirektør eller den som kommunedirektøren delegerer.</p>

2 MANDAT

2.1 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*. I planen er det foreslått problemstillinger knyttet til oppfyllelse av bemanningsnormen generelt, og ved sykefravær blant ansatte i skolen. Bestillingen etterspør videre at revisjonen omfatter bemanningssituasjonen rundt elever med behov for spesialundervisning. Synliggjøring av skolens behov for midler til å ivareta bemanningsnormen i kommunens budsjettprosesser er også nevnt i bestillingen.

Kontrollutvalget foreslår disse problemstillingene:

- *I hvilken grad oppfyller kommunen bemanningsnormen?*
- *Hvordan sikrer skolene at normen oppfylles ved uplanlagt og planlagt kort- og langtidsfravær?*
- *Hvordan sikrer kommunen at tilbudet til elever med behov for spesialundervisning ivaretas?*

2.2 Bakgrunnsinformasjon

Bemanningsnormen for skolen (*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.-10. årstrinn. Etter *Opplæringslovens § 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 bemanningsnormen. Bemanningsnormen er et minimumskrav, og flere ressurser gir større rom for å tilpasse opplæringen til den enkelte elev. *Opplæringslovens § 1-3* sier at alle elever har rett til tilpasset opplæring. Dette gjelder både elever som mottar spesialundervisning og elever i ordinær opplæring.

*Tilstandsrapport for grunnskolen i Malvik 2021*¹ drøfter bemanningssituasjonen i grunnskolen. Kommunen møter opplæringslovens krav til kompetanse blant undervisningspersonalet, og alle skoler har deltatt i ulike former for kompetanseutvikling de siste årene. Det mangler imidlertid ressurser for å nå bemanningsnormen, for enkelte skoler, trinn og år. Dette bekreftes

¹ www.malvik.kommune.no

av tall fra Grunnskolens informasjonssystem (GSI)² for skoleårene 2019/20, 2020/21 og 2021/22, som viser at tre av sju skoler i kommunen har brutt normen hvert av disse årene. To skoler har brutt normen ett av de siste tre skoleårene. To av skolene i kommunen tilfredsstillt bemanningsnormen de siste tre undervisningsårene. Ekstra midler for å møte normen er lagt inn i *Handlings- og økonomiplan for 2021-2024*, og det er fattet vedtak om å jobbe for å oppfylle bemanningsnormen etter *Tilstandsrapport for grunnskolen fra 2020*.

Antall elever per lærer i ordinær undervisning i grunnskolene i Malvik

Skole / trinn	2021/22			2020/21			2019/20		
	1.-4.	5.-7.	8.-10.	1.-4.	5.-7.	8.-10.	1.-4.	5.-7.	8.-10.
Hommelvik barneskole	15,4	17		14,9	22,1		15,6	20,2	
Hommelvik ungdomsskole			21,4			20,5			20,8
Saksvik barneskole	13,7	17,2		14,6	19,2		16,1	18,5	
Sveberg barneskole	14,4	18,6		14,8	18,7		14,5	19,8	
Vikhammer barneskole	15,7	18,2		14,8	21,4		16,2	20,4	
Vikhammer ungdomsskole			20			19,7			19,8
Vikhammeråsen grendeskole	13,2			12,2			14,2		

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

Det drøftes i tilstandsrapporten fra 2021 videre hvilke årsaker som kan ligge til grunn for manglende oppfyllelse av bemanningsnormen. En årsak knyttes til skolens plikt til å gi spesialundervisning til elever som har vedtak om dette (Opplæringsloven § 5-1). I noen tilfeller kan dette få konsekvenser for lærertetthet i ordinær opplæring. Dette gjelder spesielt i tilfeller

² www.gsi.udir.no

hvor det er uforutsett økning i etterspørsel etter spesialundervisning underveis i skoleåret (f.eks. ved tilflytting). Kontrollutvalgets bestilling peker også på fravær blant pedagogisk personale som årsak til manglende oppfyllelse av bemanningsnormen. En slik reduksjon i lærertetthet i ordinær undervisning innskrenker muligheten til å tilpasse opplæringen til den enkelte elev. Rom for tilpasset opplæring vil være spesielt viktig for elever med behov for ekstra støtte i opplæringen.

Kommunen har ansvar for å bevilge de midler som behøves for å oppfylle krav til opplæring, som formulert i opplæringsloven. Kommunen skal i tillegg sørge for at skolene jevnlig vurderer i hvilken grad organisering, tilrettelegging og gjennomføring av opplæringen medvirker til å nå mål fastsatt i Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Kommunen har dessuten ansvar for ha et forsvarlig system for å følge opp resultater fra nasjonale kvalitetsvurderinger (Opplæringsloven § 13-3e).

2.3 Kommunens organisering

Kommunedirektør har øverste administrativt ansvar i Malvik kommune. Under kommunedirektør står fem kommunalsjefer, som administrerer hver sine områder av kommunens virksomheter. Grunnskolene ligger under Kommunalsjef barn og unge.³

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 administrasjon med Vikhammer skole. Vikhammeråsen grendeskole tilbyr opplæring på 1.-4. årstrinn. Fra og med 5.årstrinn går elevene på Vikhammer skole.

Sveberg skole har en avdeling med spesialtilpasset opplæringstilbud (STOLT), i tillegg til ordinær skoledrift. Elever i STOLT er elever med store og sammensatte hjelpebehov.

³www.malvik.kommune.no

Barneskoler	Ungdomsskoler
Hommelvik skole	Hommelvik ungdomsskole
Saksvik skole	Vikhammer ungdomsskole
Sveberg skole	
Vikhammer skole	
Vikhammeråsen grendeskole (1.-4. årstrinn)	

Kilde: www.malvik.kommune.no

3 PROSJEKTDESIGN

3.1 Avgrensning

Hvorvidt Malvik kommune oppfyller bemanningsnormen i ordinær undervisning i grunnskolen, (på skolenivå og for ulike trinn), er drøftet i *Tilstandsrapporten for grunnskolen 2021*. En analyse av bemanningsnormen i grunnskolen i Malvik avgrenses dermed til å omhandle situasjonen for elever med behov for ekstra støtte i opplæringen. Dette inkluderer elever i ordinær undervisning med behov for ekstra tilrettelegging, og elever med formelt vedtak om rett til spesialundervisning.

Foreslåtte problemstillinger i bestillingen fra kontrollutvalget retter seg inn mot skoleeiers (kommunens) håndtering av forhold rundt bemanningsnormen. Problemstillingene i revisjonen vil følge dette sporet og rette søkelyset mot kommunens systemer for å sikre at bemanningsnormen ivaretas og at elever med særlige behov for tilpasset opplæring får sine behov møtt.

Elever i STOLT ved Sveberg skole er elever med svært store hjelpebehov. Vi har holdt denne gruppen utenfor vår undersøkelse.

3.2 Problemstillinger

Har grunnskolen i Malvik kommune tilfredsstillende system og rutiner for å ivareta at tilpasset opplæring skjer med nødvendige personalressurser?

- Har grunnskolene i Malvik kommune gode nok rutiner for å ivareta tilpasset opplæring ved kort- og langtidsfravær blant personale?
- Har grunnskolene i Malvik kommune tilfredsstillende rapporteringsrutiner ved avvik i personalressurser og nødvendig kompetanse?
- Har Malvik kommune tilfredsstillende budsjett- og rapporteringsprosesser for å ivareta nødvendig bemanning i grunnskolen?

3.3 Aktuelle kilder til kriterier

- Lov om grunnskolen og den vidaregående opplæringa (Opplæringsloven med forskrift).
- Lov om kommuner og fylkeskommuner (Kommuneloven) – femte del (økonomi) og syvende del (egenkontroll/internkontroll). Aktuelle forskrifter til kommuneloven.

- Føringer fra f.eks. Kunnskapsdepartementet, Kommunaldepartementet og Utdanningsdirektoratet.
- Lokale styrende dokument

3.4 Metoder for innsamling av data

Tall fra GSI, KOSTRA etc. vil være aktuelle kilder til kunnskap om grunnskolen i Malvik som en bakgrunn for analysen. Dette kan omfatte statistikk knyttet til sykefravær, bemanning, vedtak om spesialundervisning, og resultat på nasjonale prøver.

Intervju av ansatte med god kjennskap til rutiner i skolen, systemer for kommunikasjon mellom skoler og skoleeier, og prosesser for tildeling av midler i kommunen. For eksempel skoleadministrasjon, skoleledelse, rektor, lærere, spesialpedagogiske koordinatører, kommunalsjef barn og unge, PPT, og ansatte med kjennskap til kommunale økonomi- og budsjettprosesser.

Gjennomgang av styrende dokument fra skoleeier vil være aktuelt.

Revisor vil vurdere underveis, hvilke andre behov for data det vil være.

KILDER

- Tilstandsrapport for grunnskolen i Malvik 2021, organisasjonskart etc. hentet fra www.malvik.kommune.no
- Opplæringsloven med forskrift
- Grunnskolens informasjonssystem (GSI), Utdanningsdirektoratet. www.gsi.udir.no

VEDLEGG 1: UAVHENGIGHETSERKLÆRING



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no