

Rapport fra forvaltningsrevisjon - Bemanning i grunnskolen

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Malvik kommune

Møtedato

31.08.2023

Saknr

20/23

Saksbehandler Torbjørn Berglann

Arkivkode FE-217, TI-&58

Arkivsaknr 22/149 - 7

Forslag til vedtak

Kontrollutvalget tar rapporten til orientering og legger den fram for kommunestyret med følgende forslag til vedtak:

1. Kommunestyret ber kommunedirektøren om:

- å utarbeide et system som sikrer oversikt over konsekvenser av lærerfravær i skolene, som bortfall av spesialundervisning og begrensninger i arbeidet med tidlig innsats
- å implementere en rutine som sikrer at informasjon om konsekvensene av lærerfravær 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 rammeområde

2. Kommunedirektøren bes rapportere til kontrollutvalget om iverksettingen av tiltakene innen 30.08.2024

Vedlegg

Rapport fra forvaltningsrevisjon - Lærernormen i grunnskolen

Saksopplysninger

Kontrollutvalget bestilte høsten 2022 en forvaltningsrevisjon med tema bemanning i grunnskolen. Formålet var å se på bemanningssituasjonen for elever med behov for spesialundervisning, om budsjettprosessene på skoleområdet synliggjør behovet for midler nok til å ivareta bemanningsnormen. Et tredje formål var å belyse rapporteringsrutinene ved avvik i personalressursene. Revisjonen belyser temaene gjennom å svare på to spørsmål:

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?

Resultater*System og rutiner*

Det første spørsmålet er belyst ved at revisjonen har undersøkt fire tema; oppfyllelse av lærernormen, personalets kompetanse, rutinene ved fravær for å ivareta den tilpassede opplæringen samt kommunedirektørens internkontroll.

- *Lærernormen:* Lærernormen er oppfylt ved tre av sju skoler de siste skoleårene; Sakskvik og Sveberg skole og Vikhammeråsen grendeskole. De fire andre skolene ligger akkurat på normen eller under. I rapporten kommer det fram at statistikken er avhengig av hvordan registreringen av lærertimer gjøres. Statistikken gir dessuten bare et bilde av status på rapporteringstidspunktet, mens ressursbehovet kan endre seg betydelig gjennom året. Revisjonen mener at kommunedirektøren bør sikre at skolene rapporterer lærertettheten mest mulig likt. Skolene har ellers rutiner for å holde oversikt over grunnbemanningen og planlegge for kommende skoleår.

- **Kompetanse:** Undervisningspersonalet oppfyller, med et par mindre unntak, kompetansekravene i opplæringsloven. Personalet som gir spesialundervisning oppfyller bare delvis anbefalingene om at slikt personell skal ha spesialpedagogisk kompetanse. Det kommer også fram at skolene legger vekt på andre forhold enn bare spesialpedagogisk kompetanse; for eksempel fagkunnskap, personlig egnethet og at barna er sammen med kjente voksne.
- **Tilpasset opplæring ved fravær:** Skolene håndterer sykefravær og tilkalling av vikarer selv. De første 16 dagene av sykefraværet dekkes som regel med interne ressurser. Dette gjelder alle skolene. Skolene legger likevel til rette for at spesialundervisningen går som normalt når lærerne er borte. Rapporten viser at sykefravær i første rekke kan gå utover elever med behov for ekstra støtte, som ikke har vedtak om spesialundervisning. I tillegg uttrykker PPT en bekymring for om lovkravet om tidlig innsats på 1.-4. trinn overholdes, og om språkopplæringen til minoriteter er god nok ved fravær. Revisor konkluderer med at skolene ikke overholder kravet om å tilpasse opplæringen, inkludert spesialundervisning og tidlig innsats, ved fravær. Revisor skriver også at skolene som en hovedregel ikke kommuniserer avvik fra vedtatt ressurs om spesialundervisning. Skolene har ingen oversikt over bortfallet av timer til spesialundervisning.
- **Internkontroll:** Rapporten viser flere mangler ved internkontrollen:
 - Kommunedirektøren gjør ikke systematiske risikovurderinger av bemanningssituasjonen, dette er heller ikke delegert til skolene.
 - Skolene har ikke system for å registrere og synliggjøre konsekvenser av fravær, verken for opplæringen eller arbeidshverdagen.
 - Skolene kan dermed ikke dokumentere og følge opp avvik fra lovkrav om tilpasset opplæring og individuelle opplæringsplaner.
 - Avvikene fra lærernormen diskuteres ikke systematisk av skoleeier

Revisor konkluderer på denne bakgrunn med at kommunens system og rutiner for å ivareta at opplæringen skjer med nødvendige og lovpålagte personalressurser, er mangelfull.

Budsjett- og rapporteringsprosesser

Spørsmålet om budsjett- og rapporteringsprosessene bidrar til å ivareta nødvendig bemanning i grunnskolen er besvart ved at revisor har undersøkt dialogen mellom skoleeier og skoleledelsen. Rapporten viser at kommunens system for kommunikasjon om budsjettmidler mellom skolene og skoleeier oppleves som vanskelig. Problemene skyldes dels ressursfordelingsmodellen, kunnskap om økonomistyring generelt og bruk av økonomistyringsverktøyet "Framsikt" spesielt. Flere av rektorene opplyser at de økonomiske rammene gjør det umulig å oppfylle lærernormen og samtidig følge tilrådinger fra PPT. Revisor antyder på denne bakgrunnen at bevilgningene til skolen ikke er tilstrekkelige til å dekke nødvendig bemanning.

Konklusjoner og anbefalinger.

Skolene mangler system og rutiner for å ha oversikt over konsekvensene ved lærerfravær. Dette gjelder både for tilpasset opplæring og spesialundervisning. Manglende oversikt gjør det utfordrende å være sikker på at skoledriften er i samsvar med lovverket. Den manglende oversikten begrenser også skoleledelsens muligheter til å gjøre gode vurderinger av risiko for avvik ved lærerfravær.

Noen av virksomhetslederne har begrenset kompetanse til å delta i budsjettprosessene. De ønsker også mer åpenhet om fordelingen av midler mellom virksomhetene.

Tilstandsrapportene for grunnskolen har over flere år vist at skolene ikke møter normene for lærertetthet.

Revisor anbefaler på denne bakgrunnen kommunedirektøren:

- å utarbeide et system som sikrer oversikt over konsekvenser av lærerfravær i skolene, som bortfall av spesialundervisning og begrensninger i arbeidet med tidlig innsats

- å implementere en rutine som sikrer at informasjon om konsekvensene av lærerfravær 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

Metode

Revisors konklusjoner og anbefalinger bygger på en rekke kilder; intervju med sektorledelsen og samtlige rektorer, flere gruppeintervju med totalt 40 ansatte ved skolene, intervju med økonomisjef og rådgivere i stabsfunksjoner samt lederen for PPT. I tillegg har revisor gått gjennom en rekke dokumenter og statistikk. Sekretariatet viser ellers til den vedlagte rapporten for nærmere informasjon om problemstillinger, resultater og metode.

Høringssvar

Kommunedirektørens høringsuttalelse viser at administrasjonen har satt i verk tiltak på flere av områdene som belyses i rapporten.

Revisjon Midt-Norge ved vil orientere i møtet ved forvaltningsrevisorene som har skrevet rapporten.

Vurdering

Rapporten svarer etter sekretariatets vurdering på kontrollutvalgets bestilling. Revisor har et godt grunnlag for sine konklusjoner og anbefalinger, kommunedirektøren bør derfor få i oppgave å sette i verk tiltakene som revisor anbefaler. Kommunedirektøren bør rapportere til kontrollutvalget når tiltakene er satt i verk og har fått virke en tid.