

FINANSIELL REVISJON | FORVALTNINGSREVISJON | FINANSFORVALTNING | SELSKAPSKONTROLL | RÅDGIVNING



Ivaretar STFK elevenes rett til opplæring ved lærerfravær?

Sør-Trøndelag fylkeskommune

April 2010

Forord

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført på oppdrag av Sør-Trøndelag fylkeskommunes kontrollutvalg i perioden februar-april 2010.

Undersøkelsen er utført i henhold til NKRFs standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Revisjon Midt-Norge IKS vil takke alle som har bidratt med informasjon i undersøkelsen.

Oppdragsansvaret overføres til prosjektmedarbeider fra og med 1/5, fordi ansvarlig forvaltningsrevisor slutter i Revisjon Midt-Norge 30/4.

Trondheim, 16.04.2010

Torbjørn Berglann /s/
Ansvarlig forvaltningsrevisor

Frode Singstad /s/
Prosjektmedarbeider

Sammendrag

Kontrollutvalget i Sør-Trøndelag fylkeskommune, STFK, har bestilt en forvaltningsrevisjon av elevenes rett til opplæring ved lærerfravær. Bakgrunnen for bestillingen er blant annet et nasjonalt tilsyn utført av fylkesmennene i 2008. Der konkluderte man blant annet med at 16 av 18 kontrollerte fylkeskommuner, deriblant STFK, ikke hadde forsvarlig system for å vurdere om kravene i opplæringsloven blir oppfylt. Kontrollutvalget ønsket også en gjennomgang av skolenes rutiner for registrering av lærerfravær.

Vi har konsentrert oss om lærernes fravær fra undervisningen, både sykefravær og fravær i forbindelse med kompetanseheving og sensorarbeid. Fravær utenom undervisningstidene er ikke tema i denne undersøkelsen. Det overordnede spørsmålet i denne undersøkelsen er om STFK ivaretar elevenes rett til opplæring når lærerne er borte. Det krever at skolene vet hva som skal gjøres når lærerne er fraværende. På bakgrunn av resultatet fra det nasjonale tilsynet i 2008 er det også interessant å belyse skolenes systemer for å dokumentere at de faktisk fyller årstimetallet. Vi belyser den overordnede problemstillingen gjennom to delproblemstillinger:

- § Har STFK etablert prosedyrer for å sikre elevene opplæring?
- § Kan skolene dokumentere at elevenes krav på opplæring er ivare tatt ved lærerfravær?

Datamaterialet er samlet inn gjennom en henvendelse på e-post til samtlige rektorer/skoleledere ved de videregående skolene. Supplerende opplysninger er samlet inn i intervju og gjennomgang av det elektroniske støttesystemet for kvalitet i STFK, ESK og et utvalg ”rom” på Fronter – de videregående skolenes elektroniske plattform.

Revisjonskriteriene er hentet fra flere paragrafer i opplæringslova med tilhørende forskrifter, og fra STFKs egne retningslinjer. Sentrale punkt i denne sammenhengen er at skoleeier har ansvar for at kravene i opplæringslova blir oppfylt, og i tillegg skal ha et forsvarlig system for å vurdere om disse blir oppfylt. STFK pålagt skolene å ha prosedyrer for å sikre opplæring ved lærers fravær, prosedyrer for å sikre opplæring i eksamensperioden og prosedyrer for å sikre elevene opplæring relatert til fagspesifikke læreplaner på alternative dager. Alternative dager er, litt forenklet framstilt, dager som ikke umiddelbart kan knyttes direkte til de fagspesifikke læringsmålene i læreplanene.

Sammendrag av resultatene:

Majoriteten av skolene har utarbeidet prosedyrene som opplæringsdirektøren har pålagt dem. Med tanke på at kravet er et lovkrav, at dette ble påtalt ved det nasjonale tilsynet i 2008 og at STFK har fått pålegg om å lukke avvikene burde oppslutningen vært 100 prosent.

Opplæringsdirektøren ønsker å styre gjennom nettverk og utvikling, ikke gjennom ensidige kontrolltiltak. Vi mener likevel at direktøren bør sørge for en noe grundigere oppfølging enn dagens, fordi det har liten hensikt å utarbeide prosedyrer som ikke blir fulgt eller som det ikke får konsekvenser å ikke følge.

Majoriteten av rektorene henviser til at de har, eller skal legge prosedyrene inn i ESK. Om lag halvparten av dem har beskrevet hvordan de har gjort prosedyrene kjent gjennom andre kanaler enn ESK. Med tanke på at bare en liten andel av skolene hadde lagt ut prosedyrene i ESK i februar kan det se ut for at prosedyrene har vært lite kjent ved i hvert fall deler av skolene.

Skolene skal sørge for at elevene får opplæring ved lærers fravær og i eksamensperioden. Det framgår av rapporten at løsningene ved fravær og i eksamensperioden er ulike fra skole til skole. Vi har inntrykk av at løsningene er avhengige av forhold som blant annet fagtilbudet, skolens størrelse og lærernes arbeidsavtaler. Dette bidrar til at noen skoler tilsynelatende har bedre forutsetninger for å lage gode løsninger enn andre skoler, uten at vi kan vurdere løsningene.

Mindre enn halvparten av skolene gir ordinær undervisning til elevene i eksamensperioden. Responsen fra rektorene gir inntrykk av at noen skoler har en praksis som er i strid med målet om undervisning gjennom 38 uker. Dette er i så fall brudd på opplæringsloven.

Det stilles ikke krav i opplæringsloven om å ha et system for å telle timer med henblikk på å sikre at årstimetallet oppfylles, men det stilles krav til planleggingen. Derfor må skolenes systemer ses under ett: Prosedyrene for å ivareta årstimetallet må utformes slik at de beskriver hva man skal foreta seg når lærerne er fraværende, når det er eksamen og på alternative dager. Her har undersøkelsen vist at det er mangler.

Rapportene fra enhetsbesøkene viser at skolene ikke har gode nok rutiner for å føre lærernes fravær. Dette er forhold som har vært tatt opp med fylkesrådmannen tidligere, og som bør bringes i orden. På denne bakgrunnen konkluderer vi slik:

Delproblemstilling en:

§ Har STFK etablert prosedyrer for å sikre elevene opplæring?

Svaret på denne delproblemstillingen er et "både og". Bortimot alle skolene har etablert slike prosedyrer, og det har vært en økning de siste månedene. Det er likevel fortsatt mangler:

For det første er det fortsatt skoler som står uten prosedyrer, til tross for at opplæringsdirektøren påla rektorene dette i juni 2008. For det andre gis det ved noen av skolene ikke opplæring til elever som ikke er trukket ut til eksamen. Dette er brudd på opplæringsloven og interne retningslinjer.

Delproblemstilling to:

§ Kan skolene dokumentere at elevenes krav på opplæring er ivaretatt ved lærerfravær?

Flertallet av rektorene som har svart på henvendelsen fra oss viser til planleggingen av skoleåret, når de blir spurt om de har system for å dokumentere at kravet til årstimetall er innfridd. For at planleggingen skal kunne dokumentere at årstimetallet oppfylles, må planene ses i sammenheng med prosedyrene for hvordan skolene forholder seg ved lærerfravær. Totalt sett er inntrykket at skolene kan dokumentere at opplæringen er ivaretatt. Enkelte skoler har likevel ikke tilstrekkelig konkrete prosedyrer til at vi kan si at de kan dokumentere at årstimetallet ivaretas. Derfor konkluderer vi slik i hovedproblemstillingen:

Ivaretar STFK elevenes rettigheter til opplæring ved lærerfravær?

På bakgrunn av konklusjonene i delproblemstillingene er hovedinntrykket at STFK ivaretar elevenes rettigheter, men at det er mangler ved enkelte skoler på noen områder.

Innhold

1	Bestilling og bakgrunn	10
1.1	Bestilling	10
1.2	Oversikt over videregående opplæring og utfordringer for årstimetallet.....	10
2	Avgrensning, problemstillinger, revisjonskriterier og metode.....	12
2.1	Avgrensning	12
2.2	Problemstillinger	12
2.3	Revisjonskriterier	13
2.4	Metode.....	13
3	Prosedyrer for å sikre opplæring i minste årstimetall	14
3.1	Kravene til skolene - beskrivelse av revisjonskriteriene	14
3.2	Har skolene prosedyrer for å sikre årstimetallet?.....	15
3.3	Hvordan er rutinene gjort kjent for de ansatte?.....	15
3.4	Innholdet i prosedyrene	16
3.5	Kan skolene dokumentere at de fyller årstimetallet?	19
3.6	Skolens system for å registrere lærerfravær	20
3.7	Revisors vurdering	21
4	Høring.....	23
5	Konklusjon og anbefalinger	23
5.1	Konklusjon	23
	Kilder.....	24
	Vedlegg 1 Fylkesrådmannens hørings svar.....	25
	Vedlegg 2 Opplæringslova §§ 3-2 og 13-10 med aktuelle forskrifter	26
	Vedlegg 3 Felles retningslinjer for å sikre årstimetallet i VGO i STFK.....	27
	Vedlegg 4 Revisjonens henvendelse til rektorene.....	28

1 Bestilling og bakgrunn

Her gir vi en kort beskrivelse av bestillingen fra kontrollutvalget og bakgrunnen for denne. Deretter gir vi en kort oversikt over videregående opplæring og noen sentrale begreper på området, før vi avslutter med å peke på tre utfordringer som skolene har når det gjelder å ivareta elevenes rett til undervisning i det lovbestemte årstimetallet.

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Sør-Trøndelag fylkeskommune, STFK, har bestilt en forvaltningsrevisjon av elevenes rett til opplæring ved lærerfravær¹. Oppdragsansvarlig revisor la fram en skisse for utvalget i møte 17.12.09, og undersøkelsen ble bestilt på bakgrunn av vedtaket i møtet. Utvalget ønsket en orientering om status og framdrift i det påfølgende møtet, 27.01.10. I dette møtet kom det fram at utvalget ønsker en gjennomgang av skolenes håndtering av lærernes fravær. Det var enighet om at gjennomgangen kan gjøres på bakgrunn av de finansielle revisorenes årlige enhetsbesøk.

Bakgrunnen for bestillingen er at kontrollutvalget vil ha informasjon om skolenes undervisningstilbud i det lovbestemte årstimetallet i de enkelte fagene når lærerne er fraværende. Dette skyldes blant annet et nasjonalt tilsyn, utført av fylkesmennene i 2008. Der konkluderte man blant annet med at 16 av 18 kontrollerte fylkeskommuner ikke hadde forsvarlig system for å vurdere om kravene i opplæringsloven blir oppfylt. Ifølge rapporten fra tilsynet representerer dette:

"... en markant risiko for at elevenes rettsikkerhet ikke blir ivaretatt og at elevene ikke får oppfylt sentrale rettigheter etter opplæringslovgivningen(...)."

Det konkluderes også med at denne risikoen blir betydelig redusert dersom skoleeier selv har systemer for internkontroll. I tillegg kan skoleeier selv identifisere og korrigere feil. Det heter også at:

"Tilsynenes stikkprøvekontroller av skoleeierens faktiske etterlevelse av de konkrete plikter styrker denne oppfatning. Eksempler på dette er at elevene i mange tilfeller ikke får oppfylt sine krav på minste årstimetall (...)."

Sør-Trøndelag fylkeskommune var en av de 16 fylkeskommunene som ikke hadde et forsvarlig system for å sikre årstimetallet.

1.2 Oversikt over videregående opplæring og utfordringer for årstimetallet

Den videregående opplæringen består av 12 utdanningsprogram: tre studieforbereende og ni yrkesforberedende. Opplæringen i videregående opplæring går vanligvis over tre skoleår, fordelt på VG1, VG2 og VG3. Opplæring i bedrift (fagopplæringen) går vanligvis over to år i skole og to år i bedrift. Gjennomført og bestått utdanningsprogram leder fram til vitnemål.

Figuren på neste side viser det minste antallet timer som elevene skal gjennom i ulike utdanningsløp, *minstetimetallet*. De vanligste utdanningsløpene er uthevet i grått. Skoleeier kan tilby flere undervisningstimer, men ikke færre.

¹ Brev av 7. januar 2010 fra Kontrollutvalgsssekretariat Midt-Norge.

Figur 1 Årlig og totalt minstetimetall i ulike utdanningsprogram

Type utdanningsprogram	Vg1	Vg2	Vg3	Totalt*
Studieforberedende (real-fag, språk, samfunnsfag og økonomi)	842	840	841	2523
Studieforberedende - idrettsfag	982	980	981	2943
Studieforberedende - formgivingsfag	982	980	981	2943
Yrkesfaglig	981	982	-	1963
Yrkesfaglig - særloop		1177	-	
Yrkesfaglig - Vg3 i skole	981	982	981	2945

Kilde: Utdanningsdirektoratet: Rundskriv UDir -08-2009

* Totalt over 3 og 2 år i henholdsvis studieforberedende og yrkesfaglig utdanningsprogram. Yrkesfaglig utdanningsprogram består normalt av to år i skole og to år i bedrift, med noen unntak.

Elever som har spesielle behov kommer inn under egne bestemmelser. Det samme gjelder for elever med samisk som morsmål.

Skolereformen *Kunnskapsløftet* ble innført i barne-, ungdoms- og videregående skole, grunnsopplæringen, i 2006. Reformen bygger på stortingsmeldingen *Kultur for læring*², der det blant annet heter om antallet undervisningstimer:

Departementet går inn for å fastsette et samlet minstetimetall som den enkelte elev har rett til å få, og som skoleeier har plikt til å gi. Det fastsettes også timetall for alle fag fordelt på de enkelte hovedtrinn i grunnskolen og for hvert årstrinn i videregående opplæring. Timetallet i de enkelte fag skal til sammen være lik minstetimetallet.

Utdanningsdirektoratet utgir *læreplaner* for hvert fag. Disse er å regne som forskrifter. Læreplanene for de felles fagene i videregående opplæring gir blant annet en beskrivelse av formålet med faget, fagets hovedområder, grunnleggende ferdigheter etter endt opplæring, vurderingsform for fastsettelse av eksamens- og standpunkt karakter og årstimetall³.

For å oppfylle kravene i læreplanene skal skolene legge årlige planer for undervisningen. Gjennom planleggingen skal kravet til minste årstimetall oppfylles for det enkelte fag, i det enkelte utdanningsprogram, i det enkelte skoleåret.

Som det nasjonale tilsynet avdekket, har skolene utfordringer på flere områder når det gjelder kravene til å gi undervisning i det årstimetallet som læreplanene legger opp til. ”Utredningsgruppen for eksamen og årstimetall”⁴ har utredet to av dem: eksamensavvikling og såkalte alternative dager. I tillegg kan fravær av lærere også by på problemer i denne sammenhengen. Under følger en konkret, men oversiktspreget gjennomgang av skolenes utfordringer.

Under eksamen må skolene håndtere flere problem samtidig. For det første forsvinner noen av lærerne på sensoroppdrag til andre skoler. For det andre trekkes deler av elevmassen ut til eksamen på egen skole. Deler av en klasse kan bli trukket ut til eksamen i ett fag, andre elever i samme klasse trekkes ut i et annet fag, mens resten av klassen ikke blir trukket ut i det hele

² St. meld. 30 (2003-2004).

³ Samtlige læreplaner er publisert på udir.no/grep.

⁴ Gruppen ble nedsatt etter det tidligere omtalte nasjonale tilsynet i 2008. Mandatet til gruppa besto blant annet i å ”beskrive konkrete problemstillinger knyttet til oppfyllelse av årstimetall og gjennomføring av eksamen”. Den har også drøftet utfordringene ”alternative dager” representerer overfor kravet om å fylle minste årstimetall.

tatt og skal ha vanlig undervisning. For det tredje båndlegger eksamensaktiviteten undervisningsrom.

Den andre utfordringen oppstår når skolene skal oppfylle årstimetallet i fagene og samtidig drive aktiviteter som ikke umiddelbart kan knyttes til målene i læreplanene. Operasjon Dagsverk (OD) nevnes gjerne som et typisk eksempel på en slik dag. Hvis skolene ikke knytter OD til målene i læreplanene mister de en dag med undervisning, og må ta den igjen ved å legge til en dag i skoleåret, eller ta igjen de tapte timene over flere dager. Dersom skolene knytter OD til målene i læreplanen kan dagen gå inn som en av de 190 dagene i skoleåret.

Når det gjelder lærerfravær er det to hovedtyper: planlagt og ikke planlagt. Planlagt fravær er gjerne kompetanseheving, sensoroppdrag eller planlagt sykehusinnleggelse/sykemelding. Fravær som ikke er planlagt inntreffer ved sykdom. Når en lærer blir borte i forbindelse med sykdom må skolen håndtere problemet på kort og lengre sikt. I første omgang må skolen sørge for at elevene får undervisning så raskt som mulig. Deretter må den lage et opplegg for å ivareta undervisningen på noe lengre sikt, avhengig av hvor langvarig fraværet antas å bli.

2 Avgrensing, problemstillinger, revisjonskriterier og metode

Dette kapitlet beskriver hvilke forhold vi ikke har gått nærmere inn på. Videre presenterer vi revisjonskriteriene, det vil si kriteriene vi legger til grunn i vurderingene og konklusjonen. Til sist beskriver vi hvordan vi har gått fram for å samle inn opplysningene til undersøkelsen.

2.1 Avgrensing

Med lærerfravær mener vi lærernes fravær fra undervisningen, både sykefravær og fravær i forbindelse med kompetanseheving og sensorarbeid. Det kan tenkes at lærernes fravær utenom undervisningstidene får konsekvenser for undervisningen. Dette fraværet er likevel ikke tema i denne rapporten.

Alternative dager har ikke nødvendigvis noe å gjøre med lærerfravær, men de kan ha det. De alternative dagene er derfor ikke viet så stor plass i rapporten som lærerfravær ved eksamen og annet fravær.

2.2 Problemstillinger

Denne undersøkelsen er rettet mot lærernes fravær fra undervisningen. Årsaken til at en lærer ikke kan gi undervisning kategoriseres i denne sammenhengen i to hovedtyper: sykefravær og kompetanseheving/sensoroppdrag. Kompetanseheving og sensoroppdrag er planlagt, mens sykefravær enten er planlagt eller ikke planlagt, avhengig av omstendighetene. Fraværets lengde kan variere, uavhengig av årsaken.

Det overordnede spørsmålet i denne undersøkelsen er om STFK ivaretar elevens rett til opplæring når lærerne er borte. Det krever at skolene vet hva som skal gjøres når lærerne er fraværende.

På bakgrunn av resultatet fra tilsynet fra fylkesmennene i 2008 er det også interessant å belyse skolenes systemer for å dokumentere at de faktisk fyller årstimetallet. Undersøkelsens hovedproblemstilling er derfor:

Ivaretar STFK elevenes rettigheter til opplæring ved lærerfravær?

Vi belyser hovedproblemstillingen gjennom to delproblemstillinger:

- § Har STFK etablert prosedyrer for å sikre elevene opplæring?
- § Kan skolene dokumentere at elevenes krav på opplæring er ivaretatt ved lærerfravær?

2.3 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er målestokken i en forvaltningsrevisjon. Revisjonskriteriene er ofte hentet fra lover og regler, eller fylkeskommunale regler, og sier noe om hvordan tilstanden på et område skal være. I denne undersøkelsen har vi to kilder for revisjonskriterier:

- Opplæringslovens §§ 3-2 og 13-10 med tilhørende forskifter
- Felles retningslinjer for sikring av minste årstimetall i videregående opplæring i STFK.

Retningslinjene fra STFK er egentlig en sammenfatting av lovkravene, og overlapper kravene i lovene. De er likevel brukt som kriterium fordi de er pålegg fra rådmannsnivået til enhetslederne. Vi utdyper kriteriene i sammenheng med de aktuelle underkapitlene.

2.4 Metode

En del av grunnlagsmaterialet til undersøkelsen er samlet inn gjennom en henvendelse på e-post til samtlige rektorer/skoleledere ved de videregående skolene. Supplerende opplysninger er samlet inn i intervju med utvalgte skoleledere, personer i støttetjenestene og en representant for gruppa som arbeider med kvalitetsarbeid i videregående opplæring. I tillegg har vi vært i kontakt med elevombudet og hovedtillitsvalgt for Utdanningsforbundet i STFK. Vi har også intervjuet opplæringsdirektøren.

Vi har gått gjennom det elektroniske støttesystemet for kvalitet i STFK, ESK. I tillegg har vi hatt tilgang til et utvalg ”rom” på Fronter – de videregående skolenes elektroniske plattform, for å se hvor utbredt bruken av periodeplaner er. Alle som er intervjuet har fått anledning til å bekrefte at opplysningene de har gitt er riktige.

3 Prosedyrer for å sikre opplæring i minste årstimetall

Dette kapitlet inneholder først en beskrivelse av revisjonskriteriene (3.1). Deretter gir vi en oversikt over utbredelsen av prosedyrer for å ivareta årstimetallet ved ulike hendelser (3.2), og videre hvordan disse blir bekjentgjort for de ansatte (3.3). Videre ser vi nærmere på hva prosedyrene inneholder og hvordan skolene sørger for å ivareta elevenes rett til undervisning i ulike sammenhenger (3.4). Deretter ser vi på skolenes system for å dokumentere at de faktisk gir undervisning i årstimetallet (3.5) og systemene deres for å registrere lærerfravær (3.6). Kapitlet avsluttes med revisors vurdering (3.7).

3.1 Kravene til skolene - beskrivelse av revisjonskriteriene

I opplæringslovas § 3-2⁵ heter det at departementet gir forskrifter om samlet tid til opplæring i den videregående opplæringen. Dette skjer gjennom læreplanene, som er å betrakte som forskrifter. Videre heter det at opplæringen skal gå over minst 38 skoleuker, innenfor en ramme på 45 sammenhengende uker i skoleåret.

Opplæringslovens § 13-10 sier at fylkeskommunen som skoleeier har ansvar for at kravene i opplæringslova blir oppfylt. I dette ligger også at fylkeskommunen må stille nødvendige ressurser til rådighet, slik at loven kan holdes. Videre heter det at fylkeskommunen skal ha et forsvarlig system for å vurdere om kravene i loven og forskriftene blir oppfylt.

I forskriftene til loven (§§ 1-3 og 1-4) heter det at den videregående opplæringen skal være i samsvar med Læreplanverket for Kunnskapsløftet og den fastsatte tilbudsstrukturen. Læreplanverket for Kunnskapsløftet omfatter den generelle delen av læreplanen, prinsipper for opplæringa, læreplanene for fagene og fag- og timefordelingen. Videre heter det at tiden som går med til eksamen og eksamensforberedelser skal regnes som opplæringstid, og at elever som ikke blir trukket ut til eksamen skal ha ordinær opplæring.

STFK har sammenfattet lovkravene i felles retningslinjer⁶. I retningslinjene pålegges skolene å:

- Planlegge alle fagene med det årstimetallet læreplanene fastslår.
- Gi elevene opplæring ved lærers fravær
- Gi opplæring i løpet av minst 38 uker innenfor en ramme på 45 sammenhengende uker i skoleåret
- Gi ordinær opplæring i eksamensperioden for elever som ikke er trukket ut til eksamen
- Gi elevene opplæring helt til skoleårets slutt
- Relatere innholdet i opplæringen på alternative dager til fagspesifikke læreplaner

I tillegg pålegges skolene å ha prosedyrer for å sikre opplæring ved lærers fravær, prosedyrer for å sikre opplæring i eksamensperioden og prosedyrer for å sikre elevene opplæring relatert til fagspesifikke læreplaner på alternative dager.

⁵ Lovparagrafene er gjengitt i vedlegg 2, side 26

⁶ Retningslinjene er gjengitt i sin helhet i vedlegg 3, side 27

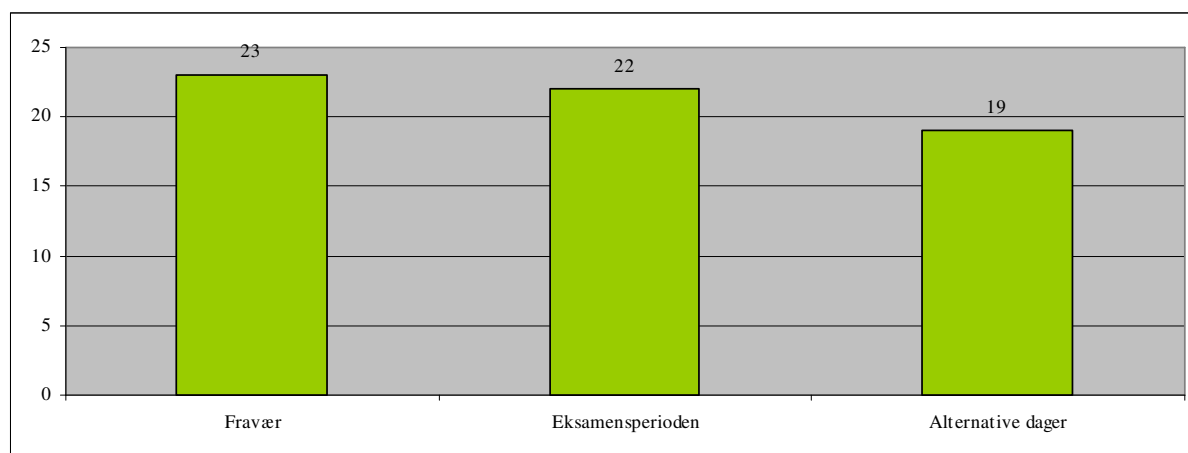
3.2 Har skolene prosedyrer for å sikre årstimetallet?

For å få en oversikt over hvordan skolene har fulgt opp pålegget fra opplæringsdirektøren om å utarbeide prosedyrer henvendte vi oss skriftlig til rektorene. I henvendelsen ba vi om å få tilsendt eventuelle prosedyrer for håndtering av årstimetallet i forbindelse med eksamensperioder, alternative dager og lærerfravær.

Alle rektorene mottok henvendelsen, også rektorene ved de tre skolene i Trondheim som har fått felles administrasjon med andre skoler. Vi har fått skriftlig tilbakemelding fra samtlige, så nær som én. For denne skolen fant vi mye av den etterspurte informasjonen i ESK, og vi har derfor ikke bedt om ytterligere informasjon. I tillegg har vi gjennomført telefonintervju med fire rektorer og fått utdypet de skriftlige svarene. Vi har dessuten hatt kontakt med ytterligere to rektorer på e-post for en klargjøring av deres svar.

De fleste rektorene oppgir å ha rutiner for å opprettholde minste årstimetall ved fravær, under eksamensperiodene og på alternative dager. Dette er illustrert i figuren under.

Figur 2 Antall skoler som har retningslinjer/prosedyrer for å sikre årstimetallet ved alternative dager, i eksamensperioden og ved lærerfravær.



Kilde: Rektorene ved de videregående skolene/ESK.

Antall skoler som har svart: Alternative dager: 24 skoler, eksamensperioden: 24 skoler, fravær: 25 skoler

Som det framgår av oversikten oppgir 23 av 25 skoler å ha rutiner for å ivareta undervisningen når lærerne er fraværende, 22 av 24 skoler oppgir å ha rutiner for å sikre årstimetallet i eksamensperiodene, mens 19 av 24 oppgir at de har prosedyrer for å sikre årstimetallet på de alternative dagene.

3.3 Hvordan er rutinene gjort kjent for de ansatte?

Det er ikke tilstrekkelig å ha prosedyrer, de må også være kjent og være i bruk. Derfor har vi spurt rektorene hvordan de har gjort prosedyrene kjent for sine medarbeidere. Majoriteten av rektorene henviser til ESK, elektronisk støtte til kvalitetsprosessen i STFK. Systemet ble introdusert sommeren 2009, og avløste da et annet elektronisk støttesystem for kvalitet, EQS. Tidligere forvaltningsrevisjoner har vist at skolene har brukt EQS i varierende grad. Enkelte har brukt det mye, mens andre har lagt inn et fåtall dokumenter.

På spørsmål om hvordan de har gjort rutinene kjent for sine ansatte svarer 19 av rektorene at rutinene ligger i ESK, eller at skolen er i ferd med å ta i bruk ESK, og nå er i gang med å flytte dokumentene inn i systemet.

Vi foretok en gjennomgang av dokumentene i ESK i midten av februar 2010. Denne viste at fem av skolene da hadde lagt inn rutiner for å ivareta årstimetallet på ett eller flere av områdene lærerfravær, eksamensperiodene og alternative dager. To av skolene som oppgir å ha rutinene i ESK har likevel ikke lagt dem inn. Rektor ved en av disse ble intervjuet, og opplyste da at det jobbes med å få rutinene inn i ESK.

Opplæringsdirektøren er ikke avvisende til å etablere et system for å påse at prosedyrene følges. Hun mener at det likevel ikke er tilstrekkelig med en ensidig vekt på kontroll: Ledere og medarbeidere må ha et forhold til prosedyrene for at de skal bli fulgt. Derfor må kontrolltiltak balanseres med andre tiltak, for eksempel nettverksarbeid, slik man nå gjør det.

Direktøren fører en regelmessig dialog med rektorene om emnet. STFK har en person i halv stilling som jobber med kvalitet. Vedkommende har blant annet gjennomført kurs for skolene i bruk av ESK. I tillegg er to lærere frikjøpt i 20 prosent for å jobbe med å innføre verktøy for kvalitetsstyring for de videregående skolene i STFK.

En av de to lærerne som jobber med å innføre verktøy for kvalitetsstyring forteller i intervju at skolene har vært mer involvert ved innføringen av ESK enn ved EQS. Ved hver skole er det oppnevnt en kvalitetsleder. Kvalitetslederne har jevnlig deltatt på samlinger (kvalitetsnettverk) for at strukturen i ESK skal være tilpasset skolenes behov. Vi får videre opplyst at antallet dokumenter har blitt fordoblet i perioden desember 2009-mars 2010.

I februar 2010 fikk enhetene brev⁷ om at fylkesrådmannen har bestemt at ESK skal benyttes av alle enheter i STFK, og at systemet skal omfatte alle til enhver tid gjeldende styrende dokumenter. Det vil si dokumenter som er vedtatt politisk eller administrativt, og i tillegg enhetsspesifikke dokumenter.

3.4 Innholdet i prosedyrene

Prosedylene er ulike i detaljeringsgrad. Noen gir i hovedsak en oversikt over ansvarsfordelingen ved fravær, andre gir i tillegg detaljerte beskjeder om konkrete gjøremål i forbindelse med fravær. Noen av prosedyrene skiller mellom langtids- og korttidsfravær, og planlagt og ikke planlagt fravær. Her skal vi gi et overblikk over innholdet.

3.4.1 Planlagt og ikke planlagt fravær

Det planlagte fraværet er i denne sammenhengen alt fravær, uavhengig av årsak. 23 av skolene har prosedyrer som dekker planlagt fravær. Mange av dem har én prosedyre for både planlagt og ikke planlagt fravær. Rutinebeskrivelsene sier i enkelte tilfeller også noe om hvordan fraværet skal føres, og hvem som har ansvaret for å gjøre det.

Ifølge opplæringsdirektøren vurderer skolene vikarbehovet ved akutt fravær: Det kan være en bedre løsning å gi elevene tilsyn og la dem jobbe etter en undervisningsplan, enn å sette inn en dårlig forberedt og kostbar vikar. Dette gjelder også når lærerne er borte på videre- og etterutdanning og deltar på fagdager. 23 av skolene har mer eller mindre entydige krav om at lærerne skal ha planer for undervisningen. Det framgår av rektorenes svar at kravene varierer. Én skole viser til lærernes halvårsplaner, en annen krever at det skal foreligge ukeplaner for undervisningsaktivitetene.

⁷ Brev fra leder for jus- og innkjøpstjenesten av 17.2.10.

I ni av rutinebeskrivelsene heter det at vikar skal settes inn hvis mulig og/eller ønskelig. Seks av de ni skolene som har denne formuleringen i rutinebeskrivelsene ligger om lag en times reise fra Trondheim sentrum eller mer, noe som kan tyde på at de har problemer med å skaffe vikar. Men også skoler i Trondheim sentrum har formulert retningslinjene slik.

Hovedtillitsvalgt for Utdanningsforbundet sier at han har inntrykk av at skolene sparer penger ved å vente med å sette inn vikar ved fravær. Han sier også at enkelte skoler tar i bruk nye løsninger for å spare lærerlønn. Som eksempel viser han til skoler som har lagt opp til at læreren i fag som for eksempel har fem timer undervisning pr. uke, bare underviser fire av de fem timene. Skolene har planlagt at elevene skal jobbe selvstendig den femte timen, mens læreren skal være tilgjengelig. Skolen oppfylder årstimetallet overfor eleven, og unngår samtidig utgifter til undervisning for læreren.

Flere av skolene krever ifølge prosedyrene at planlagt fravær skal varsles i god tid. Formålet med fristen er å ha tid til å skaffe vikar.

Det ikke planlagte fraværet byr rimeligvis på større problemer enn det planlagte fraværet. Her viser prosedyrene flere av skolene åpner kontoret klokka 07:30, nettopp for å kunne ta imot beskjeder om fravær og finne løsninger på dette.

Skolene løser situasjonen med ikke planlagt fravær på ulikt vis. Tre av skolene planlegger parallell undervisning gjennom skoleåret: Dersom en lærer er fraværende kan den som har parallell undervisning ta over ansvaret. Ifølge skolelederne er fordelene at man lettere klarer å håndtere ikke planlagt fravær. Ulempen er at man båndlegger lærerressursene. På den ene skolen som benytter en slik ordning får vi opplyst at lærerne får en økonomisk kompensasjon for timene der de overtar ansvaret for flere elever.

En annen måte å løse akutt fravær på er gjennom å disponere deler av den såkalte seniortiden til lærerne over 55 år. Lærerne har tariffestet en redusert undervisningsplikt med 5,8 prosent fra 55 år og 12,5 prosent fra 60 år. På en av skolene har man sørget for å innarbeide dette i arbeidsavtalen med lærerne. Mange skoler bruker også lærere med såkalt undertid som vikarer. Dette er ansatte som ikke er fullt ut beskjeftiget i den stillingsbrøken de er ansatt i. Rektor kan derfor sette disse til annet pedagogisk arbeid, slik at stillingsbrøken fylles.

Et par skoler har nedfelt at den ansvarlige skal sjekke om det er elever med vedtak om spesialundervisning i klassen ved fravær. I slike tilfeller setter de alltid inn vikar fra første dag.

Samtlige rektorer har prosedyrer for å stenge verkstedene dersom undervisningen skulle foregått i verksted. I slike tilfeller sørger skolene for at elevene får andre undervisningsopplegg, ofte etter arbeidsplaner fra Fronter.

Ifølge prosedyrene setter skolene alltid inn vikar ved langtidsfravær. Fravær utover to dager virker ikke å være særlig problematisk med tanke på å skaffe vikar, eller finne alternative løsninger. Svarene fra skolene indikerer at de stort sett finner løsninger for å ivareta undervisningen på relativt kort varsel.

Vi har gått gjennom en del planer på Fronter. De varierer i form og innhold. Enkelte inneholder detaljerte læringsmål, andre er oversikter over pensum som skal gjennomgås i de enkelte timene. Mens andre igjen er halvårsplaner på et noe mer overordnet nivå.

Gjennomgangen viser at en stor andel lærere har planer i fagene. Den viser også at en del ikke har det. Lærerne kan ha planer i papirformat som ikke vises i Fronter.

Elev- og lærlingombudet har tatt opp spørsmålet om vikar ved sykefravær i årsrapporten for 2007 og 2008. Dette på bakgrunn av henvendelser fra elever som hadde opplevd at klassen i perioder var uten lærer. I årsrapporten for 2008 heter det at ombudet ikke kan se at situasjonen hadde bedret seg. Og videre at:

Den mest vanlige grunnen til de tilfellene av lærerfravær ombudet hører om, er imidlertid ressursmangel, gjerne kombinert med sykemelding hos en eller flere av de ansatte (...). I enkelte av tilfellene blir ombudet involvert i saken etter at elevene allerede har gått lang tid uten tilfredsstillende opplæring.

I intervju opplyser elev- og lærlingombudet at situasjonen har bedret seg vesentlig siden 2008. Ombudet opplyser at det ikke har vært meldt inn saker med denne problematikken inneværende skoleår.

Opplæringsdirektøren bekrefter opplysningene om enkeltstående hendelser der elever hevder at de ikke har fått undervisning når læreren er syk. Direktøren sier videre at rektorene rapporterer at de i overveiende grad setter inn vikar – STFK har en økonomi som tillater at det settes inn vikar, og skolene har det på budsjettet.

3.4.2 Eksamensperioden

Eksamen er en sluttvurdering, og skal ifølge opplæringsloven "gi informasjon om kompetansen til eleven, lærlingen og lære kandidaten ved avslutninga av opplæringa i fag i læreplanverket..."⁸. Det betyr at den faglige aktiviteten i all hovedsak skal være avsluttet før eksamensperioden. Eksamen lages både lokalt og sentralt. I dag avvikles de sentralgitte eksamenene i 2,5-3 uker etter 17. mai. Deretter avvikles de lokalgitte eksamenene.

Arbeidsgruppen for eksamen og årstimetall peker på at eksamensperioden byr på flere utfordringer for den enkelte skole. Et eksempel er planlegging av personal- og romressurser for gjennomføring av eksamen: Ressurser som vanligvis er ledige til undervisning brukes til gjennomføring av eksamen eller eksamensforberedelser. I tillegg kommer at rombehovet under en eksamen doubles, slik at et undervisningsrom som er beregnet på 30 elever til vanlig, har plass til 15 elever under eksamen. Elevenes læringsmotivasjon nevnes også som en utfordring: Prestasjonene har ingen innflytelse på karakteren etter gjennomført eksamen, derfor kan det være vanskelig å opprettholde motivasjonen på slutten av skoleåret.

Eksamensplanen må lages ut fra hensynet til at elevene kan ha ulike fagkombinasjoner, derfor må det være færrest mulig kollisjoner mellom eksamenene i de ulike fagene. Alle besvarelsene skal sensureres av to sensorer, som skal være ferdig innen skoleårets slutt. Ifølge arbeidsgruppen krever omfanget av lokalgitt og sentralgitt eksamen at gjennomføringen skjer over en periode på flere uker. Videre må sluttidspunktet tilpasses fristene for innsending til Samordna opptak. Lokalgitt eksamen lages og sensureres av faglærer. Ifølge opplæringsdirektøren planlegger skolene undervisningen slik at de kan gi opplæring i eksamensperioden.

Tilbakemeldingene fra skolelederne viser at 11 skoler setter opp en egen plan for eksamensperioden. Ti av rektorene sier at elevene som ikke trekkes til eksamen har ordinær

⁸ Opplæringsloven § 3-17.

undervisning. Ved enkelte av skolene tas det likevel forbehold om at det er mulig å gjennomføre ordinær undervisning. Hva de gjør dersom det ikke er mulig framgår ikke av svarene deres. Det er noen grad av overlapping mellom skolene som er blant disse ti og blant de elleve som har egen plan for eksamensperioden (fire skoler). Det betyr at 17 av skolene enten har en egen plan for eksamensperioden, eller gir elevene som ikke trekkes til eksamen ordinær undervisning.

De øvrige skolene har ekstra opplæring i fagene i deler av året, slik at de kan avspasere overskuddstidene på slutten av skoleåret (fire skoler). En av disse skolene komprimerer skoleåret til 34 uker på denne måten. Seks av skolene bruker alternative opplæringsarenaer i eksamensperioden. 10 skoler kombinerer to eller tre; for eksempel oppgir de å benytte alternativ opplæring i eksamensperioden, samtidig som de komprimerer skoleåret og gir ordinær undervisning til skoleårets slutt.

Det kommer ikke direkte fram i noen av prosedyrene hvordan fravær av lærere i eksamensperioden skal håndteres. Slik vi forstår prosedyrene er de ulike formene for opplæring er likevel laget for å håndtere utfordringene som begrensede lærer- og romressurser skaper i eksamensperioden.

3.4.3 *Alternative dager*

Alternative dager er, ifølge utredningsgruppen for årstimetall og eksamen, undervisningsopplegg og aktiviteter som vanskelig kan knyttes direkte til kompetansemålene i læreplanene for fagene. Som eksempler på slike dager nevnes innsamlingsaksjoner, den kulturelle skolesekken, temadag om psykisk helse og "trafikkdag" (side 7). Som eksempler på alternative dager som helt eller delvis kan inngå som en del av fagene nevner gruppa Operasjon dagsverk, idrettsdager, og noen ekskursjoner og/eller studieturer. I et brev til Operasjon Dagsverk i 2008 uttaler Utdanningsdirektoratet⁹:

Kravet om minste årstimetall er ikke til hinder for gjennomføring av andre aktiviteter enn tradisjonell opplæring. Fylkeskommunen er ansvarlig for at kravet til årstimetall oppfylles, men har anledning til å periodisere opplæringen av skoleåret slik at det også blir rom for aktiviteter uten faglig innhold etter læreplanenes spesielle del.

Tilbakemeldingene fra rektorene viser at 16 av skolene knytter de alternative dagene til læreplanene. 3 av skolene fordeler de alternative dagene på flere, eller flest mulig, fag. Videre er det 3 skoler som knytter de alternative dagene til kroppsøving. Ved en av skolene har man en egen plan for å arrangere sju alternative dager pr. trinn i eksamensperioden. Ved to av skolene tar man igjen alternative dager ved periodisering av fagene.

I et fåtall av prosedyrebeskrivelsene heter det at forbindelsen mellom læreplanene og de alternative dagene skal etableres "hvis mulig". Det framgår ikke hvordan lærerne skal forholde seg om det ikke er mulig. I en av prosedyrene knyttes de alternative dagene til den generelle delen av lærerplanene.

3.5 Kan skolene dokumentere at de fyller årstimetallet?

Fra statlig hold forventes det at skolene har verktøy for å planlegge skoleåret i tråd med lovfestet årstimetall. Videre at skolene har en plan for å sikre at elevene får undervisning ved

⁹ Brev datert 9/9-2008.

lærers fravær¹⁰. Det nasjonale tilsynet i 2008 påviste at en stor andel av skolene ikke hadde system for å sikre årstimetallet. Derfor stilte vi rektorene spørsmål om de nå har system for å dokumentere at de gir undervisning som oppfyller minstetimetallet. 18 av rektorene viser til planleggingen, både til års- og halvårsplanleggingen for skolen som helhet, og videre til lærernes periode- og ukeplaner.

To av rektorene oppgir at skolen har et system for å dokumentere årstimetallet, mens fire ikke har svart på spørsmålet. Én rektor opplyser at man jobber med et slikt system.

De to rektorene som har bekreftet at de har system for å dokumentere at de fyller årstimetallet har ikke utdypet svaret. Det er derfor ikke mulig å si om de refererer til planleggingen som de fleste rektorene gjør, eller om de har egne system for å ivareta årstimetallet.

Én av rektorene oppgir at det har hendt at elevene har tatt igjen timer i enkelte fag. Videre er det én rektor som sier at det hender at undervisningstid faller ut, uten at tiden blir tatt igjen. Det kan hende i forbindelse med eksamen eller lærerfravær.

3.6 Skolenes system for å registrere lærerfravær

Som nevnt innledningsvis ønsket kontrollutvalget en gjennomgang av skolenes registrering av lærerfravær. Gjennomgangen skulle ifølge bestillingen baseres på de finansielle revisorenes enhetsbesøk i årene 2006-2009, og er utdrag fra rapporteringen fra revisjonen til fylkesrådmannen. NLP var STFKs lønns- og personalsystem fram til 2010.

2006

Det er avdekket mangelfulle rutiner for registrering av egenmeldinger ved ansattes fravær. På grunn av manglende kontrollrutiner fanger man ikke opp når ansatte ikke har levert egenmeldinger ved fravær. Våre kontroller viste at ikke alt fravær ble registrert.

2007

Alle de besøkte enhetene registrerer fravær på grunnlag av innkomne egenmeldinger. De fleste enhetene hadde ens rutiner som gikk ut på at når administrasjonen fikk melding om at ansatte var syk o.l. ble det lagt en egenmelding i hyllen til den ansatte. Det var ingen enheter som hadde rutiner som sikret at de mottok egenmeldingene i retur.

Vi foretok en kontroll på om fravær som var registrert i dagbøker, notatbøker etc. hos enhetene også var registrert i NLP som fravær. Det ble avdekket manglende fraværsregistrering i NLP hos 7 av de 8 besøkte enhetene. En av skolene hadde ingen oversikt over ansattes fravær utover innkomne egenmeldinger og revisor fant derfor ikke grunnlag til å kunne foreta en fraværskontroll på den skolen. Ut fra manglene vi avdekket da vi var på besøk hos enhetene vil vi anbefale kommunen til å foreta en gjennomgang av håndteringen av fraværsregistrering i kommunen.

2008

Vi foretok en gjennomgang hos de 6 enhetene som var kontrollerbar, og fant at det manglet registrering av fravær i NLP hos alle de 6 enhetene. (...) Dette er det tredje året på rad der vi kommenterer at kommunen har sviktende rutiner på å fange opp at alt fravær blir registrert i lønnsystemet.

¹⁰ Rapport fra Fylkesmannen i Sør-Trøndelag etter tilsyn med STFK våren 2008, side 3.

2009

På bakgrunn av notatet som ble sendt fra arbeidsgivertjenesten til alle enhetene i fylkeskommunen 30.01.09, etterspurte vi rutiner for fraværsregistrering ved alle de besøkte enhetene. 5 av de 6 skolene hadde utarbeidet slike rutiner. Med utgangspunkt i de utarbeidede rutinene gjennomførte vi en grundig kontroll av enhetens fraværsregistrering (...). Ved 5 av 6 skoler ble det avdekket manglende fraværsregistrering. Ved enkelte av skolene var avvikene så store som 44-47 %.

Vi anbefaler at det etableres rutiner som sikrer at alle egenmeldingsskjema som blir levert ut til de som har vært fraværende faktisk leveres tilbake igjen. Erfaringsmessig ser vi at dette er et kritisk ledd i prosessen som leder fram til fraværsregistrering i NLP på grunnlag av egenmeldinger.

3.7 Revisors vurdering

Vurderingen følger strukturen i underkapitlene 3.2 - 3.6.

Prosedyrer for å sikre årstimetallet

Lovkravet er at skoleeier skal ha system for å sikre at opplæringsloven overholdes. Opplæringsdirektøren har pålagt skolene å etablere prosedyrer for å sikre opplæring ved lærers fravær, prosedyrer for å sikre elevene opplæring i eksamensperioden og prosedyrer for å sikre elevene opplæring relatert til fagspesifikke læreplaner på alternative dager.

Majoriteten av skolene har utarbeidet prosedyrene som kreves. Til tross for at form og innhold er svært ulikt konstaterer vi at de fleste skolene har innfridd kravet. Med tanke på at kravet er et lovkrav som ble påtalt ved det nasjonale tilsynet i 2008 og at STFK har fått pålegg om å lukke avvikene, burde oppslutningen vært 100 prosent etter vårt syn.

Når det gjelder å gjøre prosedyrene kjent har det store flertallet av skolene tatt i bruk ESK, eller lagt planer for å ta i bruk systemet. Den store andelen skoler som ikke hadde lagt dem ut i februar indikerer at mange har jobbet med dette de siste månedene og ukene.

Opplæringsdirektøren ønsker å styre gjennom nettverk og utvikling. Det har et mer positivt fokus enn styring gjennom kontroll og sanksjoner. STFK har pr. i dag ikke etablert noe kontrollsystem for å påse at enhetene følger opp pålegg. Det kan argumenteres for at det har liten hensikt å utarbeide prosedyrer som ikke blir fulgt, eller som det ikke får konsekvenser å ikke følge. Vi vil også vise til rapporten ”85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane”¹¹, som anbefaler at kommunen bør basere styringen av virksomheten på risikoanalyser, særlig når kontrollaktivitetenes omfang og innretning skal defineres (anbefaling 17 side 55). Hvorvidt det er behov for kontroll med oppfølgingen fra skolenes side bør med andre ord ses i en større sammenheng.

Hvordan er prosedyrene gjort kjent for de ansatte?

19 av rektorene henviser til at de har, eller skal legge prosedyrene inn i ESK. Om lag halvparten av alle rektorene har beskrevet hvordan de har gjort prosedyrene kjent gjennom andre kanaler også, for eksempel personalmøter, i samarbeid med de ansatte, Fronter og EQS.

¹¹ Mandatet til arbeidsgruppa bak rapporten var å ”foreslå tiltak for å styrke kontrollutvalget, revisjonen og den administrative internkontrollen i kommuner og fylkeskommuner” (regjeringen.no). Kommunal- og regionaldepartementets arbeid med etikk i kommunesektoren og i forbindelse med oppfølgingen av Terra-saken avdekket et slikt behov. Rapporten ble overlevert kommunal- og regionalministeren 15. desember 2009 (kilde: regjeringen.no).

Med tanke på at bare en liten andel av skolene hadde lagt ut prosedyrene i ESK i februar kan det se ut for at prosedyrene har vært lite kjent ved i hvert fall deler av skolene. Hvis det skal ha noen hensikt å ha prosedyrer må de være kjent for dem de gjelder.

Innholdet i prosedyrene

Skolene skal sørge for at elevene får opplæring ved lærers fravær. De skal også gi elevene opplæring i løpet av minst 38 uker innenfor en ramme på 45 sammenhengende uker i skoleåret. Videre skal de gi ordinær opplæring i eksamensperioden for elever som ikke er trukket ut til eksamen. Opplæringen skal gis helt til skoleårets slutt.

Som det framgår av rapporten er løsningene ulike fra skole til skole. Vi har inntrykk av at de er avhengige av forhold som blant annet fagtilbudet ved skolene, skolenes størrelse og lærernes arbeidsavtaler. Dette bidrar til at noen skoler tilsynelatende har bedre forutsetninger for å lage gode løsninger enn andre skoler, uten at vi kan vurdere løsningene.

Vi vil peke på at mindre enn halvparten av rektorene sier at skolen gir ordinær undervisning til elevene i eksamensperioden, slik lovverket og de felles retningslinjene i STFK legger opp til. Med forbehold om at alle rektorene ikke har svart utfyllende, indikerer responsen fra rektorene at flere skoler har en praksis som er i strid med målet om å gi undervisning i eksamensperioden til de som ikke skal opp til eksamen. Dette er i så fall også brudd på opplæringsloven.

Prosedylene inneholder i flere tilfeller formuleringen "hvis mulig". Dermed framstår det som tvilsomt om tiltakene som er omtalt kan gjennomføres. Disse formuleringene bidrar også til å redusere verdien av prosedyrene. Prosedyrene skal bidra til å gi elevene undervisning. Hvis et tiltak eller en ordning defineres som "ikke mulig" må prosedyren beskrive mulige alternativer.

Kan skolene dokumentere at de fyller årstimetallet?

Ifølge opplæringslovens § 13-10 skal skoleeier ha et system for å dokumentere at loven følges. Det stilles ikke krav til skolene om å ha et system for å telle timer med henblikk på å oppfylle årstimetallet. Både loven og de interne retningslinjene krever likevel at skoleåret skal planlegges slik at elevene får undervisning i timetallet de har krav på. På denne bakgrunnen må skolenes systemer ses under ett: Prosedyrene for å ivareta årstimetallet må utformes slik at de beskriver hva man skal foreta seg når lærerne er fraværende, når det er eksamen og på alternative dager. Her har undersøkelsen vist at det er mangler: Noen skoler har ikke prosedyrer på alle områdene (lærerfravær, eksamensperioden og alternative dager), og noen av prosedyrene gir etter vårt skjønn ikke anvisninger om hva man faktisk skal gjøre.

Skolenes system for å registrere lærerfravær

Rapportene fra enhetsbesøkene viser at skolene ikke har gode nok rutiner for å føre lærernes fravær. Dette er forhold som har vært tatt opp med fylkesrådmannen tidligere, og som bør bringes i orden.

4 Høring

Vi konstaterer at fylkesrådmannen mener at rapporten gir en riktig beskrivelse av virkeligheten, og at konklusjonene er i tråd med fylkesrådmannens oppfatning. Høringen har ikke medført vesentlige endringer i rapportens fakta, vurderinger eller konklusjon. Vi har likevel nyansert enkelte formuleringer.

5 Konklusjon og anbefalinger

Resultatene i denne forvaltningsrevisjonen indikerer at STFK har en del systemer som ivaretar årstimetallet i videregående opplæring, trolig i større grad enn tidligere. Det er likevel forskjeller på skolene. Dersom det er et mål at rammene for opplæringen skal være mest mulig lik i STFK med hensyn til antall gjennomførte undervisningstimer, bør fylkesrådmannen vurdere om tiltakene som er satt i verk er tilstrekkelige for å nå et slikt mål.

5.1 Konklusjon

Den første delproblemstillingen har vært:

§ Har STFK etablert prosedyrer for å sikre elevene opplæring?

Svaret på denne delproblemstillingen er et ”både og”. Bortimot alle skolene har etablert slike prosedyrer, og det har vært en økning de siste månedene. Det er likevel fortsatt mangler:

For det første er det fortsatt skoler som står uten prosedyrer, til tross for at opplæringsdirektøren påla rektorene dette i juni 2008. For det andre gis det ved noen av skolene ikke opplæring til elever som ikke er trukket ut til eksamen. Dette er brudd på opplæringsloven og interne retningslinjer.

Den andre delproblemstillingen har vært:

§ Kan skolene dokumentere at elevenes krav på opplæring er ivaretatt ved lærerfravær?

Flertallet av rektorene som har svart på henvendelsen fra oss viser til planleggingen av skoleåret, når de blir spurt om de har system for å dokumentere at kravet til årstimetall er innfridd. For at planleggingen skal kunne dokumentere at årstimetallet oppfylles, må planene ses i sammenheng med prosedyrene for hvordan skolene forholder seg ved lærerfravær. Totalt sett er inntrykket at skolene kan dokumentere at opplæringen er ivaretatt. Enkelte skoler har likevel ikke tilstrekkelig konkrete prosedyrer til at vi kan si at de kan dokumentere at årstimetallet ivaretas.

Hovedproblemstillingen har vært:

Ivaretar STFK elevenes rettigheter til opplæring ved lærerfravær?

På bakgrunn av konklusjonene i delproblemstillingene er hovedinntrykket at STFK ivaretar elevenes rettigheter, men at det er mangler ved enkelte skoler på noen områder.

Kilder

Utdanningsdirektoratet:

- *Rapport fra utredningsgruppen for årstimetall og eksamen.* (2010).
- *Rundskriv UDir -08-2009 Kunnskapsløftet - om fag- og timefordeling for grunnsopplæringen og tilbudsstrukturen i videregående opplæring* (2008).

St. meld. 30 (2003-2004) *Kultur for læring*

Vedlegg 1 Fylkesrådmannens hørings svar

Referat fra høringsmøte, 16.04.2010

*Fra Sør-Trøndelag fylkeskommune: Fylkesrådmannen v/opplæringsdirektør Inger J. Christensen
Fra Revisjon Midt-Norge: Torbjørn Berglann og Frode Singstad (referent)*

Fylkesrådmannen (FRM) mener at rapporten i hovedsak gir et klart og riktig bilde av virkeligheten. Revisor har forstått rammebetingelsene og beskrevet de aktuelle problemstillingene riktig. Konklusjonene er i tråd med rådmannens oppfatning av situasjonen.

Hvilke kontrollsystemer fylkeskommunen skal ha og hvor inngående de skal være er et gjennomgående spørsmål, blant annet med henblikk på at STFK har utvidet delegasjon med vide fullmakter for skolelederne. FRM ser det som lite hensiktsmessig å utvikle gode prosedyrer dersom de ikke blir brukt. Derfor må skolelederne få et eierforhold til prosedyrene. Her ligger det en utfordring. Det er stor vilje til å oppnå ens praksis mellom skolene.

Skolelederne rapporterer til opplæringsdirektøren gjennom skjemaet "Enhetsledernes bekreftelse av gjennomførte prosedyrer". Innholdet i heftet må likevel begrenses for ikke å bli for omfattende og lite håndterlig. I skolen er det en viss motstand mot for mye byråkratisering. Samtidig finnes det en smertegrense for hvor mye skjemavelde man skal pålegge skolelederne.

FRM ser behovet for et bedre internt tilsyn med skolene, som for eksempel kan ta stikkprøver av kvaliteten. KOSTRA-tall viser at STFK bruker mindre enn de fleste fylkeskommuner på sentral administrasjon av skolene. Filosofien har vært at mest mulig skal sluses ut.

FRM mener at rapporten inneholder enkelte påstander fra hovedtillitsvalgt for Utdanningsforbundet som ikke er dokumenterte. For eksempel sier hovedtillitsvalgt for Utdanningsforbundet at skolen sparer penger ved å ikke sette inn vikar ved fravær. FRM oppfatter dette som et spørsmål om arbeidstidsreglementet, som er lokalt forhandlet. Videre at det ikke er et spørsmål om å spare penger, men om å utnytte ressursene effektivt.

Utdanningsforbundet viser også til at skolene legger opp til at lærerne ikke skal være tilstede i samtlige undervisningstimer og på den måten sparer utgifter til lønn. FRM anser at dette har å gjøre med de mindre skolenes fagtilbud og ressursutnyttelse. De mindre skolene må utnytte ressursene på en annen måte for å kunne tilby undervisning i alle fag. Utdanningsforbundet sentralt er mot slike ordninger, men lokalt er lærerne positive. Dette har ingenting med vikarbruk å gjøre.

Elev- og lærlingombudet peker på at enkeltelever ikke har fått vikar. Slike påstander har også blitt fremsatt for FRM ved skolebesøk, ofte presentert som en generell tendens. Det viser seg likevel at dette er enkelthendelser. Fylkesrådmannen har ikke fått noen henvendelser om denne problemstillingen verken i 2008 eller i 2009.

Vedlegg 2 Opplæringslova §§ 3-2 og 13-10 med aktuelle forskrifter

§ 3-2. Omfanget av den vidaregåande opplæringa i tid

Departementet gir forskrifter om samla tid til opplæring i den vidaregåande opplæringa, også om samla læretid for lærlingar og lære kandidatatar.

Opplæringa i skole skal strekkje seg over minst 38 skoleveker innanfor ei ramme på 45 samanhengande veker i skoleåret.

Fylkeskommunen gir forskrifter om skole- og feriedagar i skoleåret for elevane. Forskrifta skal vere tilpassa avviklinga av nasjonale prøver. Kravet i § 38 første leddet bokstav c i forvaltningslova om kunngjering i Norsk Lovtidend gjeld ikkje.

Departementet kan gi forskrifter om rammer for dagleg skoletid og for pausar for elevane.

§ 13-10. Ansvarsomfang

Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 har ansvaret for at krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte, under dette å stille til disposisjon dei ressursane som er nødvendige for at krava skal kunne oppfyllest.

Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 skal ha eit forsvarleg system for vurdering av om krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte. Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 skal ha eit forsvarleg system for å følgje opp resultatata frå desse vurderingane og nasjonale kvalitetsvurderingar som departementet gjennomfører med heimel i § 14-1 fjerde ledd. Som ein del av oppfølgingsansvaret skal det utarbeidast ein årleg rapport om tilstanden i grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa, knytt til læringsresultat, fråfall og læringsmiljø. Den årlege rapporten skal drøftast av skoleeigar dvs. kommunestyret, fylkestinget og den øvste leiinga ved dei private grunnskolane.

Forskrifter til opplæringslova

§ 1-3. Vidaregåande opplæring

Den vidaregåande opplæringa skal vere i samsvar med Læreplanverket for Kunnskapsløftet og den fastsette tilbudsstrukturen. Læreplanverket for Kunnskapsløftet omfattar den generelle delen av læreplanen, prinsipp for opplæringa, læreplanane for faga og fag- og timefordelinga.

a) Elevar som får opplæring ved ein knutepunktskole etter opplæringslova § 3-9 andre ledd, har i teiknspråk, norsk og engelsk rett til opplæring i samsvar med læreplanane i norsk teiknspråk, norsk for døve og sterkt tunghørte, engelsk for døve og sterkt tunghørte.

b) Elevar med rett til punktskriftopplæring med meir etter opplæringslova § 3-10 har rett til inntil 456 timar i tillegg til den ordinære timeramma i fag- og timefordelinga.

§ 1-4. Tid til opplæring og eksamen

I Læreplanverket for Kunnskapsløftet er fag- og timefordelinga fastsett. Tida som går med til eksamen, medrekna eventuell førebuingstid som blir teken frå undervisninga, skal reknast som opplæringstid. Elevar som ikkje blir trekte ut til eksamen, skal ha ordinær opplæring.

Vedlegg 3 Felles retningslinjer for å sikre årstimetallet i VGO i STFK.

FELLES RETNINGSLINJER:

VGO: SIKRING AV MINSTE ÅRSTIMETALL FOR ELEVER I VIDEREGÅENDE SKOLER – RETNINGSLINJER

Formål

Sikre at elevene minst får det årstimetall som opplæringsloven og forskriften krever.

Virkeområde

Rektor for de videregående skolene i STFK.

Grunnlagsinformasjon

Bestemmelser om minste årstimetall i opplæringsloven § 3-2, forskrift til opplæringsloven §§1-3 og 1-4, fastsatt minimum i rundskriv F-12-08 og systemkrav for oppfyllelse i § 13-10.

Tegn på kvalitet

- Skolen har planlagt alle fag med læreplanfestet årstimetall
- Skolen gir elevene opplæring ved lærers fravær
- Opplæringen gis i løpet av minst 38 uker innenfor en ramme på 45 sammenhengende uker i skoleåret
- Skolen gir ordinær opplæring i eksamensperioden for elever som ikke er trukket ut til eksamen
- Skolen gir elevene opplæring helt til skoleårets slutt
- Innholdet i opplæringen på alternative dager er relatert til fagspesifikke læreplaner

Retningslinjer

Skolen skal ha 3 prosedyrer:

1. prosedyre for å sikre elevene opplæring ved lærers fravær
2. prosedyre for å sikre elevene opplæring i eksamensperioden
3. prosedyre for å sikre elevene opplæring relatert til fagspesifikke læreplaner på alternative dager

Prosedylene legges i EQS under kategorien ”Læringsmiljøet og læringsprosessen: Planlegging av opplæringen”.

Vedlegg 4 Revisjonens henvendelse til rektorene



Til skolelederne

Sør-Trøndelag fylkeskommune

Saksbehandler
Torbjørn Berglann

Deres ref.

Sted
Trondheim

Dato
10. mars 2010

FORVALTNINGSREVISJON AV VIKARBRUK VED LÆRERFRAVÆR.

Kontrollutvalget i Sør-Trøndelag fylkeskommune, STFK, har bestilt en forvaltningsrevisjon av skolenes vikarbruk ved lærerfravær. Bakgrunnen for bestillingen er at kontrollutvalget vil vite om skolene gir tilbud om undervisning i det lovbestemte årstimetallet. Det er Revisjon Midt-Norge v/undertegnede som er ansvarlig for gjennomføringen av revisjonen.

I forbindelse med arbeidet har jeg behov for informasjon om hvordan skolene faktisk forholder seg ved lærerfravær. Jeg har derfor notert noen spørsmål som jeg ber dere svare på. Videre ber jeg dere sende meg noe materiale. Håper dere kan gjøre det elektronisk, og seinest innen 17. mars:

Skolens retningslinjer for

- a) å sikre elevene opplæring ved lærers fravær
 - b) å sikre elevene opplæring i eksamensperioden
 - c) å sikre elevene opplæring relatert til fagspesifikke læreplaner på alternative dager
1. Dersom skolen har konkretisert retningslinjene under punktene a, b og c, for eksempel i form av rutinebeskrivelser, hvordan er disse i så fall gjort kjent?
 2. Dersom skolen ikke har skriftlige retningslinjer, men har en etablert praksis vil jeg gjerne ha en kort beskrivelse av denne. Jeg vil også ha en beskrivelse av hvordan denne praksisen er gjort kjent blant de ansatte.
 3. Har skolen et system for å dokumentere at den gir undervisning som oppfyller minstetimetallet?
 4. I noen fag kan det være vanskelig å finne vikar med tilfredsstillende kompetanse. Hvordan løser skolen slike situasjoner?

Jeg kommer til å ta kontakt med noen av dere for å få mer detaljert informasjon. Rapporten fra arbeidet skal oversendes kontrollutvalget i månedsskiftet april/mai, og kan lastes ned fra Revisjon Midt-Norges hjemmeside fra midten av mai.

Jeg er klar over at det kan være tidkrevende å besvare spørsmålene, men håper likevel på deres forståelse og samarbeid. Dersom dere har spørsmål kan dere gjerne ta kontakt. På forhånd takk for hjelpen!

Med hilsen

Torbjørn Berglann
Forvaltningsrevisor
Revisjon Midt-Norge IKS
Telefon: 400 67 058



Postadresse: Postboks 216, 7302 Orkanger
Hovedkontor: Orkdal rådhus, Bårdshaug
Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no