



Forvaltningsrevisjon | Bergen kommune

System for å sikre kvalitet i opplæringen i grunnskolene i forbindelse med sykefravær og vikarbruk

Mai 2020

«Forvaltningsrevisjon av system for
å sikre kvalitet i opplæringen i
grunnskolene ved sykefravær og
vikarbruk»

Mai 2020

Rapporten er utarbeidet for Bergen
kommune av Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen,
5892 Bergen
tlf: 55 21 81 00

Sammendrag

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon med fokus på hvilke systemer som finnes for å sikre kvalitet i opplæringen ved sykefravær og vikarbruk ved grunnskolene i Bergen kommune. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Bergen kommune 20. november 2018 i sak 79/18, og er gjennomført i perioden august 2019 til mars 2020. Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke hvorvidt skoler med høyt sykefravær har gode system og rutiner for å unngå at sykefravær blant lærere går ut over kvaliteten på opplæringen.

For å svare på problemstillingene har det blitt gjort undersøkelser ved fire utvalgte grunnskoler i kommunen. De faktabeskrivelser og vurderinger som fremgår i rapporten er derfor i stor grad basert på undersøkelser ved disse fire skolene, og er ikke nødvendigvis representative for alle andre grunnskoler i Bergen kommune.

I forbindelse med forvaltningsrevisjonen har revisjonen gjennomgått aktuell dokumentasjon fra kommunen, i tillegg til å gjennomføre intervjuer med representanter for skoleeier, og til sammen 17 intervjuer ved de fire utvalgte skolene.

Undersøkelsen bekrefter at sykefravær blant lærere, og eventuell vikarbruk, medfører en viss risiko for mangler og avvik når det gjelder elevenes opplæring. Fra skolene vises det til flere tiltak som på ulike vis kan bidra til å redusere en slik risiko og sikre at elevene får den undervisningen de skal ha. Revisjonen mener det er positivt at ledelsen og øvrige ansatte ved skolene synes å være bevisste på denne utfordringen, og at det gjøres ulike grep for å ivareta elevenes opplæring. Det er likevel i liten grad etablert skriftlige system og rutiner som ledd i internkontrollen på dette området. Det foreligger heller ikke – verken på etatsnivå eller ved de utvalgte skolene – skriftlige kartlegginger og vurderinger av risiko ved sykefravær blant lærere, med tanke på elevenes undervisning. De tiltak som settes i verk på den enkelte skole, er dermed i liten grad basert på systematiske risikovurderinger.

Ifølge undersøkelsen henter skolene stort sett inn vikar ved sykefravær blant lærere. Dagens rammeavtale om vikartjenester, i kombinasjon med bruk av interne vikarer og egne ringevikarer ved skolene, synes å sikre at skolene i all hovedsak har tilstrekkelig tilgang på vikarer. I tillegg blir kortvarige vikarbehov til dels også dekket av egne ansatte. Flere viser til lærernormen, og at den økte lærertettheten medfører at det ikke alltid er behov for å hente inn vikar ved korttidsfravær. Revisjonen mener det er positivt at skolene opplever en økt robusthet, som også bidrar til økt kontinuitet overfor elevene, ved at det sjeldnere må hentes inn ukjente vikarer til enkelttimer. Samtidig vil revisjonen presisere viktigheten av at den økte lærertettheten som følge av lærernormen ikke fører til en generell oppfatning om at det er unødvendig å hente inn vikar ved korttidsfravær.

For å sikre best mulig kontinuitet i opplæringen, synes skolene å etterstrebe å få inn en fast vikar for hele perioden en lærer er fraværende grunnet sykdom. Likevel klarer man ikke alltid å sikre slik kontinuitet. I stor grad skyldes dette usikkerhet rundt lengden på fraværet, men det pekes også på manglende planlegging som årsak til at flere ulike vikarer må benyttes. Revisjonen vil i den sammenheng peke på at manglende kontinuitet og hyppig skifte av lærer/vikar kan øke risikoen for at elevene ikke får gjennomført planlagt opplæring, og dermed også risikoen for manglende måloppnåelse.

Undersøkelsen viser videre at det på tross av sykefravær stort sett foreligger et undervisningsopplegg, og at sykefravær i liten grad medfører at planlagte aktiviteter i undervisningen må endres eller utgå. Likevel er det noen fag og noen elevgrupper som er særlig sårbare i møte med lærers sykefravær og tilhørende vikarbruk. Særlig blir språkfag, spesialundervisning og undervisning i særskilt norsk trukket frem i denne sammenheng. Revisjonen vil presisere at i den grad elever med enkeltvedtak om spesialundervisning eller særskilt språkopplæring ikke får gjennomført den opplæringen de skal ha ifølge enkeltvedtak, kan dette være i strid med elevenes individuelle rettigheter.

Det fremgår også at enkeltklasser eller -trinn i perioder opplever å ha mange vikarer. Revisjonen mener at det, i tilfeller der en klasse for eksempel enten har en lærer med hyppig fravær eller har flere lærere med en del fravær over tid, bør gjøres systematiske risikovurderinger av situasjonen og av hvordan den påvirker elevenes undervisning. Vi mener slike systematiske vurderinger vil kunne utgjøre et godt grunnlag for å

vurdere hvilke tiltak det er behov for i det enkelte tilfelle, og kan bidra til å sikre en mest mulig helhetlig tilnærming der ulike risikoer og konsekvenser blir sett i sammenheng, vurdert og håndtert. Revisjonen merker seg at det også i dag vises til at det settes inn ulike tiltak i slike situasjoner. Revisjonen mener likevel at skolenes håndtering av utfordringer knyttet til læreres fravær og vikarbruk i enkeltklasser eller -trinn dels fremstår som noe tilfeldig, og mener det er behov for en mer systematisk tilnærming for å sikre at krav til god internkontroll blir ivaretatt.

Revisjonen mener også at det på et mer overordnet nivå på den enkelte skole bør gjøres systematiske risikovurderinger som inkluderer vurderinger av hvilke risikoer læreres fravær og tilhørende vikarbruk medfører for elevenes opplæring og læringsmiljø, og hvilke tiltak det kan være aktuelt å iverksette for å redusere uønsket risiko. Slike vurderinger bør blant annet omfatte skolens system for å hente inn og følge opp vikarer, og hvorvidt sykefravær og vikarbruk eventuelt kan få særlige konsekvenser for enkelte elevgrupper ved skolen.

Basert på det som kommer frem i undersøkelsen kommer revisjonen med fire anbefalinger til Bergen kommune. Disse fremgår av kapittel 7 *Konklusjon og anbefalinger*.

Innhold

Sammendrag	3
1. Innledning	7
2. Om tjenesteområdet	11
3. Rutiner for å sikre undervisning i samsvar med krav i regelverket	12
4. Tilgang på vikarer i kommunen	19
5. Vikarbruk ved skolene	21
6. Endringer i planlagte aktiviteter som følge av sykefravær	27
7. Konklusjon og anbefalinger	30
Vedlegg 1 : Høringsuttalelse	32
Vedlegg 2 : Sentrale dokumenter og litteratur	34

Detaljert innholdsfortegnelse

Sammendrag	3
1. Innledning	7
1.1 Bakgrunn	7
1.2 Formål og problemstillinger	8
1.3 Avgrensning	8
1.4 Metode	8
1.5 Revisjonskriterier	9
2. Om tjenesteområdet	11
3. Rutiner for å sikre undervisning i samsvar med krav i regelverket	12
3.1 Problemstilling	12
3.2 Revisjonskriterier	12
3.3 Rutiner for å sikre tilfredsstillende undervisning ved høyt sykefravær/vikarbruk	13
4. Tilgang på vikarer i kommunen	19
4.1 Problemstilling	19
4.2 Revisjonskriterier	19
4.3 Tilgang på vikarer i kommunen	19
5. Vikarbruk ved skolene	21
5.1 Problemstilling	21
5.2 Revisjonskriterier	21
5.3 Bruk av vikarer ved korttids- og langtidsfravær	21
6. Endringer i planlagte aktiviteter som følge av sykefravær	27
6.1 Problemstilling	27
6.2 Revisjonskriterier	27
6.3 Endringer i planlagte aktiviteter	27
7. Konklusjon og anbefalinger	30
Vedlegg 1 : Høringsuttalelse	32
Vedlegg 2 : Sentrale dokumenter og litteratur	34
Figurer	
Figur 1 Sykefravær i grunnskolene – ASSS	7
Figur 2: Organisasjonskart Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett. Kilde: Bergen kommune	11
Tabeller	
Tabell 1 Utvalg case-skoler.	9

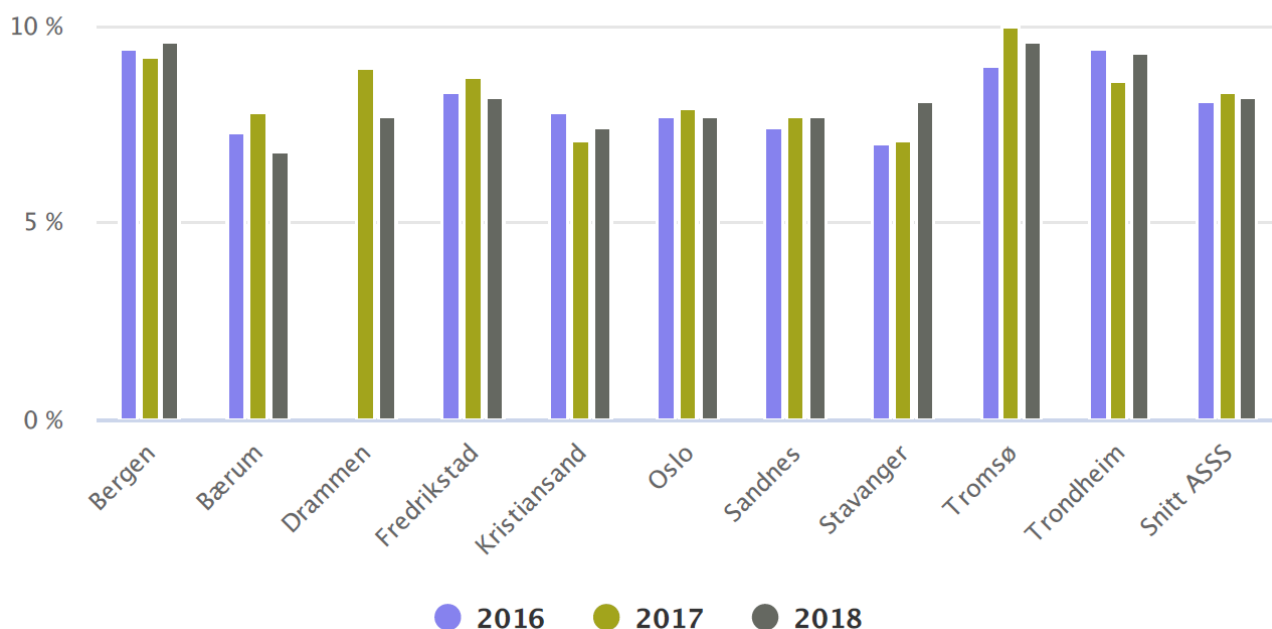
1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon med fokus på hvilke systemer som finnes for å sikre kvalitet i opplæringen ved sykefravær og vikarbruk ved grunnskolene i Bergen kommune. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Bergen kommune 20. november 2018 i sak 79/18.

Tall fra ASSS (aggregerte styringsdata for samarbeidende storkommuner) viser at sykefraværet i grunnskolene i Bergen over tid har vært høyere enn gjennomsnittet i ASSS.¹ Dette går frem av figuren under.

Figur 1 Sykefravær i grunnskolene – ASSS



Sykefraværet i grunnskolene i Bergen var i 2018 på 9,6 prosent ifølge KS' fraværstatistikk som benyttes i ASSS. Dette var en liten økning fra året før (9,2 prosent), og vesentlig høyere enn gjennomsnittet for ASSS-kommunene som var på 8,2 prosent.² Dette var en sentral del av bakgrunnen for bestillingen av forvaltningsrevisjonen, da det ved vikarbruk i grunnskolene kan være risiko for manglende kontinuitet og kvalitet i undervisningen. Det samme gjelder dersom det *ikke* hentes inn vikar i forbindelse med sykefravær.

¹ ASSS. [Figurverktøy](#).

² I forbindelse med verifisering av rapporten blir det opplyst at sykefraværet ved grunnskolene i Bergen kommune, ifølge kommunens eget styringskort, var 8,2 prosent i 2018 og 8,5 prosent i 2017. For sammenligning av sykefraværprosent mellom flere kommuner, har likevel Deloitte valgt å legge til grunn de sykefraværprosentene som fremgår av ASSS, og som er hentet fra KS sin fraværstatistikk. Fra KS sin nettside fremgår det at det kan være ulikheter mellom fraværstall KS presenterer og tall fra andre kilder, for eksempel den enkelte kommunes lønns- og personalsystem. Dette har å gjøre med at det benyttes ulike metoder for å beregne sykefraværet. Det blir samtidig pekt på at rådmannsutvalget anbefaler at kommunene benytter KS sin fraværstatistikk når det skal gjøres sammenligninger med andre kommuner. Dette for å sikre sammenlignbare data. Det er derfor også KS sin sykefraværstatistikk som benyttes i ASSS-prosjektet, som omfatter landets ti største kommuner. <https://www.ks.no/fravarstall>.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke hvorvidt skoler med høyt sykefravær har gode system og rutiner for å unngå at sykefravær blant lærere går ut over kvaliteten på opplæringen.

1.2.1 Problemstillinger

Med bakgrunn i formålet er følgende problemstillinger undersøkt:

- 1) I hvilken grad er det etablert rutiner for å sikre at elevene får en tilfredsstillende undervisning i samsvar med Læreplanverket for grunnsopplæringen, ved grunnskoler med høyt sykefravær og stor grad av bruk av vikarer?
- 2) I hvilken grad har kommunen sikret tilstrekkelig tilgang til vikarer?
- 3) I hvilken utstrekning benytter utvalgte skoler vikarer ved henholdsvis korttids- og langtidsfravær – og er bruken i tråd med regelverk og kommunale retningslinjer?
- 4) I hvilken grad medfører sykefravær at planlagte aktiviteter i undervisningen må endres eller utgå?

1.3 Avgrensning

Forvaltningsrevisjonen har vært avgrenset til å omhandle kommunale grunnskoler. Dette betyr at verken private skoler eller voksenopplæringen er omfattet av forvaltningsrevisjonen.

For å svare på problemstillingene har det blitt gjort undersøkelser ved fire utvalgte grunnskoler i kommunen. De faktabeskrivelser og vurderinger som fremgår i rapporten er derfor i stor grad basert på undersøkelser ved disse fire skolene, og er ikke nødvendigvis representative for alle andre grunnskoler i Bergen kommune.

1.4 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) og kvalitetssikring er utført i henhold til kravene til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM).

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet august 2019 til mars 2020.

1.4.1 Dokumentanalyse

Rettsregler og relevante standarder har blitt gjennomgått og benyttet som revisjonskriterier. Videre har informasjon om kommunen og enkeltskolers system og rutiner, samt dokumentasjon på etterlevelse av interne rutiner, regelverk m.m. blitt samlet inn og analysert. Innsamlet dokumentasjon har blitt vurdert opp mot revisjonskriteriene. Det har blitt hentet inn dokumentasjon både fra overordnet nivå i kommunen og fra fire utvalgte skoler.

1.4.2 Intervju

For å få supplerende informasjon til skriftlige kilder har revisjonen utført intervjuer både på overordnet nivå i kommunen og på enkeltskoler. Det er gjennomført et intervju med tre representanter fra etat for skole; administrasjonsleder og to områdeledere. Det ble også avholdt oppstartsmøte i oppdraget der etatsdirektør for etat for skole deltok i tillegg til administrasjonsleder og en områdeleder.³

I tillegg har revisjonen valgt ut fire skoler for dybdeundersøkelser. Blant de utvalgte skolene er det to barneskoler, en kombinert barne- og ungdomsskole og en ungdomsskole. Det ble lagt vekt på at skolene skulle være spredt på flere bydeler. I tillegg ble kommunal sykefraværstatistikk for 2017, 2018 og første

³ Det er fem områdeledere i Etat for skole, hvorav tre av de har ansvar for hver sitt byområde og de to siste har ansvar for byområde Fana/Ytrebygda. De to sistnevnte har også ansvar for hvert sitt team i etaten, henholdsvis team forvaltning og team kvalitetsutvikling. Områdelederne har ansvar for lederoppfølging og faglig oppfølging overfor rektor ved den enkelte skole i de respektive byområdene.

halvår av 2019 lagt til grunn for utvalget. De fire utvalgte skolene har hatt relativt høyt sykefravær hele denne perioden. Utvalget av skoler går frem av tabell 1.

Tabell 1 Utvalg case-skoler.

	Bydel	Antall elever, skoleåret 2019/20	Type skole	Baseskole
Haukedalen skole	Åsane bydel	353	Barneskole	Nei
Mathopen skole	Laksevåg bydel	310	Barneskole	Base på mellomtrinnet
Nattland oppveksttun	Fana bydel	731	Barne- og ungdomsskole	Delvis, på barnetrinnet
Sandgotna skole	Laksevåg bydel	413	Ungdomsskole	Nei

Ved hver av de fire skolene er det gjennomført intervjuer med rektor og avdelingsledere. Videre har Deloitte gjennomført et gruppeintervju med representanter for lærerne ved hver av de fire skolene, samt intervju med tillitsvalgte. I tillegg har revisjonen gjennomført et gruppeintervju med representanter fra elevrådet ved hver av skolene. Vi har ikke inkludert elever på 1. - 4. trinn i intervjuene.

Ved hver skole har vi gjennomført fire til fem intervjuer. Til sammen er det gjennomført 18 intervjuer i forbindelse med forvaltningsrevisjonen.

1.4.3 Verifiseringsprosesser

Oppsummering av intervju med Etat for skole, skoleledelsen og tillitsvalgte/verneombud ved de fire utvalgte skolene er sendt til de intervjuede for verifisering. Det er informasjon fra de verifiserte intervjureferatene som er benyttet i rapporten. Informasjon fra gruppeintervjuene med lærerne og elevene har ikke vært gjennom en tilsvarende verifiseringsprosess ettersom informasjon fra disse intervjuene ikke blir knyttet opp mot enkeltpersoner. I gruppeintervju kan ofte de ulike deltakerne ha ulike erfaringer og oppfatninger om temaene som blir tatt opp.

Datadelen av rapporten er sendt rektor ved de fire utvalgte skolene, og til Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett ved Etat for skole for verifisering. Faktafeil som ble påpekt i forbindelse med verifiseringen er rettet opp. Høringsutkast av rapporten ble deretter sendt til Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett ved byråden for uttalelse. Byrådets høringsuttalelse er lagt ved rapporten (vedlegg 1).

1.5 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal bli vurdert opp mot. Kriteriene er utledet fra autoritative kilder i samsvar med kravene i gjeldende standard for forvaltningsrevisjon. For denne forvaltningsrevisjonen er de overordnede revisjonskriteriene hentet fra opplæringsloven med forskrifter. Særlig relevant i den sammenheng er opplæringsloven § 2-1 om barn og unges rett til grunnskoleopplæring i samsvar med opplæringsloven og tilhørende forskrifter, opplæringsloven § 2-3 om innholdet i opplæringen og forskrift til opplæringsloven § 1-1 om opplæringen i grunnskolen. Videre er Læreplanverket for Kunnskapsløftet relevant som overordnet revisjonskriterie for forvaltningsrevisjonen, da de ulike delene av Læreplanverket er forskrifter til opplæringsloven og skal styre innholdet i opplæringen.

Ifølge opplæringsloven § 13-10 har skoleeier ansvar for at krav i opplæringsloven og forskriftene til loven blir oppfylte, og ifølge kommuneloven er det krav om internkontroll for å sikre at lover og forskrifter følges. For den enkelte problemstilling, som omhandler hvordan kommunen og enkeltskoler sikrer at elevenes rett

til grunnskoleopplæring blir ivaretatt, vil derfor elementer fra anerkjente rammeverk for internkontroll legges til grunn som revisjonskriterier.

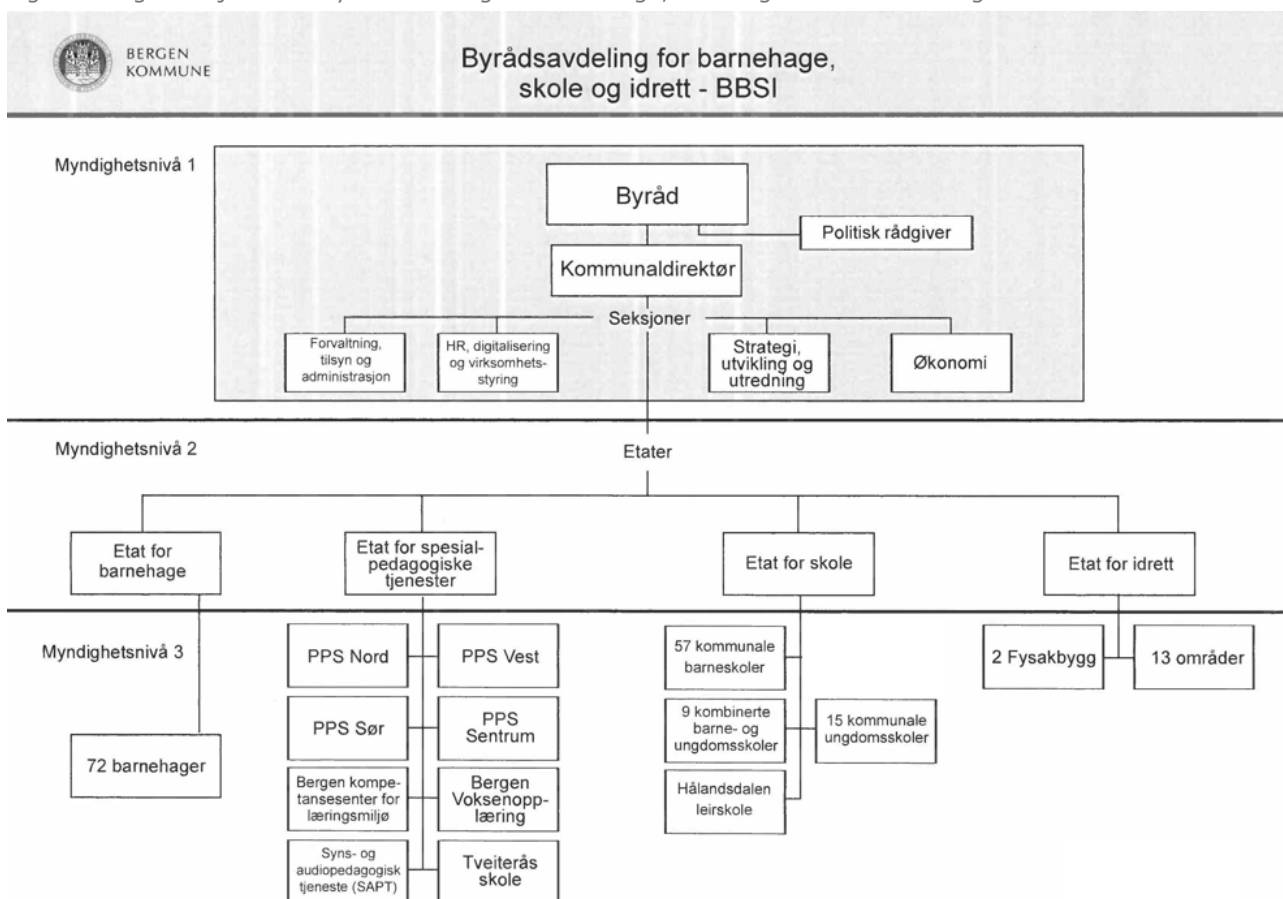
Kriteriene er nærmere presentert innledningsvis under hvert tema.

2. Om tjenesteområdet

Bergen kommune er styrt etter prinsippet om byparlamentarisme, med et byråd som utøvende organ. Byrådet er valgt av bystyret, og under byrådet er det organisert sju byrådsavdelinger med ansvar for at byrådets politikk blir iverksatt. Hver byrådsavdeling har ansvar for underliggende seksjoner, etater/fagavdelinger, resultatenheter og virksomheter som kommunen eier.

Bergen kommunes grunnskoler er organisert under byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett (BBSI). Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett i Bergen kommune har siden 2000 vært organisert etter en tonivåmodell, med byrådsavdelingen på nivå 1 og den enkelte resultatenheter, blant annet skolene, på nivå 2. Fra 1. juli 2019 ble byrådsavdelingen omorganisert til tre myndighetsnivå. Myndighetsnivå 2 består av fire etater; etat for skole, etat for barnehage, etat for spesialpedagogiske tjenester og etat for idrett. Disse ledes av hver sin etatsdirektør. Det vil si at resultatenheterne, ledet av rektor, nå er på myndighetsnivå 3, underlagt etat for skole. Etat for skole har til sammen ansvar for drift av 82 enheter fordelt på 57 barneskoler, ni kombinerte barne- og ungdomsskoler, 15 kommunale ungdomsskoler, samt én leirskole. Se organisasjonskart nedenfor.

Figur 2: Organisasjonskart Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett. Kilde: Bergen kommune



3. Rutiner for å sikre undervisning i samsvar med krav i regelverket

3.1 Problemstilling

I dette kapittelet svarer vi på følgende problemstilling:

I hvilken grad er det etablert rutiner for å sikre at elevene får en tilfredsstillende undervisning i samsvar med Læreplanverket for grunnsopplæringen, ved grunnskoler med høyt sykefravær og stor grad av bruk av vikarer?

3.2 Revisjonskriterier

3.2.1 Krav i opplæringsloven med forskrifter

Opplæringsloven § 2-1 slår fast barn og unge sin plikt og rett til grunnskoleopplæring:

Barn og unge har plikt til grunnskoleopplæring, og rett til ein offentlig grunnskoleopplæring i samsvar med denne lova og tilhøyrande forskrifter.⁴

Fra opplæringsloven § 2-3 tredje ledd går det fram at departementet gir forskrifter om fag, om mål for opplæringen, om omfanget av opplæringen i fagene og om gjennomføringen av opplæringen. Av forskrift til opplæringsloven § 1-1 går følgende fram:

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

Læreplanverket består av en overordnet del, fag- og timefordelingen og læreplaner i fag. Læreplanene for fag inneholder kompetansemål for ulike trinn i skolen. Dette er forskrifter til opplæringsloven og skal styre innholdet i opplæringen. I opplæringsloven § 13-10 går det fram at kommunen har ansvar for at krav i opplæringsloven og forskriftene til loven blir fulgt.

3.2.2 Internkontroll

Opplæringsloven stiller ingen spesifikke krav knyttet til skolens virkemiddelbruk (herunder vikarbruk) når undervisningspersonalet som skal planlegge og gjennomføre undervisningen er fraværende på grunn av sykdom. I kommuneloven er det imidlertid stilt generelle krav om internkontroll, gjennom § 20 andre ledd andre punktum der kommunerådets ansvar for betryggende kontroll går fram:

Kommunerådet (...) skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnende instruksjer, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.⁵

I forarbeidene til kommuneloven⁶ går det fram at selv om kommunerådet etter kommuneloven ikke eksplisitt er pålagt å etablere internkontroll, må ansvaret for slik kontroll regnes som en nødvendig del av lederansvaret. Et prinsipp som blir lagt til grunn for god internkontroll er at ledelsen skal etablere rutiner og retningslinjer som inngår som en del av den daglige driften i organisasjonen. Slike rutiner skal gjøre det klart hva som er forventet av enheten, og skal gjøre det tydelig hvem som har ansvar for å gjennomføre rutinen.

⁴ Kunnskapsdepartementet. *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa av 17. juli 1998 nr. 61* (opplæringsloven).

⁵ Kommunal- og moderniseringsdepartementet. *Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992 nr 107* (kommuneloven).

⁶ Ot.prp. nr. 70 (2002-2003). *Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon)*. Kapittel 1.5.4 og kapittel 11.

I ny kommunelov, gjeldende fra 01.01.2020, er det tatt inn egne krav til internkontroll for å styrke og tydeliggjøre kravene til internkontroll. Selv om ny kommunelov i all hovedsak gjelder med virkning fra 1. januar 2020, vil delen som omfatter internkontroll først tre i kraft etter at det har blitt gjennomført en helhetlig gjennomgang av alle kravene til internkontroll som gjelder for kommunene. De grunnleggende prinsippene for internkontroll er de samme i gammel og ny versjon av loven.

Det fins flere rammeverk og standarder for internkontroll. Revisjonen støtter seg til COSOs internkontrollrammeverk, som blant annet har målrettet og effektiv drift, og overholdelse av lover og regler som sentrale målsetninger. I COSOs internkontrollrammeverk vektlegges også risikovurderinger som utgangspunkt for å vurdere hvilke risikoreduserende tiltak som eventuelt er aktuelle å sette i verk.⁷

Bergen kommune har gjennom byrådssak 1401/14 vedtatt et overordnet rammeverk for internkontroll for kommunen, som skal bidra til å sikre at administrasjonen driver i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.⁸ Også i kommunens rammeverk for internkontroll vektlegges risikovurderinger som et sentralt ledd i internkontrollen, for å sikre blant annet etterlevelse av lover og regler, og målrettet og effektiv drift. I byrådssaken vektlegges god internkontroll som et ledd i arbeidet med å sikre leveransen av tjenester rettet mot innbyggerne.

Når det gjelder temaet for denne forvaltningsrevisjonen, kan en risikovurdering handle om å kartlegge og vurdere hvilke risikoer fravær blant lærere kan medføre når det gjelder elevenes undervisning. Når risikoene er kartlagt, bør det vurderes hvilke tiltak som kan iverksettes for å redusere eventuell uønsket risiko. Tiltak kan for eksempel handle om utvikling og oppfølging av prosedyrer, og vil da kunne ha en forebyggende effekt med tanke på å hindre feil og avvik.

3.3 Rutiner for å sikre tilfredsstillende undervisning ved høyt sykefravær/vikarbruk

3.3.1 Datagrunnlag

Det er ikke utarbeidet felles rutiner/retningslinjer for skolene i Bergen kommune knyttet til hvilke vurderinger som skal gjøres med tanke på å sikre elevenes opplæring når lærere er syke. Rektor har fullmakt til å organisere vikarbruken slik det vurderes som mest formålstjenlig for den enkelte skole. Dette er ikke et område Etat for skole ber om nærmere rapportering på. Det foreligger heller ikke – verken på etatsnivå eller ved de utvalgte skolene – skriftlige kartlegginger og vurderinger av risiko ved sykefravær blant lærere, med tanke på elevenes undervisning.

Ingen av de utvalgte skolene har utarbeidet egne skriftlige rutiner som gir føringer knyttet til innhenting av vikarer, risikovurderinger ved sykefravær eller andre forhold knyttet til hvordan elevenes undervisning skal ivaretas ved sykefravær blant lærere. De fire skolene har likevel i praksis etablert enkelte systemer som skal bidra til å sikre at undervisningen blir gjennomført på en god måte ved sykefravær blant lærere.

Når det gjelder langtidsfravær blant lærerne, vises det ved skolene til at dette ofte er fravær skolene i større grad kan planlegge for enn korttidsfraværet.⁹ Det er derfor ofte både andre og mindre utfordringer knyttet til langtidsfravær enn knyttet til korttidsfravær, når det gjelder elevenes undervisning. Skolenes vurderinger og prosesser knyttet til bruk av vikar ved langtidsfravær er i hovedsak omtalt i kapittel 5 *Vikarbruk ved skolene*. Beskrivelsene nedenfor, av hvilke systemer skolene har for å sikre en tilfredsstillende undervisning i forbindelse med sykefravær og vikarbruk, handler derfor i hovedsak om korttidsfravær eller annet fravær som det ikke har vært mulig å planlegge for på forhånd.

⁷ Se for eksempel COSO-rapport 1992 *Intern kontroll – et integrert rammeverk*, og Direktoratet for økonomistyring (DFØ) (2013): *Veileder i internkontroll*.

⁸ Bergen kommune. *Internkontroll i Bergen kommune. Overordnet rammeverk*. Byrådssak 1401/14. Dato: 28.10.2014

⁹ En vanlig forståelse av «langtidsfravær» er at dette er fravær som har en sammenhengende varighet på mer enn 16 dager. Se blant annet [Store norske leksikon](#). Korttidsfravær blir da fravær opp til 16 dager. Dette tilsvarer skillet mellom den perioden arbeidsgiver har ansvar for sykepengen (de første 16 dagene) og når NAV overtar sykepengeansvaret (fra 17. dag). I en del undersøkelser settes imidlertid grensen for hva som omtales som korttidsfravær ved én uke (se for eksempel Mastekaasa, Arne (2016): *Sykefravær i offentlig og privat sektor* i «Søkelys på arbeidslivet» 04 / 2016 (Volum 33)). I denne forvaltningsrevisjonen vil det også i hovedsak være fravær av akutt og kortvarig art som omtales som korttidsfravær, altså vanligvis fravær med varighet under en uke.

3.3.1.1 Ansvar for å skaffe og følge opp vikar

Etat for skole opplyser at ansvaret for å vurdere behovet for og eventuelt skaffe vikar tidligere lå til inspektørene før det ble videreført til avdelingslederne ved skolene da byrådsavdelingen endret lederstruktur i 2010. Samtidig ble minst 30 prosent av stillingen som avdelingsleder avsatt til undervisning.¹⁰ Det foreligger ingen overordnet skriftlig retningslinje eller stillingsinstruks der avdelingsledernes vikaransvar er nedfelt. Det blir i forbindelse med verifisering av rapporten opplyst at dette følger av oppgavefordelingen på den enkelte skole. Ved en av skolene som inngår i undersøkelsen erfarte man at det var vanskelig for avdelingsleder å ha 30 prosent undervisning, ettersom avdelingslederne ofte deltar i møter, noe som i seg selv medførte økt vikarbruk. Skolen har derfor valgt å sette av andelen på 30 prosent til at avdelingslederne selv kan fungere som vikar ved behov. Områdelederne er kjent med at flere skoler har endret innholdet i den avsatte undervisningsprosenten til avdelingsleder, blant annet ved at avdelingsleder tar vikartimer selv.¹¹

Ved de fire skolene der det er gjennomført intervju, er det avdelingsleder som har ansvar for å skaffe vikar ved sykefravær. Det vil si at avdelingslederne vurderer behovet for vikar, ofte sammen med involverte lærere. I noen tilfeller, ved fravær enkelttimer eller enkeltdager, blir det vurdert å ikke være behov for vikar. Hvilke vurderinger som blir gjort ved skolene i den forbindelse er nærmere omtalt i kap. 5 *Vikarbruk ved skolene*.

Ved tre av skolene ruller avdelingslederne på å ha ansvar for å følge opp vikaren når vedkommende kommer til skolen, mens det ved en av skolene også er vanlig at utvalgte lærere har dette oppfølgingsansvaret. Vikaransvarlig sørger for at vikarene får relevant informasjon. En av skolene har utarbeidet en «Vikarinstruks» der det blant annet går frem at alle som arbeider i skolen har taushetsplikt og at vikar skal sette seg inn i instruks, regler og rutiner som gjelder for skolen så snart som mulig. Vikaransvarlig viser vikaren til arbeidsplassen til den læreren som er borte eller til lærer(ne) som skal sette vikaren inn i undervisningsopplegget. Det blir pekt på at det ofte hender at vikaren kommer like før det ringer inn til time, noe som gjør at de andre lærerne på trinnet ikke rekker å sette vikaren inn i undervisningsopplegget.

Lærerne ved en av skolene etterlyser et bedre system for hvem som har ansvar for å skrive ut vikaropplegget slik at vikaren kan få det på papir, ta imot vikar, og følge vikar opp i løpet av arbeidsdagen. De opplever at det i praksis er umulig for vikaransvarlig å følge opp alle vikarene som til enhver tid er på skolen. De peker på at mangel på system fører til at de andre lærerne på trinnet må ta ansvar for å sette vikarene inn i hva de skal gjøre, uten at dette er definert som deres formelle ansvar. Ved en annen skole savner lærerne at det er definert hvem som har ansvar for å vurdere eventuelle vikarbehov når ansvarlig avdelingsleder er i møter eller av andre årsaker ikke er til stede. De erfarer at avdelingsleder ser til at alt er i orden på starten av skoledagen, men peker på at det kan oppstå vikarbehov i løpet av dagen og at dette er utfordrende dersom avdelingsleder ikke er til stede og kan håndtere det. Det hender også at en vikar ikke møter opp. Elevene ved denne skolen opplyser at klassene av og til får gå hjem på slutten av dagen på grunn av mangel på vikar.

3.3.1.2 Bruk av vikarperm

Etat for skole opplyser at det for flere år siden var tema i Bergen kommune om man skulle lage et felles system for vikarbruk, og at man da ble enige om at hver skole skulle lage en vikarperm. Bruk av vikarperm er likevel ikke systematisk implementert ved alle skolene i kommunen, og det er heller ikke etablert en felles skriftlig rutine for utarbeidelse og bruk av vikarperm.

Ved tre av de utvalgte skolene er det praksis for å ha en slik vikarperm, men denne har ulik funksjon ved de tre skolene. Ved en av skolene inneholder permen kun informasjon om klassen. Ved en annen skole inneholder vikarpermen et aktivitetspreget nødopplegg for undervisning. Dette er sjelden i bruk, og skal oppdateres av lærerne på trinnet, men skolen har ikke en rutine for hvor ofte dette skal oppdateres. Ved den tredje skolen skal vikarpermen være oppdatert med informasjon om undervisningsopplegg, årsplaner

¹⁰ Bergen kommune. [Byrådssak 412/09: Skoleledelse for fremtiden i Bergen](#). Dato: 28.10.2009. [Bystyresak 09/10: Skoleledelse for fremtiden i Bergen](#). Dato: 25.01.2010.

¹¹ Etat for skole viser til at det har skjedd endringer i flere byrådsavdelinger som har ført til at oppgaver, for eksempel knyttet til lønn og forvaltning, er flyttet til skolen. Oppgavene til skoleledelsen har dermed blitt mer omfattende. På bakgrunn av dette har skoleeier blitt mer fleksible i oppfølgingen av avdelingsleders undervisningsprosent.

og oppdatert ukeplan/periodeplaner. Ledelsen peker på at vikarpermen vil være mindre nyttig ved langtidsfravær ettersom den krever jevnlig oppdatering. Lærerne opplever at vikarpermen er utdatert og unyttig, også ved korttidsfravær. Lærerne synes videre at det er uklart hva som skal være i vikarpermen. Ledelsen og lærerne ved flere skoler peker på at vikar ofte kommer rett før det ringer inn til time, noe som gjør at vikarene sjelden har tid og mulighet til å lese gjennom vikarperm i forkant av timen. Dermed har ikke vikarpermen særlig funksjon eller nytteverdi i praksis.

3.3.1.3 Utarbeidelse av undervisningsopplegg

Ved *planlagt* korttidsfravær skal lærer på forhånd utarbeide et undervisningsopplegg. Det varierer litt fra skole til skole hvordan dette formidles til vikar. Ved en av skolene legges det på arbeidsplassen til læreren som er borte, ved en annen skole legges undervisningsopplegget på Itslearning.¹² Noen av de intervjuede lærerne forteller at de på forhånd planlegger timene såpass detaljert at det skal være tilstrekkelig for en vikar å få dette opplegget dersom det oppstår fravær. Dersom det ikke foreligger et undervisningsopplegg, blir vikaren oppfordret til å følge det samme opplegget som de andre lærerne på trinnet har. Det blir opplyst at det stort sett foreligger et undervisningsopplegg til vikaren både ved planlagt og mer akutt korttidsfravær, men at detaljnivået på undervisningsopplegget varierer. Ledelsen ved skolene har ikke gitt føringer for hvor detaljert et vikaropplegg skal være; dette er opp til hver enkelt lærer.

Dersom lærer blir akutt syk, er det ikke lærers ansvar å lage et undervisningsopplegg. Det hender likevel at den syke læreren sender et undervisningsopplegg på e-post til skolen, men dersom syk lærer ikke har hatt mulighet til å lage undervisningsopplegg, blir andre lærere på samme trinn bedt om å dele sitt opplegg. Lærerne peker på at det er kultur for å hjelpe hverandre og for å ivareta vikarene. Samtidig pekes det på at det, ved hyppig sykefravær på samme trinn, kan bli mye ekstra arbeid for noen lærere og at de bruker av sin egen avsatte tid til for- og etterarbeid til å hjelpe vikarene.

Det kommenteres at dersom lærer er borte lengre enn læreren hadde planlagt undervisningsopplegg for, må vikaren selv ta noe ansvar for opplegget underveis. Skolene utarbeider ukeplaner eller toukersplaner med en overordnet plan for undervisningen og oversikt over lekser. Disse blir lagt til grunn for innholdet i timene dersom lærer ikke har kunnet lage et vikaropplegg. Erfaringen er at slike planer gjør det lettere for vikarene å sette seg inn i undervisningsopplegget og i hva elevene bør gjennomgå i de ulike timene.

Tillitsvalgt og verneombud ved en av skolene poengterer at skolen benytter lærebøker, og at dette gjør det lettere for vikar dersom undervisningsopplegg ikke foreligger. Da kan vikar bruke læreboken og fortsette der elevene sluttet forrige time. De erfarer at dette ikke lar seg gjøre med digitale læremidler der man trenger en bruker for å ha tilgang. Korttidsvikarer får som regel ikke brukernavn og passord for å logge seg inn. Denne utfordringen blir bekreftet av tillitsvalgt og verneombud ved en av skolene som i stor grad har gått over til digitale læremidler.

3.3.1.4 Bruk av teamarbeid/tolærersystem for å sikre undervisningen

Etat for skole erfarer at skolene er mindre sårbare for sykefravær når lærerne er en del av et team der man planlegger undervisningen sammen. Ved fravær vil vikar kunne støtte seg på andre lærere i teamet. Det blir opplyst at det derfor har blitt jobbet mye med å legge til rette for at lærerne skal jobbe mer i team.

Ved alle de utvalgte skolene samarbeider lærerne på trinnet i større eller mindre grad om utarbeidelse av undervisningsopplegget. To av de utvalgte skolene er delvis baseskoler der undervisningsopplegget i stor grad utarbeides i team, mens de to andre skolene har gått over til økt bruk av tolærersystem¹³ de senere årene med mer samarbeid om utarbeidelse av undervisningsopplegget som en konsekvens.

Ved en av skolene praktiseres tolærersystem i noen timer for de aller fleste av klassene på skolen. Dette gjelder i all hovedsak basisfagene. I tillegg er det innført tolærersystem i enkelte fag for klasser som har hatt mye sykefravær blant lærerne i disse fagene. Dersom en lærer er borte enkelttimer eller enkeltdager i fag/klasser med tolærersystem hentes det da ikke inn vikar. I disse tilfellene tar den andre læreren ansvaret for hele klassen slik at det blir mer kontinuitet i undervisningen. Skolen har satt inn ekstra ressurser for å sikre tolærersystem, blant annet fordi ledelsen erfarer at dette både gir redusert vikarbehov

¹² Dersom vikar ikke har fått tilgang til Itslearning, får de opplegget som ligger i Itslearning på papir.

¹³ Betegnelsen «tolærersystem» benyttes om en ordning der to lærere har felles ansvar for undervisningen i en klasse eller gruppe, og planlegger og gjennomfører undervisningen i samarbeid.

og sikrer kvaliteten i opplæringen for elevene i tilfeller der en lærer er syk. Hvordan bruk av tolærersystem reduserer vikarbruken er nærmere omtalt i kap. 5 *Vikarbruk ved skolene*.

Ved en av skolene som har tolærersystem, har man også en «støtteordning» i noen klasser der en støttelærer hjelper hovedlæreren. Det presiseres at dette ikke er det samme som tolærerordning hvor begge lærerne har et delt faglæreransvar. Den generelle erfaringen er at både mer samarbeid om utarbeidelse av undervisningsopplegg og bruk av tolærersystem gjør det mindre sårbart dersom en lærer blir syk. Samarbeid om undervisningsopplegg opplyses også å redusere sårbarheten dersom en klasse har vikar og det ikke er laget et undervisningsopplegg til vikaren på forhånd.

Ifølge Etat for skole gjør teamorganiseringen at lærerteamene kan gi vikaren et undervisningsopplegg uten at dette oppleves som en ekstra belastning. Ledelsen ved flere skoler har imidlertid fått tilbakemeldinger fra lærere om at det å bruke tid på å sette vikar inn i undervisningsopplegg har gått ut over deres egen forberedelsestid. Gjennom intervju med lærere ved de ulike skolene, kommer det frem at mange opplever, ved hyppig sykefravær på sitt trinn, at det blir mye merarbeid med å sette vikarer inn i det planlagte undervisningsopplegget. Noen av de intervjuede lærerne opplever også å få ansvar for å utarbeide undervisningsopplegg for lærere med sykefravær, eller eventuelt hjelpe vikar med å utarbeide et undervisningsopplegg.

3.3.1.5 Ivaretagelse av kontaktlærerfunksjonen

Etat for skole er kjent med at noen rektorer har fått meldinger fra foreldre som er frustrerte over at det psykososiale klassemiljøet lider på grunn av at kontaktlærer har hyppig fravær. Det er ikke gitt særskilte føringer fra etaten sin side for hvordan kontaktlærerfunksjonen skal ivaretas ved langvarig eller hyppig sykefravær hos kontaktlærer.

Det blir opplyst at skolene, ved planlagt langvarig fravær hos kontaktlærere, vil sette inn en fast vikar som overtar kontaktlæreransvaret og kan bruke tid på å skaffe seg kjennskap til elevene. Etat for skole peker imidlertid på at skolen ofte ikke har oversikt over hvor lenge et fravær vil vare, og at det i noen tilfeller vil være vanskelig for skolene å avgjøre når kontaktlæreransvaret skal overføres til en vikar. Denne utfordringen bekreftes fra skolene og omtales nærmere i kap. 5.3.1.5 *Utfordringer ved usikkert langtidsfravær*.

Skolene prøver å sikre at den som får kontaktlæreransvar har en relasjon til elevene fra før ved å omrokere på skolens ressurser, for eksempel ved å spørre en av faglærerne som er tilknyttet klassen eller trinnet om å ta på seg kontaktlæreransvaret. De skolene som har flere kontaktlærere på basen eller i klassen, gir i første omgang kontaktlæreransvaret til den/de andre som er kontaktlærer(e). Ved langtidssykemelding av kontaktlærer, vil skolen vurdere om det er hensiktsmessig at vikar tar over kontaktlærerfunksjonen.

Flere av de intervjuede lærerne peker på at skolene deres har systemer for å ivareta undervisningen ved sykefravær, mens det ikke er system for å ivareta alle de andre oppgavene som tilfaller kontaktlæreransvaret. Ved en av skolene savner lærerne at noen tar ansvar for å sikre kontinuitet over tid dersom en klasse er utsatt for hyppig vikarbruk. Det blir pekt på at vikaren gjør fortløpende dagsarbeid, men at det er ikke rutiner for å sikre at kontaktlærers overordnede ansvar for faglig utvikling blir ivaretatt.

Blant de intervjuede elevene blir det pekt på at det oppleves som enklere å si ifra til kontaktlærer enn til en vikar dersom man ikke har det bra. Ved flere av skolene har elever opplevd at kontaktlærer har hatt mye fravær. En elev forteller at en annen lærer ved skolen fikk kontaktlæreransvar for klassen når kontaktlærer var borte et år. En annen elev forteller at fravær av kontaktlærer har resultert i at det er mye rot i klassen, få planer, og feil i lekser og undervisningsopplegg.

Det blir også pekt på at det kan være utfordrende å ivareta kontakten mellom skolen og hjemmet ved langtidsfravær hos kontaktlærer, fordi foreldrene i hovedsak har kontakt med kontaktlærer. Ved en av skolene går det alltid frem av ukeplaner dersom kontaktlærer er syk, sammen med informasjon om hvem hjemmet heller skal ta kontakt med. Ved flere av skolene har foreldrene fått beskjed om å sette administrasjonen/postmottaket til skolen og/eller de andre kontaktlærerne på trinnet på kopi når de sender e-poster til skolen, slik at man er sikker på at e-posten blir lest.

3.3.1.6 Vurdering av risiko knyttet til elevenes måloppnåelse

De intervjuede områdelederne i Etat for skole har ikke opplevd å bli varslet av rektor om elevgrupper som står i fare for å ikke nå kompetansemål på grunn av vikarbruk, men forventer at dette ville blitt meldt fra om dersom det var et problem.

Alle de fire skolene har hatt elevgrupper som i perioder har hatt mye sykefravær blant lærere og hyppig utskifting av vikarer. Ifølge flere av de intervjuede, både i ledelsen, blant tillitsvalgte og lærere, vil det da være en risiko for at elevene ikke får den undervisningen de har krav på. Skolene vurderer at denne risikoen er størst dersom klassen ofte får ny vikar, enten ved hyppige korttidsfravær eller ved langvarig sykefravær der man ikke får tak i en vikar for hele perioden. Det blir samtidig pekt på at det er lav risiko for at en klasse ikke kommer gjennom pensum og når kompetansemål på grunn av vikarbruk, ettersom alle trinn styres av årsplaner som blant annet er innrettet mot å sikre at man når kompetansemålene. En av de intervjuede elevene opplever likevel at egen klasse ligger langt bak i matte som følge av at mattelærer har vært mye borte og klassen har fått mange ulike vikarer, før de til slutt fikk en ny mattelærer.

Ingen av skolene undersøker systematisk om elevgrupper som har hatt mye sykefravær har nådd alle kompetansemål, men det pekes på at kartleggingsprøver, nasjonale prøver og læringsstøttende prøver blir benyttet for å se hvordan elevene ligger an. Dersom det blir oppdaget at en elevgruppe ikke har ønsket utvikling, følger skolen ekstra godt med på dette trinnet og leter etter årsaker til at resultatene er dårligere enn forventet. Skolene erfarer ikke at hyppig sykefravær er årsaken til at et trinn ikke har ønsket utvikling.

Blant de intervjuede elevgruppene går det frem at noen opplever å ha vikar ca. to ganger i uken, mens andre har vikar ca. en gang hver annen uke. Flere av de intervjuede elevene har opplevd svært høy vikarbruk over lengre perioder. Ved flere av skolene blir det pekt på at det i klasser som opplever mye sykefravær blant undervisningspersonalet, kan oppstå mye uro når klassen får vikar. Det er noen få elever som forteller at det blir mindre bråk i timene, fordi alle er ekstra snille når det er vikar, men flertallet av de intervjuede elevene bekrefter at det blir mer bråk og uro ved mye vikarbruk. Det er flere elever som peker på at det går ut over kvaliteten på undervisningen når klassen har vikar, fordi det fort blir urolig. Elevene forteller at noen elever tester grensene til vikaren, og at det derfor er behov for at vikarene er strengere enn de andre lærerne.

3.3.2 Vurdering

Som nevnt innledningsvis i rapporten (kapittel 1.1) er det et utgangspunkt for denne forvaltningsrevisjonen at sykefravær blant lærere, og eventuell vikarbruk, medfører en viss risiko for mangler og avvik når det gjelder elevenes opplæring. I undersøkelsen bekreftes denne risikoen, og fra skolene vises det til flere tiltak som på ulike vis kan bidra til å redusere en slik risiko og sikre at elevene får den undervisningen de skal ha. Revisjonen mener det er positivt at ledelsen og øvrige ansatte ved skolene synes å være bevisste på denne utfordringen, og at det gjøres ulike grep for å ivareta elevenes opplæring gjennom for eksempel å ha en vikaransvarlig på skolen, bruk av vikarperm, sikre at det foreligger undervisningsopplegg eller bruk av tolærersystem for å sikre kontinuitet i undervisningen.

Samtidig merker vi oss at det ikke er etablert noen rutiner eller andre føringer som tilsier at det for klasser med vedvarende hyppig eller langvarig fravær blant lærerne bør gjennomføres mer systematiske risikovurderinger med tanke på hvilke følger situasjonen kan ha for elevenes læring og måloppnåelse. Selv om det vises til at tiltak i praksis settes i verk, mener vi dette kan fremstå som noe tilfeldig, spesielt i de tilfeller der utfordringene med fravær blant undervisningspersonalet er størst. Som det går frem av rapporten (se kapittel 3.3.1 og 6.3.1) har elever og skolens ledelse også tidvis noe ulike oppfatninger om konsekvensene av fravær blant lærere og vikarbruk. Vi mener derfor det kan være hensiktsmessig at det, i tilfeller der en klasse for eksempel enten har en lærer med hyppig fravær, eller har flere lærere med en del fravær over tid, gjøres systematiske vurderinger av situasjonen og av hvordan den påvirker elevenes undervisning. Vi mener slike risikovurderinger vil utgjøre et godt grunnlag for å vurdere hvilke tiltak det er behov for i den enkelte situasjon, for eksempel om tolærersystem bør vurderes, om det bør gjøres en intern omrokking blant lærerne på skolen for å hindre at en klasse rammes særlig hardt av fravær blant lærere, eller om det er andre tiltak det er behov for. Også eventuelle uheldige konsekvenser av ulike tiltak bør vurderes i denne sammenheng, for eksempel hvorvidt øvrige lærere får en merbelastning som ikke er ønskelig. Slik kan man legge til rette for en mest mulig helhetlig tilnærming til situasjonen, der ulike risikoer

og konsekvenser blir sett i sammenheng, vurdert og håndtert. Også ivaretagelse av kontaktlærerfunksjonen er viktig å vurdere i denne forbindelse. I undersøkelsen er det enkelte som viser til at det ved sykefravær er særlige utfordringer knyttet til ivaretagelse av kontaktlærerfunksjonen. Det at det etableres gode systemer for å ivareta alle oppgaver og funksjoner som ligger til kontaktlærer er etter revisjonens vurdering viktig blant annet for å ivareta og opprettholde et godt skole-hjem-samarbeid, og for å sikre at noen til enhver tid har ansvar for å ha et samlet overblikk over situasjonen i klassen/gruppen, blant annet med fokus på det psykososiale skolemiljøet.

I undersøkelsen er det også flere som etterlyser en tydeligere ansvarsfordeling på skolene når det gjelder oppgaver knyttet til å følge opp vikar og sørge for at vikar får tilstrekkelig informasjon om undervisningsopplegg og rutiner på skolen. Revisjonen mener det er viktig at dette blir fulgt opp, og at alle skoler har et tydelig plassert ansvar for å ta imot og følge opp vikarer. Dette er sentralt blant annet som et ledd i å sikre at utarbeidet undervisningsopplegg blir fulgt opp, og at vikarer får den informasjonen de trenger for å utføre arbeidet på best mulig vis. Det er i den sammenheng også viktig å arbeide for å sikre at vikarer kommer noe før timen skal begynne når dette lar seg gjøre, slik at det er praktisk mulig å gjennomføre de rutiner som foreligger, enten det er å gjennomgå vikarperm, eller å gjennomgå planlagt undervisningsopplegg med vikaren. Dette blir av flere vist til som en utfordring, samtidig som det av Bergen kommune sin rammeavtale om vikartjenester går frem at timelønnen for undervisning er inkludert for- og etterarbeid.¹⁴ I noen tilfeller, der vikar tilkalles på kort varsel, vil det gjerne ikke være mulig å unngå at vikaren kommer rett før timen begynner. Skolene bør likevel vurdere hvorvidt det også er tilfeller der man gjennom bedre informasjon og avtaler med den enkelte vikar kan legge til rette for at det er tilstrekkelig tid til informasjonsoverføring.

¹⁴ Rammeavtalene er nærmere omtalt i kapittel 4.

4. Tilgang på vikarer i kommunen

4.1 Problemstilling

I dette kapittelet svarer vi på følgende problemstilling:

I hvilken grad har kommunen sikret tilstrekkelig tilgang til vikarer?

4.2 Revisjonskriterier

Se foregående kapittel for presentasjon av aktuelle revisjonskriterier. Systemer for å sikre tilstrekkelig tilgang på vikarer anses av revisjonen å være et viktig overordnet tiltak for å ivareta elevenes opplæring i situasjoner der lærere er syke.

4.3 Tilgang på vikarer i kommunen

4.3.1 Datagrunnlag

Bergen kommune har inngått rammeavtaler for innleie av pedagogisk personell med Pedagogisk vikarsentral (PVS), Manpower, Smart bemanning og Personalhuset Staffing Group. Rammeavtalene for vikartjenester ble fornyet i 2017, og det blir opplyst at innkjøpsavdelingen sentralt i Bergen kommune er ansvarlig for å inngå og følge opp rammeavtalene for vikartjenester. Det blir opplyst at innkjøpsavdelingen har dialog med byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett om hva som er viktig å vektlegge i tilknytning til inngåelse av nye rammeavtaler. Etat for skole har ikke oversikt over hvor tilfredse skolene er med rammeavtalene. Skolene melder fra om mindre avvik, som vikarer de ikke er fornøyde med, direkte til den enkelte leverandøren av vikartjenester, for eksempel PVS. Ved avvik fra avtalen, som tilfeller der leverandøren ikke klarer å stille med vikar, skal skolene melde fra til innkjøpsavdelingen. Det er utarbeidet et eget elektronisk skjema for avviksmeldinger knyttet til innkjøpsavtaler.¹⁵

I retningslinjer for bruk av rammeavtalen for pedagogiske vikarer går det frem at skolene skal kontakte leverandøren med lavest administrasjonsgebyr først, og at man skal kontakte neste leverandør dersom den første ikke kan levere ønsket bestilling.¹⁶ Det opplyses ved skolene der det er gjennomført intervju at de i praksis kun benytter PVS. Fra retningslinjene går det videre frem at skolene skal bruke rammeavtalen i de tilfeller man ikke har inngått arbeidsavtale med egne vikarer, eller egne vikarer ikke har anledning til å arbeide. Etat for skole peker på at rektor har fullmakt til å vurdere om det er mest hensiktsmessig å tilkalle vikar fra PVS eller tilkalle egne ringevikarer. Det ikke er gitt føringer eller restriksjoner fra kommunen når det gjelder bruk av egne ringevikarer. Alle skolene bruker en kombinasjon av egne ringevikarer, vikarer fra PVS og interne vikarer, og ved flere av skolene vises det til at de ved akutt korttidsfravær først prøver å løse situasjonen enten ved å kontakte egne ringevikarer, eller ved at ansatte på skolen tar en vikartime eller to.

Alle skolene har egne ringevikarer som er registrert som ansatte ved skolene. En av skolene der det er gjennomført intervju har mellom fem og sju faste ringevikarer, mens en annen skole har to faste ringevikarer og ønsker å knytte til seg flere. Ledelsen ved en av skolene har erfart at skolene nærmest sentrum har bedre tilgang på faste ringevikarer enn skoler som ligger lenger unna sentrum har. Det blir videre opplyst at skolene har en del lærere som ønsker å ta vikartimer, selv om de i utgangspunktet har 100 % stilling. Vikartimer lønnes som overtid eller kan tas ut som avspasering. Det blir fra flere verneombud og tillitsvalgte understreket at ledelsen ikke legger opp til at de ansatte på skolen over tid skal ta på seg mer enn det som inngår i en full stilling.

¹⁵ Bergen kommune. *Avviksmelding – innkjøpsavtaler.*

¹⁶ Bergen kommune. *Vikartjenester.* Uten dato.

Skolenes tilgang til ringevikarer og interne vikarer, og vurderinger av om man skal bruke disse eller kontakte vikarbyrå, er nærmere omtalt i kapittel 5 *Vikarbruk ved skolene*. Etat for skole har ikke oversikt over hvor omfattende skolenes bruk av egne ringevikarer eller egne interne vikarer er.

Tilgang på vikarer har ikke vært en utfordring som skolelederne har tatt opp med områdelederne. Etat for skole mener at områdelederne ville fanget det opp dersom skolene slet med å få på plass vikarer ved planlagt fravær. Erfaringsmessig er det likevel enkelte perioder der skolene kan ha vansker med å få tak i vikar, for eksempel rundt influensasesong.

Ved skolene der det er gjennomført intervju gis det generelt uttrykk for at det er god tilgang på vikarer, og at det er svært sjelden at en klasse står uten vikar. Dette bekreftes også av de intervjuede elevene. Det blir pekt på at det ofte kan være utfordrende for avdelingsledere å få tak i vikar på veldig kort varsel, for eksempel samme morgen som det er behov for vikar. Ved flere av skolene erfarer man at det i disse tilfellene kun er PVS som kan stille med vikar. Dette oppleves som et godt sikkerhetsnett. Ved en av de andre skolene har man derimot erfart at PVS i sjeldne tilfeller ikke klarer å tilby vikarer, for eksempel dersom det oppstår akutt sykdom på en dag der skoleeier holder et kurs eller lignende, slik at vikarbehovet er stort ved alle skolene i kommunen.

Vurderinger av kompetansebehov, og skolenes erfaringer når det gjelder vikarenes kompetanse, er nærmere omtalt i kapittel 5.

4.3.2 Vurdering

Gjennom forvaltningsrevisjonen kommer det ikke frem informasjon som indikerer at det er særskilte utfordringer knyttet til tilgang på vikarer ved grunnskolene i Bergen kommune. Dagens rammeavtale om vikartjenester, i kombinasjon med bruk av interne vikarer og egne ringevikarer ved skolene, synes å sikre at skolene i all hovedsak har tilstrekkelig tilgang på vikarer. Hvorvidt vikarene også har den faglige og pedagogiske kompetansen skolene vurderer at det er behov for, er nærmere omtalt i kapittel 5 *Vikarbruk ved skolene*.

5. Vikarbruk ved skolene

5.1 Problemstilling

I dette kapittelet svarer vi på følgende problemstilling:

I hvilken utstrekning benytter utvalgte skoler vikarer ved henholdsvis korttids- og langtidsfravær – og er bruken i tråd med regelverk og kommunale retningslinjer?

5.2 Revisjonskriterier

Vi viser til revisjonskriterier som er presentert i kapittel 3.2. Vurderinger knyttet til hvorvidt det skal hentes inn vikar ved fravær kan være viktig med hensyn til å sikre elevene en opplæring i samsvar med krav i regelverket.

Selv om det gjennom opplæringsloven med forskrifter er stilt krav til kompetanse ved ansettelse i grunnskolen og for undervisning i grunnskolen, er det ikke stilt særskilte kompetansekrav for å være vikar i grunnskolen. I et internkontrollperspektiv kan det likevel argumenteres for at det kan stilles større forventninger til kvalitet i undervisningen, og til vikarens kompetanse, ved planlagte og langvarige fravær, enn ved ikke-planlagt fravær. Dette fordi risikoen for at elevene ikke får den opplæringen de har rett på, ellers vil kunne øke ved lengre tids bruk av vikar uten formelle kvalifikasjoner.

Enkelte formalkrav er det også knyttet til bruk av vikarer. Blant annet er det krav om at man må ha gyldig politiattest for å ansettes i skolen, jf. opplæringsloven § 10-9 og forskrift til opplæringsloven kapittel 15. Dette kravet gjelder også ved inngåelse av avtale om å være ringevikar ved en skole.

Bergen kommunes retningslinjer for innhenting av vikar, herunder bruk av rammeavtaler og bruk av egne ringevikarer, er omtalt i kapittel 4.3.

5.3 Bruk av vikarer ved korttids- og langtidsfravær¹⁷

5.3.1 Datagrunnlag

Det finnes ingen samlet oversikt som viser hvilke virkemidler skolene har satt inn når lærere har vært fraværende fra planlagt undervisning. Ved skolene foreligger det heller ikke aggregerte oversikter som gir et totalbilde av vikarbruken for enkeltklasser eller trinn.

Når det gjelder formalkrav knyttet til inngåelse av arbeidsavtaler med vikarer, har Bergen kommune i eget rundskriv presisert hvilke regler som gjelder for innhenting av politiattest, og at kravet om politiattest også gjelder for de kortvarige tilkallingsvikariatene.¹⁸ Det fremgår videre av rundskrivet at det i kontrakt som er inngått mellom Bergen kommune og vikarbyråene som leverer vikarer til skolene, er satt som vilkår at vikarbyråene skal innhente og kontrollere politiattest for vikarer som leies ut til skolene. Når det gjelder egne ringevikarer på skolene, er det imidlertid skolenes ansvar å innhente og kontrollere politiattest. Også dette er presisert i rundskrivet.

Etat for skole bekrefter i intervju at gyldig politiattest blir stilt som krav uavhengig av lengden på eller omfanget av et vikariat. Etat for skole opplyser videre at stillingen skal lyses ut dersom det er fravær på over seks måneder. Ved utlysning av stillinger blir det også stilt kompetansekrav, i tillegg til krav om politiattest og egnethet.

¹⁷ En vanlig forståelse av «langtidsfravær» er at dette er fravær som har en sammenhengende varighet på mer enn 16 dager. Se blant annet [Store norske leksikon](#).

¹⁸ Bergen kommune. Rundskriv nr. 31/2018. [Politiattest ved tilsetjing i skule, SFO eller leksehjelp-ordning](#). Dato: 29. oktober 2018.

5.3.1.1 Vurdering av behov for å hente inn vikar ved korttidsfravær

Det opplyses ved flere av skolene at man av og til vurderer at det ikke er behov for å hente inn vikar ved sykefravær enkeltdager eller enkelttimer. Særlig blir det pekt på at vikarbruk kan være utfordrende i grupper der relasjonen til elevene er ekstra viktig, og nye personer medfører usikkerhet og bråk. Ved baseskolene vil man i slike tilfeller vurdere å dele trinnet opp i færre grupper enn vanlig. De intervjuede områdelederne har tidligere vært rektorer ved baseskoler, og har erfart at disse ofte kan løse fraværssituasjonen internt uten å ta inn vikar, ettersom lærerne er vant til å dele trinnet i ulike grupper basert på hva som er tema for undervisningen. Dette bekreftes ved skolene som er delvis baseskoler, men det poengteres også at skolene som oftest innhenter vikar. Dersom man ikke tar inn vikar er det fordi de andre lærerne vurderer det slik at opplegget ikke krever det.

Ved skolene som har økt bruken av tolærersystem, erfarer man at dette både gir redusert vikarbehov og sikrer kvaliteten i opplæringen for elevene i tilfeller der en lærer er syk. Dersom en av de to lærerne er borte enkelttimer eller enkeltdager hentes det da ikke alltid inn vikar. Dersom det oppstår fravær i en klasse som ikke har to lærere, vurderes det i noen tilfeller om man kan slå sammen to parallelklasser for 1-2 timer. Det pekes samtidig på at det er viktig å ta hensyn til elevsammensetningen når man vurderer om det kan være en god løsning å slå sammen grupper slik at det samlede elevtallet økes.

Ved flere av skolene pekes det på at lærernormen har bidratt til at skolen er bedre rustet til å håndtere akutt sykefravær over kortere tid. Erfaringen er at lærernormen gjør at det i utgangspunktet er flere ressurser i klasserommet og at skolen dermed er mer robust og fleksibel ved sykefravær. Det blir vist til at lærernormen har blitt jobbet mye med i kommunen de siste årene, og Etat for skole opplyser å ha oversikt over lærertettheten ved skolene. Erfaringen så langt er at man i mindre grad enn tidligere henter inn vikar ved sykefravær ettersom lærernormen har ført til økt lærertetthet ved flere skoler.

Når det gjelder både pedagoger og miljøarbeidere/assistenter som har en rolle overfor enkeltelever med spesielle behov, blir det i intervju vist til at man ved korttidsfravær unngår å hente inn ukjente vikarer på grunn av viktigheten av å ha god relasjon til elevene. Det blir vist til en forsterket avdeling som eksempel. Der har man valgt å ha tre pedagoger per gruppe, blant annet for å redusere sårbarheten ved fravær. Gjennom høy pedagogtetthet i grunnbemanningen, vises det til at man kan klare seg med litt lavere bemanning i noen dager dersom en av pedagogene er syk. Slik sikres kontinuiteten i tilbudet elevene, uten at man ser seg nødt til å hente inn ukjente vikarer. I den grad vikarer benyttes i den forsterkede avdelingen, er det vikarer som er kjent med elevene fra før. Det vil si at PVS i liten grad benyttes ved den forsterkede avdelingen.

5.3.1.2 Bruk av ringevikarer ved korttidsfravær

Det blir ved alle skolene vist til at det er en fordel å ha faste vikarer som er tilknyttet skolen og kjenner rutine og strukturene ved skolen. En av fordelene med at vikar er kjent på skolen er at man ikke er like avhengig av at vikaransvarlig klarer å ta imot dem og gi all praktisk informasjon. I tillegg blir det pekt på som viktig at ringevikarene kjenner både lærerne og elevene. Flere av lærerne kommenterer at det som oftest er bedre å få en av de faste vikarene enn en vikar fra PVS fordi de faste har en relasjon til elevene, noe som oppleves som viktig for å sikre en god undervisning.

Skolenes faste ringevikarer er ofte lærerstudenter som enten har hatt praksis ved skolen eller bor i området. Det kan også være tidligere søkere til stillinger ved skolen som ikke har blitt tilbudt fast stilling. På grunn av eget utdanningsløp eller andre forpliktelser har ikke de faste ringevikarene alltid mulighet til å ta vikartimer. De faste ringevikarene har som oftest heller ikke anledning til å være vikar ved langtidsfravær.

5.3.1.3 Bruk av interne ressurser ved korttidsfravær

Ved skolene hender det at man benytter interne ressurser som vikar i enkelttimer, blant annet fordi det ikke er mulig å ha en PVS-vikar for bare en time.¹⁹ Lærere som har undervisningsfrie timer i løpet av dagen blir da spurt om de har mulighet til å være vikar i en time. Dette er enklere på mellomtrinnet enn på småtrinnet, og enklere på ungdomsskolen enn på barneskolen, ettersom lærerne på ungdomstrinnene har

¹⁹ I kommunens rammeavtale for vikartjenester går følgende frem: «Krav til levering gjelder oppdrag med omfang på minst fire timer. Leverandør skal så langt det er mulig være fleksibel når det gjelder eventuelle oppdrag under fire timer.»

mer tid til forberedelse og etterarbeid i løpet av en dag enn det lærerne på barnetrinnet har. Ved en av skolene blir det pekt på at man prøver å holde interne vikartimer på samme trinn, både fordi trinnene stort sett følger samme opplegg og fordi lærere ofte har en relasjon til elever i flere av klassene på samme trinn.

Flere av lærerne som er intervjuet har elevgrupper som de opplever at responderer dårlig på vikar. En av lærerne peker på at det i klassen til vedkommende er enkeltelever som har utfordringer sosialt, og som derfor er avhengig av faste, trygge voksenpersoner. Dette har lærer snakket med ledelsen om, og de forsøker så langt det lar seg gjøre å bruke interne vikarer. Noen lærere opplever at relasjonen til elevene er viktigere enn fagkompetansen ved korttidsfravær.

Viktigheten av relasjoner til elevene man er vikar for, blir understreket ved alle skolene. Ved en av skolene har det hendt, på småtrinnet, at assistent/miljøarbeider har tatt vikartimer fordi vedkommende kjenner elevene. Ved en annen skole presiseres det at assistent/miljøarbeider aldri får et pedagogisk ansvar. Generelt er det likevel en erfaring at assistenter/miljøarbeidere får en viktigere rolle ved vikarbruk siden de kjenner barna som er mest sårbare for forandringer og kan hjelpe vikar til å organisere dagen slik den vanligvis er.

Noen av de intervjuede elevene bekrefter at de jobber bedre når de kjenner vikaren fra før. Ved flere av skolene peker elevene samtidig på at det oftest kommer en vikar utenfra, og at det er sjeldnere at vikaren er en som jobber på skolen.

5.3.1.4 Vikarbruk ved langtidsfravær

Ved langtidsfravær prøver skolene å sette inn én vikar for hele perioden. Dersom skolene vet at sykefraværet vil vare over to uker, blir det opplyst at skolene stort sett klarer å hente inn faste vikarer for hele fraværsperioden.

Skolene bekrefter at vikariater på seks måneder eller mer alltid blir utlyst. Vikariater som er på under tre måneder blir ikke lyst ut, mens det ved flere skoler blir gjort en vurdering av om vikariater på mellom tre og seks måneder skal lyses ut basert på hvilke fag det er behov for, mulighet for å omorganisere egne lærerressurser m.m. Dersom skolene nylig har hatt en utlysning i forbindelse med lignende behov, kan det være at de først vurderer om det kan være aktuelt å kontakte noen av søkerne fra denne prosessen. Dersom skolene har ansatte i deltidstillinger, kan det også være aktuelt å tilby dem en økt stillingsprosent for en periode. Ved langtidsfravær på under tre måneder benyttes vanligvis PVS.

Det blir opplyst at samarbeidstid som regel ikke er inkludert i korttidsvikariat, men ved skolene er det vanlig at vikaren får avsatt tid til samarbeid med andre lærere dersom man vet at vikaren skal være ved skolen over lengre tid. Ved langtidsfravær blir vikaren involvert i planleggingen på trinnet.

Lærerne ved de fire utvalgte skolene opplever at ledelsen jobber for å få vikarer som har rett kompetanse ved sykefravær. Ledelsen peker på at det ved langtidsfravær er viktigere at vikaren har riktig kompetanse, enn ved fravær i enkelttimer eller enkeltdager.

5.3.1.5 Utfordringer ved usikkert langtidsfravær

Ledelsen ved flere av de utvalgte skolene peker på at det i begynnelsen av et sykefravær kan være vanskelig å vite hvor lenge fraværet vil vare, og derfor vanskelig å vite for hvor lang periode det er behov for vikar. Det oppleves som en utfordring at sykemeldingene varer for kun to uker om gangen. Skolene vet dermed ikke sikkert hvor lenge det reelt sett er bruk for vikar og hyrer inn vikar for de to ukene sykemeldingen gjelder. Resultatet blir ofte at klassen har en vikar i to uker, og en ny vikar de neste to ukene. Dette gjør det utfordrende å få til et godt undervisningsopplegg og å sikre kontinuitet i undervisningen.

Ved en av skolene forteller ledelsen at de har tett dialog med den som er sykemeldt om hvor lenge vedkommende selv tror fraværet vil vare. På bakgrunn av denne kommunikasjonen har skolen gitt vikartimer for en måned frem i tid, selv om lærerens sykemelding kun gjelder for de neste to ukene. Dette er basert på en vurdering av hvor lenge ledelsen tror læreren vil være borte. Dersom læreren likevel kommer tilbake etter to uker, vil skolen ha ekstra bemanning i to uker.

Ved en annen skole synes lærerne at ledelsen venter for lenge med å tilby vikarene jobb for en lengre periode. Lærerne erfarer at det innebærer mye usikkerhet for vikarene å få tilbud om jobb for to uker om gangen. I mellomtiden kan disse vikarene få tilbud om vikariat for en lengre periode ved en annen skole.

Denne problematikken har blant annet medført at skolen har hatt en ordning der en PVS-vikar har vært fast vikar tre dager i uken, mens de to andre dagene har blitt dekket av andre vikarer. Da har den faste PVS-vikaren vært med og laget et undervisningsopplegg for vikarene som kom de andre dagene.

Flere av de intervjuede lærerne erfarer store utfordringer med hyppig utskiftninger av vikarer som følge av uforutsigbart langtidsfravær. Ved en av skolene peker intervjuede lærere på at man forrige skoleår opplevde å ha inne svært mange ulike vikarer på samme trinn i løpet av året. Dette var både ringevikarer og PVS-vikarer. De andre lærerne på trinnet brukte dermed mye tid på å sette vikarene inn i det planlagte undervisningsopplegget. Ved flere av skolene etterlyser de intervjuede lærerne mer langsiktig planlegging fra ledelsens side for å unngå å bruke flere forskjellige vikarer. En av de intervjuede lærerne erfarer at det er tilfeldig om skolen får inn en eller flere vikarer for fraværsperioden, selv om fraværet er planlagt og læreren har meldt ifra lang tid i forveien. Dersom vedkommende hadde visst på forhånd hvem som skal være vikar, pekes det på at vedkommende ville ha snakket direkte med vikaren for å sikre kontinuitet i undervisningen.

Ved flere av skolene forteller elevene at de stort sett får nye vikarer hver gang det er et sykefravær. Ved en skole har elevene inntrykk av at vikarene bare er inne en dag eller to. En av elevene ved skolen forteller at klassen hadde en lærer som var borte et halvt år, og at de hadde mange forskjellige vikarer i løpet av dette halvåret. Elevene opplevde at det medførte en rotete undervisning. Ved en annen skole der elevene også hadde vikar i et halvt år, hadde de fast vikar de siste 2-3 månedene, men mange forskjellige før det. Flere elever forteller også at de har hatt den samme vikaren over lengre tid. Elevene gir uttrykk for at de opplever at det er bedre å ha samme vikar flere ganger enn å ha forskjellig vikar hver gang.

5.3.1.6 Vikarenes kompetanse

Rammeavtalen for pedagogisk personell gir ikke føringer knyttet til vikarenes pedagogiske kompetanse. Etat for skole er kjent med at skolene har varierende erfaring med både vikarenes personlige egenskaper og faglige kompetanse. Etat for skole erfarer likevel at kvaliteten på vikarene fra PVS jevnt over har blitt bedre de siste årene. Skolene erfarer at det å bruke PVS øker sannsynligheten for å få vikarer som er pedagoger sammenlignet med andre vikarbyråer.

Alle skolene har opplevd å få vikarer fra PVS som har vært dyktige, og som har kommet godt inn i skolens systemer. Når skolene tar kontakt med PVS pleier de å spørre om å få de samme vikarene fra PVS som de har hatt gode erfaringer med tidligere. Det oppleves som en stor fordel at vikarene er litt kjent med både skolen og elevene, slik at man er mindre avhengig av at de andre lærerne på trinnet tar ansvar for vikaren. De samme vikarene hos PVS er imidlertid ofte attraktive på flere skoler. På kort varsel vil vikarene som skolen ønsker seg derfor ofte være opptatt. Dersom vikarbehovet er planlagt, og meldes inn i god tid, kan skolen ofte få den vikaren de ønsker.

Flere av skolene erfarer at vikarene de får ved et planlagt langtidsfravær har bedre kompetanse enn vikarene de får ved korttidsfravær. Ved langtidsfravær får skolene som oftest pedagoger som har den etterspurte fagkompetansen. Det blir pekt på at dette har en sammenheng både med at vikarbehovet meldes inn i god tid på forhånd, og at bestillingen fra skolen til PVS blir mer tydelig når de etterspør vikar for en lengre periode. Ved en annen skole opplever derimot ikke ledelsen at det er en systematisk forskjell når det gjelder kompetansen til vikarene skolen får ved henholdsvis korttids- og langtidsfravær.

Alle skolene har opplevd å få vikarer fra PVS som ikke fungerer godt og som de ikke vil ha tilbake på skolen. Ved dårlige vikaropplevelser gir skolene beskjed til PVS om at de ikke ønsker å bruke vedkommende i fremtiden. Det opplyses at vikarene som oftest har tilstrekkelige formelle kvalifikasjoner, men at det har vist seg at de ikke egner seg i klasserommet.

Ved skolene der det er gjennomført intervju pleier man å be om å få en vikar med pedagogisk kompetanse, men som nevnt er det ikke alltid – særlig på kort varsel – at dette lar seg gjøre. Ved flere av skolene pekes det imidlertid på at pedagogisk kompetanse ikke er avgjørende for å kunne være en god vikar. Det å være egnet til lærerrollen og evne å skape relasjoner til elevene, er noe som flere peker på som viktigere enn den formelle kompetansen når det gjelder vikarer i forbindelse med korttidsfravær.

Det blir også opplyst at det i noen tilfeller vurderes som viktigere å ha en vikar enn en å ha vikar med fagkompetanse. For eksempel trekkes det ved en av skolene frem at assistenter kan hentes inn som vikar når lærer er syk dersom man trenger badevakt under en svømmetime. I andre tilfeller vil elevenes faglige

utbytte av timen være helt avhengig av vikarens faglige kompetanse. Det pekes også på at noen fag er vanskeligere å få inn vikar til enn andre fag. En skole trekker frem språkfag som eksempel på fag der det kan være vanskelig å få kompetente vikarer. Utfordringer knyttet til vikarbehov i språkfag er nærmere omtalt i kap. 6 *Endringer i planlagte aktiviteter*.

5.3.1.7 Midlertidige ansettelse av ikke-kvalifisert personell i vikariater

Etat for skole har ikke oversikt over midlertidige ansettelse i vikariater ved skolene eller eventuelle midlertidige ansettelse av ukvalifisert personell i vikariater. Det blir pekt på at skolene ikke har meldt fra om vansker med å få tak i kvalifiserte vikarer. Selve ansettelsesprosessen har vært et tema som skolelederne har tatt opp i møter med Etat for skole. Blant annet er det stilt spørsmål om hvilke krav som skal settes for vikariatene, og regler knyttet til behandlingen av søknadene.

Flere av skolene peker på at de ved fødselspermisjoner og annet fravær som kommer til å vare over seks måneder, benytter seg av midlertidige ansettelse i vikariater. I disse tilfellene blir det gjennomført intervjuer og skolen ansetter den mest kvalifiserte søkeren. Det blir opplyst at vikarene som blir ansatt i midlertidige stillinger som regel har ønsket fagkompetanse, men at det kan være ulike grunner til at de likevel er «ukvalifisert personell». For eksempel kan det hende at vikar mangle fullført pedagogisk utdanning, eller at vikar har undervisningskompetanse til andre trinn enn på det trinnet vedkommende har fått en midlertidig stilling. Ledelsen ved skolene som har ansatt ukvalifisert personell i midlertidige stillinger som vikar, opplyser at disse vikariatene alltid avsluttes innen 31. juli.

5.3.2 Vurdering

Ifølge undersøkelsen hentes det i all hovedsak inn vikar når en lærer er fraværende grunnet sykdom. Skolene benytter både vikarer fra vikarbyrå og egne ringevikarer, i tillegg til at kortvarige vikarbehov til dels også dekkes av egne ansatte. Det vises til flere vurderinger som gjøres i denne forbindelse, og revisjonen merker seg at viktigheten av å kjenne skolen og elevene vektlegges og tas hensyn til i disse vurderingene.

Når det gjelder akutt korttidsfravær, vises det til at dette til dels løses på andre måter enn å innhente vikar fra PVS. Det synes etter revisjonens vurdering hensiktsmessig å vektlegge kjennskap til elever og til skolens systemer, og i samsvar med de kommunale retningslinjene har alle skolene egne ringevikarer som ofte synes å være de foretrukne vikarene ved korte vikarbehov. Det vises også til situasjoner der det vurderes å ikke være behov for å hente inn vikar. Revisjonen mener det er relevante problemstillinger det pekes på, og anerkjenner at det kan forekomme at det mest hensiktsmessige ved fravær enkeltdager eller enkelttimer er å ikke hente inn vikar. Samtidig vil revisjonen presisere viktigheten av at skolene har god oversikt over vikarbruken i den enkelte klasse/på det enkelte trinn, og hvorvidt det eventuelt forekommer ofte at man i enkelte klasser eller trinn lar være å hente inn vikar. Revisjonen mener dette kan være en hensiktsmessig løsning i forbindelse med sporadisk fravær, men dersom en klasse eller et trinn ofte opplever å ha en lærer mindre enn det som var planlagt, kan dette øke risikoen for at det får uheldige konsekvenser for elevenes opplæring.

Flere viser også til lærernormen, og at den økte lærertettheten medfører at det ikke alltid er behov for å hente inn vikar ved korttidsfravær. Det er positivt at skolene opplever en økt robusthet som også bidrar til økt kontinuitet overfor elevene ved at det sjeldnere må hentes inn ukjente vikarer til enkelttimer. Samtidig vil revisjonen presisere viktigheten av at den økte lærertettheten som følge av lærernormen ikke fører til en generell oppfatning om at det er unødvendig å hente inn vikar ved korttidsfravær. Dersom det er mye korttidsfravær i en klasse, og det å la være å hente inn vikar blir regelen heller enn unntaket, mener revisjonen dette kan medføre en risiko for at den faktiske bemanningen ikke oppfyller lærernormen.

Det er positivt at det foreligger retningslinjer for utlysning av vikariat ved lengre tids sykefravær, og at disse synes å bli fulgt. Det foreligger også tydelige føringer knyttet til innhenting av politiattest, både for skolenes ringevikarer og for vikarer som hentes inn gjennom vikarbyrå. Undersøkelsen gir ingen indikasjoner på manglende etterlevelse av disse kravene. Også ved fravær som ikke krever utlysning av vikariat, synes skolene å etterstrebe det å få inn fast vikar for hele perioden. Dette er etter revisjonens mening viktig for å sikre best mulig kontinuitet i opplæringen. Likevel klarer man ikke alltid å sikre slik kontinuitet. Revisjonen vil i den sammenheng peke på at manglende kontinuitet og hyppig skifte av

lærer/vikar kan øke risikoen for at elevene ikke får gjennomført planlagt opplæring, og dermed også risikoen for manglende måloppnåelse. Manglende kontinuitet i bruken av vikar synes dels å skyldes uforutsigbarhet i lengden på fraværet. Dette er krevende, og revisjonen har forståelse for at det ved usikkerhet rundt lengden på fraværet kan være situasjoner der man ikke kan unngå bytter av vikar. Imidlertid pekes det også på manglende planlegging som årsak til at flere ulike vikarer må benyttes. Revisjonen vil i denne sammenheng vise til vår vurdering i kapittel 3.3.2. Der viser vi til systematiske risikovurderinger som et godt verktøy for å få oversikt over en klasses opplæringssituasjon, og risikoer knyttet til denne. Når man har klasser der det er hyppig og/eller langvarig sykefravær og vikarbehov, mener revisjonen det bør gjøres systematiske vurderinger av situasjonen, herunder av risikoer og mulige tiltak. Revisjonen mener dette kan bidra til mer helhetlige tilnærminger til utfordringene, og til en mer systematisk ivaretagelse av enkeltklassers helhetlige situasjon med tanke på sykefravær blant lærere og vikarbruk.

6. Endringer i planlagte aktiviteter som følge av sykefravær

6.1 Problemstilling

I dette kapittelet svarer vi på følgende problemstilling:

I hvilken grad medfører sykefravær at planlagte aktiviteter i undervisningen må endres eller utgå?

6.2 Revisjonskriterier

Se foregående kapitler for presentasjon av aktuelle revisjonskriterier. Da problemstillingen som besvares i dette kapittelet er rent deskriptiv, er det ikke utledet egne revisjonskriterier knyttet til denne problemstillingen.

6.3 Endringer i planlagte aktiviteter

6.3.1 Datagrunnlag

Gjennom intervjuer vises det til at det er relativt sjelden planlagte aktiviteter eller undervisningsopplegg må utgå eller endres i betydelig grad grunnet lærers sykdom og eventuell vikarbruk. Som omtalt tidligere i rapporten foreligger det stort sett alltid et undervisningsopplegg til vikaren ved korttidsfravær, og dersom det ikke gjør det vil andre lærere på samme trinn dele sitt undervisningsopplegg. Ved langtidsfravær vises det til at vikar vil involveres i planleggingen av undervisningen, slik at denne følger kompetansemål og årsplaner. Selv om planlagt undervisningsopplegg i all hovedsak opplyses å bli gjennomført, har det gjennom intervju også blitt vist til noen utfordringer som gjør at planlagte aktiviteter må endres eller utgå. For eksempel har skolene erfart at det forekommer at vikarer ikke gjennomfører det planlagte undervisningsopplegget for timen, selv om dette foreligger. Flere av skolene har praksis for å gi beskjed til PVS dersom vikarene ikke gjennomfører det undervisningsopplegget som foreligger, så fremt det ikke er en god grunn til dette. Det blir samtidig pekt på at noen undervisningsopplegg vil oppleves som mer utfordrende for en vikar å gjennomføre enn andre. I noen tilfeller gir vikaren en tilbakemelding om at klassen ikke kom gjennom det som var planen fordi dette var for omfattende. Skolene innhenter tilbakemelding fra vikarene etter timene de har holdt, men det opplyses at det å få tilbakemelding fra vikar ikke er tilstrekkelig systematisert, og at det ikke alltid gis tilbakemelding.

Det pekes også på at noen fag og noen undervisningsopplegg er mer sårbare for sykefravær enn andre. Særlig blir språkfag, spesialundervisning og undervisning i særskilt norsk trukket frem i denne sammenheng.

Når det gjelder språkfag, blir det i intervju pekt på at PVS har få vikarer med kompetanse innen fransk eller spansk, og at disse fagene dermed er mer sårbare for sykefravær. Ved fravær i språktimer, har det hendt at en av skolene har benyttet en annen lærer ved skolen som vikar selv om vikaren ikke har rett språkkompetanse. Vikaren gjennomfører da et alternativt opplegg som ikke krever at læreren har rett fagkompetanse, men som likevel gjør det mulig for elevene å jobbe med faget. Flere av de intervjuede elevene forteller at de i språkfag har hatt mange vikarer, og at dette stort sett har vært interne vikarer som ikke kan språket. En elev viser til at mye vikarbruk over tid medførte at klassen hang etter i et språkfag.

Ved flere av skolene opplyses det at det har hendt at elever som har rett på særskilt norskopplæring ikke har fått denne opplæringen ved korttidsfravær. Av intervjuede lærere vises det også til at elever har mistet opplæring i særskilt norsk over lengre tid. En av årsakene som blir trukket frem er mangel på vikarer med kompetanse innen norsk som andrespråk.

Ved en av skolene blir det kommentert at økt bruk av tolærersystem, bidrar til å sikre at elever med rett på spesialundervisning får denne når en lærer er borte og klassen har vikar. Dette var tidligere en større utfordring. Lærerne ved flere skoler peker imidlertid på at det, til tross for høyere lærertetthet, særlig er spesialundervisningen og tidlig innsats/intensiv opplæring som lider mest ved høyt sykefravær. Selv om det blir satt inn vikar, klarer ikke skolen alltid å sikre at oppgavene til spesialpedagogene blir utført som planlagt, blant annet på grunn av den viktige relasjonen mellom lærer og elev.

Det opplyses at det ved planlagt fravær blir utarbeidet undervisningsopplegg til elever som skal ha spesialundervisning dersom spesialpedagog eller annet undervisningspersonell er borte, og skolene henter inn vikar for vedkommende. På grunn av viktigheten av gode relasjoner kan det likevel tidvis være utfordrende for vikar å gjennomføre spesialundervisningen. Det varierer da om vikaren gjennomfører spesialundervisningen eller om man omrokerer på ressursene slik at en av de faste lærerne til klassen underviser eleven/e som har rett på spesialundervisning mens vikaren tar seg av undervisningen for resten av klassen. Ved langtidsfravær av spesialpedagog prøver skolene å få en vikar med tilsvarende kompetanse.

Som nevnt i kap. 5.3.1.1 vises det til at det ved en forsterket avdeling er utfordrende å benytte vikarer dersom disse ikke allerede er godt kjent med elevene. Avdelingen har en grunnbemanning som gjør at de kan klare seg noen dager med lavere bemanning i stedet for å hente inn vikar. Samtidig blir det i intervju kommentert at det i perioder med mye sykefravær blant pedagogene vil bli mer bruk av assistenter og dermed mindre pedagogisk undervisningsopplegg for elevene.

Lærere kommenterer også at det forekommer at spesielle opplegg, som for eksempel ekskursjoner, turdager eller lignende som krever spesiell planlegging må endres/utsettes ved akutt sykdom blant lærere.

Ved en av skolene gis det til dels ulik informasjon fra elevrepresentanter og skolens ledelse når det gjelder hvordan undervisningen ivaretas ved lærers fravær. For eksempel mener elever at det forekommer tilfeller der en lærer ved fravær får ansvar for to klasser samtidig, og derfor bare tidvis er til stede i klasserommet. Ifølge skolens ledelse er imidlertid ikke dette noe som forekommer ved skolen.²⁰

Generelt blant de intervjuede elevene blir det pekt på at vikarene stort sett er flinke. De forteller at vikarene ofte har et oppsett de skal følge og at de følger dette. Det er imidlertid flere elever som har opplevd at vikarene ikke er flinke eller forberedte. Blant annet blir det pekt på at de bruker lang tid på å finne frem til oppgavene elevene skal gjøre, og at det dermed blir mindre tid til jobbing. Flere elever fra barneskolen har opplevd å bli satt til å tegne fordi vikaren ikke har vært forberedt til timen. En elev på ungdomsskolen forteller at vikarene ikke alltid er så flinke innenfor det faget eller temaet de skal undervise i, og at de derfor ikke klarer å svare på spørsmål elevene stiller.

6.3.2 Vurdering

Undersøkelsen viser at sykefravær i relativt liten grad medfører at planlagte aktiviteter i undervisningen må endres eller utgå, men at det er noen fag og noen elevgrupper som er særlig sårbare i møte med lærers sykefravær og tilhørende vikarbruk. I tillegg har det blitt vist til flere utfordringer ved vikarbruk som kan medføre at undervisningen ikke gjennomføres i samsvar med planen, selv om det foreligger et undervisningsopplegg og det hentes inn vikar. For eksempel at vikarene til dels har varierende kompetanse (kap. 5.3.1.6), og at det blir mer bråk og uro i klassene ved vikarbruk (kap. 3.3.1.6). Dette er utfordringer som ved hyppig sykefravær og vikarbruk i enkeltklasser og/eller fag kan øke risikoen for at elevene ikke får den opplæringen de skal ha, mens det i mindre grad vil få konsekvenser dersom dette forekommer relativt sjelden. Revisjonen vil også presisere at i den grad elever med enkeltvedtak om spesialundervisning eller særskilt språkopplæring ikke får gjennomført den opplæringen de skal ha ifølge enkeltvedtak, kan dette være i strid med elevenes individuelle rettigheter. Det er viktig at skolene har systemer for å holde oversikt over eventuelle vedtaksfestede timer som bortfaller, og at disse blir tatt igjen i den grad det er pedagogisk forsvarlig.

²⁰ Revisjonen har i forbindelse med forvaltningsrevisjonen ikke gjort undersøkelser som kan dokumentere hvordan vikarbehov er løst i enkeltsituasjoner.

Revisjonen merker seg videre at det per i dag synes å være liten grad av systematisk oversikt over hvorvidt elevene får gjennomført planlagt undervisning ved sykefravær og eventuell vikarbruk, og det synes i varierende grad å være en systematisk tilnærming til hvilke tiltak som kan settes i verk for å redusere risikoen for at sykefravær og vikarbruk medfører store endringer i planlagt undervisning.

Revisjonen vil i den forbindelse vise til våre vurderinger i kapittel 3.3.2. Revisjonen mener utfordringene det pekes på i forbindelse med forvaltningsrevisjonen, er forhold som bør kartlegges og vurderes i forbindelse med gjennomføring av risikovurderinger på skolene. Det er viktig å ha god oversikt over omfanget av disse utfordringene, enten det for eksempel er snakk om at særskilt norskopplæring eller spesialundervisning ikke alltid kan gjennomføres, eller det er utfordringer med å få vikar med rett fagkompetanse i språkfag. God oversikt og systematiske vurderinger av risiko vil etter revisjonens vurdering gi viktig styringsinformasjon, og dermed utgjøre et godt grunnlag for å vurdere nødvendige og hensiktsmessige tiltak.

7. Konklusjon og anbefalinger

Undersøkelsen bekrefter at sykefravær blant lærere, og eventuell vikarbruk, medfører en viss risiko for mangler og avvik når det gjelder elevenes opplæring. Fra skolene vises det til flere tiltak som på ulike vis kan bidra til å redusere en slik risiko og sikre at elevene får den undervisningen de skal ha. Revisjonen mener det er positivt at ledelsen og øvrige ansatte ved skolene synes å være bevisste på denne utfordringen, og at det gjøres ulike grep for å ivareta elevenes opplæring. Det er likevel i liten grad etablert skriftlige system og rutiner som ledd i internkontrollen på dette området. Det foreligger heller ikke – verken på etatsnivå eller ved de utvalgte skolene – skriftlige kartlegginger og vurderinger av risiko ved sykefravær blant lærere, med tanke på elevenes undervisning. De tiltak som settes i verk på den enkelte skole, er dermed i liten grad basert på systematiske risikovurderinger.

Ifølge undersøkelsen henter skolene stort sett inn vikar ved sykefravær blant lærere. Dagens rammeavtale om vikartjenester, i kombinasjon med bruk av interne vikarer og egne ringevikarer ved skolene, synes å sikre at skolene i all hovedsak har tilstrekkelig tilgang på vikarer. I tillegg blir kortvarige vikarbehov til dels også dekket av egne ansatte. Flere viser til lærernormen, og at den økte lærertettheten medfører at det ikke alltid er behov for å hente inn vikar ved korttidsfravær. Revisjonen mener det er positivt at skolene opplever en økt robusthet, som også bidrar til økt kontinuitet overfor elevene, ved at det sjeldnere må hentes inn ukjente vikarer til enkelttimer. Samtidig vil revisjonen presisere viktigheten av at den økte lærertettheten som følge av lærernormen ikke fører til en generell oppfatning om at det er unødvendig å hente inn vikar ved korttidsfravær.

Undersøkelsen viser videre at det på tross av sykefravær stort sett foreligger et undervisningsopplegg, og at sykefravær i liten grad medfører at planlagte aktiviteter i undervisningen må endres eller utgå. Likevel er det noen fag og noen elevgrupper som er særlig sårbare i møte med lærers sykefravær og tilhørende vikarbruk. Revisjonen vil i den forbindelse presisere at i den grad elever med enkeltvedtak om spesialundervisning eller særskilt språkopplæring ikke får gjennomført den opplæringen de skal ha ifølge enkeltvedtak, kan dette være i strid med elevenes individuelle rettigheter.

Det fremgår også at enkeltklasser eller -trinn i perioder opplever å ha mange vikarer. Revisjonen mener at det, i tilfeller der en klasse for eksempel enten har en lærer med hyppig fravær eller har flere lærere med en del fravær over tid, bør gjøres systematiske risikovurderinger av situasjonen og av hvordan den påvirker elevenes undervisning. Vi mener slike systematiske vurderinger vil kunne utgjøre et godt grunnlag for å vurdere hvilke tiltak det er behov for i det enkelte tilfelle, og kan bidra til å sikre en mest mulig helhetlig tilnærming der ulike risikoer og konsekvenser blir sett i sammenheng, vurdert og håndtert. Revisjonen merker seg at det også i dag vises til at det settes inn ulike tiltak i slike situasjoner. Revisjonen mener likevel at skolenes håndtering av utfordringer knyttet til læreres fravær og vikarbruk i enkeltklasser eller -trinn dels fremstår som noe tilfeldig, og mener det er behov for en mer systematisk tilnærming for å sikre at krav til god internkontroll blir ivaretatt.

Revisjonen mener også at det på et mer overordnet nivå på den enkelte skole bør gjøres systematiske risikovurderinger som inkluderer vurderinger av hvilke risikoer læreres fravær og tilhørende vikarbruk medfører for elevenes opplæring og læringsmiljø, og hvilke tiltak det kan være aktuelt å iverksette for å redusere uønsket risiko. Slike vurderinger bør blant annet omfatte skolens system for å hente inn og følge opp vikarer, og hvorvidt sykefravær og vikarbruk får særskilte konsekvenser for enkelte elevgrupper ved skolen.

Basert på det som kommer frem i undersøkelsen vil revisjonen anbefale at Bergen kommune setter i verk følgende tiltak:

1. Sørger for at det blir gjennomført systematiske vurderinger av risiko knyttet til sykefravær og vikarbruk ved den enkelte skole.
2. Sørger for at skolene gjennomfører systematiske vurderinger av situasjonen til klasser der det er hyppig og/eller langvarig sykefravær og vikarbehov, herunder vurdering av både risikoer og mulige tiltak.

3. Sørger for at skolene har god oversikt over vikarbruken i den enkelte klasse/på det enkelte trinn, inkludert hvor hyppig det eventuelt forekommer at man i enkelte klasser eller trinn lar være å hente inn vikar.
4. Sørger for at skolene har en tydelig ansvarsfordeling når det gjelder oppgaver knyttet til å følge opp vikar og sørge for at vikar får tilstrekkelig informasjon om undervisningsopplegg og rutiner på skolen.

Vedlegg 1: Høringsuttalelse



BERGEN
KOMMUNE

BYRÅDSAVD. FOR BARNEHAGE, SKOLE OG
IDRETT
Seksjon for strategi, utvikling og utredning (SUU)

DELOITTE AS AVD BERGEN
Postboks 6013
5892 BERGEN

Vår referanse: 2019/60293-16
Saksbehandler: Oda Kvarme Ure
Dato: 27. mai 2020
Deres ref.:

Unntatt offentlighet: Offl § 5

Høringsuttalelse til Forvaltningsrevisjon om System for å sikre kvalitet i opplæringen i grunnskolene i forbindelse med sykefravær og vikarbruk

Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett har mottatt og gått igjennom rapportutkastet til forvaltningsrevisjon om *System for å sikre kvalitet i opplæringen i grunnskolene i forbindelse med sykefravær og vikarbruk* som Deloitte har gjennomført. Byrådsavdelingen har opplevd prosessen knyttet til revisjonen som god, og mener rapporten gir innblikk i hvorvidt skoler med høyt sykefravær har gode system og rutiner for å unngå at sykefraværet blant lærere går ut over kvaliteten på opplæringen.

Som det fremkommer av rapporten baserer den seg på dokumentgjennomgang og intervju ved fire utvalgte grunnskoler i Bergen kommune. Det er gjennomført fire til fem intervjuer ved hver skole, og til sammen 18 intervjuer i forbindelse med forvaltningsrevisjonen. Beskrivelsene og vurderingene som fremgår av rapporten er i stor grad basert på undersøkelsene ved de fire utvalgte skolene.

Basert på det som kom frem i undersøkelsen anbefaler revisjonen Bergen kommune å iverksette fire ulike tiltak:

1. Sørger for at det blir gjennomført systematiske vurderinger av risiko knyttet til sykefravær og vikarbruk ved den enkelte skole.
2. Sørger for at skolene gjennomfører systematiske vurderinger av situasjonen til klasser der det er hyppig og/eller langvarig sykefravær og vikarbehov, herunder vurdering av både risikoer og mulige tiltak.
3. Sørger for at skolene har god oversikt over vikarbruken i den enkelte klasse/på det enkelte trinn, inkludert hvor hyppig det eventuelt forekommer at man i enkelte klasser eller trinn lar være å hente inn vikar.
4. Sørger for at skolene har en tydelig ansvarsfordeling når det gjelder oppgaver knyttet til å følge opp vikar og sørge for at vikar får tilstrekkelig informasjon om undervisningsopplegg og rutiner på skolen.

Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett har stor oppmerksomhet på å sikre kvalitet i opplæringen, og er opptatt av at dette også blir ivaretatt i forbindelse med sykefravær og vikarbruk. Vi er glad for at rapporten viser at skolene i all hovedsak prioriterer å sette inn vikar ved fravær. Samtidig peker rapporten på forbedringspunkter og gir mulighet til å sikre en mer helhetlig tilnærming til vikarbruk i de kommunale grunnskolene. Byrådsavdelingen vil i tiden fremover jobbe målrettet på systemnivå med tiltakene som skisseres i rapporten.

Avslutningsvis noen innspill til selve rapporten:

- Side 17, fjerde avsnitt: Det er ønskelig at det kommer frem at ikke alt fravær er knyttet til sykefravær, men også til annet type fravær. Innen forvaltningen er det kommet

Postadresse:
Postboks 7700, 5020 BERGEN
Kontoradresse:
Rådhusgaten 10

Telefon:
E-post: barnehage.skole.idrett@bergen.kommune.no
Internett: www.bergen.kommune.no

strengere krav, noe som forårsaker fravær. Det er en styrket forventning til deltakelse av lærere på kurs, møter med PPS og andre instanser, kompetanseheving, etterutdanning og videreutdanning.

- Side 22, tredje avsnitt, siste setning: Lærernormen har ikke vært virksom lenge nok til at det kan sies med sikkerhet at man i mindre grad enn tidligere henter inn vikar ved sykefravær. Områdelederne kjenner seg ikke igjen i erfaringene det vises til.

Med hilsen

Endre Meyer Tvinnereim
Byråd for barnehage, skole og idrett

Dokumentet er godkjent elektronisk.

Vedlegg 2: Sentrale dokumenter og litteratur

Lov og forskrift

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. *Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992 nr. 107* (kommuneloven).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. *Lov om kommuner og fylkeskommuner av 22. juni 2018 nr. 83* (kommuneloven)

Kunnskapsdepartementet. *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa av 17. juli 1998 nr. 61* (opplæringsloven).

Kunnskapsdepartementet. *Forskrift til opplæringslova*. FOR-2006-06-23-724.

Forarbeider

Ot.prp. nr. 70 (2002-2003). *Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon)*.

Dokumentasjon fra Bergen kommune

Bergen kommune. *Skoleledelse for fremtiden i Bergen*. Byrådssak 412/09. Dato: 28.10.2009.

Bergen kommune. *Skoleledelse for fremtiden i Bergen*. Bystyresak 09/10. Dato: 25.01.2010.

Bergen kommune. *Internkontroll i Bergen kommune. Overordnet rammeverk*. Byrådssak 1401/14. Dato: 28.10.2014

Bergen kommune. Rundskriv nr. 31/2018. *Politiattest ved tilsetjing i skule, SFO eller leksehjelp-ordning*. Dato: 29. oktober 2018.

Bergen kommune. *Avviksmelding – innkjøpsavtaler*.

Bergen kommune. *Vikartjenester*. Uten dato.

Andre kilder

ASSS (aggregerte styringsdata for samarbeidende storkommuner). *Figurverktøy*.

COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission). *Intern kontroll – et integrert rammeverk*. 1992.

Direktoratet for økonomistyring (DFØ) (2013): *Veileder i internkontroll*. April 2013.

Mastekaasa, Arne. *Sykefravær i offentlig og privat sektor*, «Søkelys på arbeidslivet» 04 / 2016 (Volum 33).

Store norske leksikon. *Sykefravær*. Sist oppdatert: 26. april 2019.



Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NWE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries and territories serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's approximately 286,000 people make an impact that matters at www.deloitte.no.

© 2020 Deloitte AS