

FORVALTNINGSREVISJON

Mindreforbruk ved de videregående skolene
i
Vest-Agder fylkeskommune



INNHold

1	INNLEDNING	6
1.1	Bakgrunn	6
1.2	Formålet med prosjektet	6
1.3	Avgrensning av prosjektet	6
1.4	Gjennomføring og metode	6
2	Problemstillinger som behandles i rapporten	7
3	Revisjonskriterier	8
4	Krav til undervisning og utvalgte problemstillinger	11
4.1	Eksamensperioden – en utfordrende periode	13
4.2	Alternativ organisering av skoleåret og eksamensperioden	14
4.3	Alternative dager	15
4.4	Lærerfravær	17
4.5	Definisjon av undervisningstime	18
5	Problemstilling 1	21
5.1	Rektors styringsrett	21
5.2	Omfordeling av lærernes undervisningstid	21
5.3	Sammenslåing av klasser/grupper	24
5.4	Lærerfravær	25
5.5	Administrativ økonomisk kompetanse	26
5.6	Revisjonens vurderinger	26
5.7	Anbefalinger	28
6	Problemstilling 2	28
6.1	Innledning	28
6.2	Forsvarlig system for planlegging av elevtimer (årstimer opplæring per fag)	30
6.3	Forsvarlig system for oppfølging av elevtimer (årstimer opplæring per fag)	36
6.4	Revisjonens vurderinger	37
6.5	Anbefalinger	39
7	Problemstilling 3	40
7.1	Årlige mer- og mindreforbruk	40
7.2	Beregning av årsbudsjett - Budsjettmodul	41
7.3	Revisjonens vurderinger	45
7.4	Brukes innsparinger i drift til investeringer?	46
7.5	Anvendelse av mindreforbruk	47
7.6	Revisjonens vurderinger	49
7.7	Anbefalinger	49
8	Revisjonens anbefalinger oppsummert	51
9	Fylkesrådmannens kommentarer til rapporten	52

FORORD

Dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er gjennomført av Agder kommunerevisjon IKS på oppdrag fra kontrollutvalget i Vest-Agder fylkeskommune.

Kontrollutvalget bestilte prosjektet opprinnelig fra fylkesrevisjonen i slutten av 2015, men den 1.1.2016 ble fylkesrevisjonen, Setesdal revisjonsdistrikt IKS og Kristiansand revisjonsdistrikt IKS slått sammen til Agder kommunerevisjon IKS.

Revisjonen vil takke utdanningsavdelingen, de videregående skolene og fylkesrådmannens stab for godt samarbeid ved gjennomføring av forvaltningsrevisjonsprosjektet. De overnevnte har vært til stor hjelp underveis i prosjektet.

Til slutt håper revisjonen at våre vurderinger og anbefalinger kan komme til nytte i det videre arbeidet knyttet til videregående skole i Vest-Agder fylkeskommune.

Kristiansand, 29.06.16



Terje Osnes
Oppdragsansvarlig
Forvaltningsrevisor



Øyvind Hellang
Forvaltningsrevisor

SAMMENDRAG

Revisjonen har undersøkt problemstillinger om hva som har bidratt til at videregående skoler i Vest-Agder fylkeskommune kan opparbeidet seg et mindreforbruk over flere år, hvorvidt driftsmidler blir benyttet til investeringer og om elevene ved skolene har fått de undervisningstimene per fag som de har krav på.

Hovedårsaker til mindreforbruk

Blant de forskjellige mulige årsakene til mindreforbruk er vurdert om skolenes styring av lærerkrefter kan bidra til et mindreforbruk samt om budsjettarbeidet i Vest-Agder fylkeskommune er tilstrekkelig tilpasset dagens virksomhet ved de videregående skolene og ivaretar forskjellene mellom skolene på en god måte.

Rektor har en forpliktelse til å forvalte skolens ressurser effektivt, og dette omfatter også omfordeling av lærernes undervisningstid. En slik omfordeling bidrar til effektiv drift av skolen, og ligger innenfor rektors rett til styring. Effektiv styring av lærernes undervisningstid er en måte å unngå ekstra kostnader, noe som kan bidra til mindreforbruk. Den mest kostnadseffektive planleggingen av lærernes undervisningstid er den som omfordeler verken for lite eller for mye lærertimer i forhold til den faktiske gjennomføringen av undervisningen.

Skolene benytter to forskjellige hovedmodeller (prosentsatsbasert og faktiske opplæringstimer) for omfordeling av lærerkrefter i planleggingen av lærernes undervisningstid. Revisjonen anbefaler skoleeier å vurdere de forskjellige modellene for planlegging av lærertimer opp i mot vurderingene i denne rapporten, og at det innføres *en felles* modell som alle skolene kan benytte. For å sikre god gjennomføring av dette anbefales skoleeier å gi organisert støtte til skolene ved implementeringen av en slik felles modell.

Revisjonen konkluderer med at budsjettmodellen ikke er tilstrekkelig tilpasset effektiv omfordeling av lærernes undervisningstid, og heller ikke i tilstrekkelig grad er tilpasset alle strukturelle forskjeller mellom skolene som inntekter fra drift, skolestørrelse (antall paralleller med mer), delte klasser og klasser som ikke er fylt opp eller behov for vedlikehold (nye/gamle bygningsmasser). Dette bidrar til at noen skoler kan ha større mulighet enn andre til å opparbeide mindreforbruk. Skoleeier anbefales å vurdere om budsjettmodellen og budsjettprosessen bedre kan tilpasses skolenes behov, basert på vurderingene i denne rapporten.

Sammenslåing av klasser og grupper kan gi innsparinger for skolene, men skal følge pedagogiske vurderinger, herunder krav om tilpasset undervisning og trygghet. Skoler med mange paralleller har større mulighet til å slå sammen klasser og grupper. De fleste skolene har opplyst at de i større eller mindre grad benytter sammenslåing klasser og grupper, mens en skole har sagt at de ikke benytter seg av dette. Undersøkelsene viste at slik sammenslåing kan gi innsparinger, men revisjonen har ikke gått nærmere inn på hvor store innsparinger dette har kunnet gi.

Nyere undervisningsformer og definisjoner på undervisning åpner for fleksibilitet i gjennomføringen av undervisning ved lærerfravær. Samtidig viser forskning også at det er fordelene med lærerstyrt undervisning, i forhold til elevstyrt undervisning. Lærerfravær blir håndtert forskjellig ved skolene ut fra deres forutsetninger, men skolene melder at det som oftest blir satt inn interne eller eksterne vikarer. Undersøkelsene ved skolene viste at

håndteringen av vikarbruk kan gi innsparinger, men revisjonen har ikke innhentet nok informasjon til å kunne uttale seg om dette.

Blir mindreforbruk benyttet til investeringer?

Årsbudsjettene til de videregående skolene er lagt på et nivå som gir mulighet for mindreforbruk hvis skolene drives på en kostnadseffektiv måte. Hva skolene skal kunne benytte mindreforbruk til, har til nå ikke vært fastsatt i noe reglement eller nevnt i budsjettsakene. Men det har over flere år vært kjent at skolene benytter mindreforbruk til både utstyrsanskaffelser, vedlikehold og investeringer. Dette fremkommer også tydelig i årsoppgjørssakene, og det må derfor kunne legges til grunn at dette har bred politisk støtte. Men fylkeskommunen bør ha retningslinjer som sier noe om hvor store anskaffelser det forventes at skolene selv skal finansiere ved hjelp av mindreforbruk, samt hvilke typer anskaffelser som skal finansieres utenfor skolenes ordinære årsbudsjett.

Elevenes krav på undervisningstimer per fag

Revisjonen har også vurdert om elevene får de undervisningstimene per fag som de har krav på. Undersøkelsen ble gjort gjennom å vurdere skolenes systemer for planlegging og oppfølging av elevtimer. Kravet til minste antall årstimer gjelder både for programområder og for hvert enkelt fag. Flere skoler har gitt uttrykk for at elevene som får for få timer i noen fag får for mange i andre fag, slik at de totalt sett likevel får tilstrekkelig antall timer. Men det er ikke tilstrekkelig at elever blir gitt nok årstimer i gjennomsnitt for et programområde. Kravet er at det skal planlegges nok undervisning i *hvert enkelt* fag, uavhengig av det totale antall årstimer i programområdet for eleven.

Opplæringsloven stiller krav til *forsvarlig system* både for planlegging og for oppfølging av faktisk gjennomførte undervisningstimer for elevene.

Revisjonen ser at enkelte skoler har utviklet systemer som, med gode rutiner for bruk, kan være forsvarlige system for *planlegging* av elevtimer. Revisjonen mener at skoleeier i påvente av det nasjonale digitale skoleadministrasjonssystemet (VFS) bør videreføre arbeidet med å implementere et *felles* forsvarlig system for planlegging av elevtimer for alle skolene, basert på vurderingene i rapporten. Implementeringen av et slikt system for planlegging av elevtimer krever god opplæring og oppfølging fra skoleeiers side for å unngå feil bruk av verktøy i planleggingen.

Når det gjelder *oppfølging* av faktisk gjennomførte undervisningstimer for elevene bør skolene ha en dokumentert oversikt over hvilke endringer som har skjedd i forhold til planene. Skolene skal ha et forsvarlig system som for hvert fag håndterer slike avvik. Det viser seg at skolene har forskjellige system og rutiner for *oppfølging* av planene, men ingen av skolene kan gi en samlet dokumentasjon på *gjennomførte* elevtimer. Ingen av skolene kan derfor sies å ha et forsvarlig system for oppfølging av elevtimer. Det er godt mulig at elevene får den undervisningen de har krav på, men det mangler dokumentasjon på at oppfølging av elevtimer ved skolene oppfylder lovkravet om forsvarlig system.

Selv om det planlegges et nasjonalt digitalt system som skal kunne settes i drift innen 2018, bør skoleeier vurdere et midlertidig felles forsvarlig system for *oppfølging* av faktisk gjennomførte elevtimer, hvis et nasjonalt digitalt system (VFS) blir forsinket, eller har manglende funksjonalitet for å oppfylle lovkravet.

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn

Kommunelovens § 78 nr. 2 og Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner m.v. § 6 pålegger revisor å utføre forvaltningsrevisjon, etter bestilling fra kontrollutvalget.

Bakgrunnen for dette prosjektet var en henvendelse i mars 2015 fra administrasjonsutvalget til fylkesrevisjonen og kontrollutvalget, der fylkesrevisjonen ble bedt om å undersøke årsakene til mindreforbruk ved noen av de videregående skolene.

Administrasjonsutvalget presiserte i et nytt møte 10.09.15 hvilke forhold de ønsket at kontrollutvalget og revisjonen skulle undersøke. I vedtaket står det:

Det enstemmige vedtaket i administrasjonsutvalget 26.3.15 opprettholdes med følgende presisering:

Fylkesrevisjonen bes undersøke følgende forhold:

- 1. Hva er hovedårsaken til at noen skoler kan ha et akkumulert mindreforbruk over år, eksempelvis Tangen vgs som har et mindreforbruk på 12 mill. kr. ved utgangen av 2014?*
- 2. Er driftsmidler avsatt til undervisning for elevene brukt til investeringsformål, eller avsatt til slikt? Igjen Tangen brukt som eksempel.*
- 3. Får elevene ved disse skolene det antall timer i hvert fag som læreplanen slår fast som et minimum?»*

Kontrollutvalget ba etter dette om at det ble utarbeidet en prosjektplan for forvaltningsrevisjon av området. Prosjektplanen ble fremlagt og godkjent i kontrollutvalgets møte 29.10.2015.

1.2 Formålet med prosjektet

Formålet med dette prosjektet er å følge opp administrasjonsutvalgets henvendelse og undersøke hvorfor det er så store forskjeller mellom enkelte skoler. Prosjektet omfattes også av spørsmål som er stilt fra politisk hold vedrørende bruk av oppsparte midler og om innsparingene kan ramme elevenes undervisningstilbud.

1.3 Avgrensning av prosjektet

Det er viktig at prosjekter avgrenses for å holde det på et kostnadseffektivt og hensiktsmessig nivå. Revisjonen foreslår å beskrive og sammenlikne mer-/mindreforbruk ved samtlige skoler, men begrense undersøkelsene av bakenforliggende forhold. Hvis fylkestinget eller kontrollutvalget ønsker en grundigere undersøkelse og analyse av forhold enn det som kommer fram i denne rapporten, kan det gjøres i en eventuell ny rapport.

1.4 Gjennomføring og metode

Prosjektet er gjennomført av Agder Kommunerevisjon IKS i henhold til kravene i standard for forvaltningsrevisjon (RSK001).

Fylkesrådmannen har fått prosjektet til gjennomgang før rapporten ble ferdigstilt. Kommentarene er tatt inn i kapittel 9 i rapporten. Utdanningsjefen og eventuelle skoler som blir omtalt i rapporten har fått tilsendt utdrag for bekreftelse.

Forvaltningsrevisjonsrapporten vil bli oversendt til og behandlet av kontrollutvalget i Vest-Agder fylkeskommune.

1.4.1 Metodisk tilnærming

Datagrunnlaget er samlet inn gjennom:

- Regnskapsanalyse
- Dokumentgjennomgang (regnskap, budsjett, politiske saker)
- Intervju med rektorer og avdelingsledere
- Intervju med utdanningssjefen
- Intervju/samtaler med sentrale aktører herunder sentral økonomiavdeling
- Skriftlig spørreundersøkelse til alle skolene i fylkeskommunen

1.4.2 Kvalitetssikring

Agder kommunerevisjon IKS har utarbeidet et system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll – ISQC 1 ”Kvalitetskontroll for revisjonsfirmaer som utfører revisjon og begrenset revisjon av regnskaper samt andre attestasjonsoppdrag og beslektede tjenester”. For å sikre at undersøkelsene og rapporten har nødvendig faglig og metodisk kvalitet blir prosjektet kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem, og i henhold til kravene i RSK 001. Kvalitetssikringen skal også bidra til at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, fakta, vurderinger og konklusjoner.

2 PROBLEMSTILLINGER SOM BEHANDLES I RAPPORTEN

Med utgangspunkt i henvendelsen fra administrasjonsutvalget og bestillingen fra kontrollutvalget har revisjonen satt opp følgende problemstillinger som grunnlag for prosjektet.

- 1. Kan effektiv styring av lærerkreftene bidra til mindreforbruk ved skolene?**
- 2. Får elevene det tilbudet og antall timer i hvert fag de har krav på i henhold til læreplaner og lovverk?**
- 3. Kan forhold ved budsjettmodellen og tildeling av midler bidra til at skolene får mindreforbruk, og hvor stor grad brukes innsparinger i drift til investeringer?**

3 REVISJONSKRITERIER

Med utgangspunkt i de forskjellige problemstillingene er det satt opp revisjonskriterier for dette forvaltningsrevisjonsprosjektet. Revisjonskriterier er krav eller forventninger som stilles til fylkeskommunens virksomhet, produktivitet og måloppnåelse ut fra lovverk, politiske vedtak, autoritative kilder eller anerkjent praksis.

Funnene i undersøkelsene er vurdert mot revisjonskriteriene, for å se om fylkeskommunens praksis avviker fra det normative i revisjonskriteriene.

1. Kan effektiv styring av lærerkreftene bidra til mindreforbruk ved skolene?

Revisjonskriterier:

Styring av undervisningstid hører inn under rektors styringsrett, og er ulovfestet og er utledet i henhold til rettspraksis. Det hører under styringsretten blant annet å bestemme plasseringen av den daglige arbeidstiden. Styringsretten er avgrenset i forhold til hva som følger av lovbestemmelser, tariffavtaler og det individuelle arbeidsforhold. Styringsretten er fastsatt i flere dommer, blant annet i:

I Rt. 2000 s. 1602 (Nøkk-dommen s. 1609)

Arbeidsgiver har i henhold til styringsretten rett til å organisere, lede, kontrollere og fordele arbeidet, men det må skje innenfor rammen av det arbeidsforholdet som er inngått.

I Rt. 2008 s. 856 (Theatercafe-dommen avsnitt 34)

Styringsretten er ulovfestet, og bygger på en generell sedvane om at arbeidsgiver må kunne gi rimelige og nødvendige instruksjoner innenfor arbeidsforholdet, ettersom arbeidsavtalen ikke kan angi i detalj alt som ligger innenfor arbeidstakers plikter.

HR 2009-2181 A (Sykepleierdommen)

Styringsretten omfatter ikke vesentlige endringer av arbeidsforholdet.

Dom i Arbeidsretten i sak nr. 34/2001 den 20. desember 2002 mellom Utdanningsforbundet og staten v/UFD, angir rettstilstanden når det gjelder å tolke innholdet av undervisningsbegrepet i den sentrale arbeidstidsavtalen.

2. Får elevene det tilbudet og antall timer i hvert fag de har krav på i henhold til læreplaner og lovverk?

Revisjonskriteriene er hentet fra opplæringsloven med forskrifter samt uttalelser/brev fra Utdanningsdirektoratet og Fylkesmannen:

Forskrift til opplæringsloven § 1-3:

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

Dette innebærer at årlig rundskriv om fag og timefordeling (jf Kunnskapsløftet) er en del av forskriften. Fylkeskommunen har således plikt til å gjennomføre det konkret fastsatte timeantall for opplæring i henhold til årlige rundskriv.

Opplæringsloven § 13-10 andre ledd angir at fylkeskommunen skal ha et forsvarlig system for vurdering av om kravene i opplæringsloven og forskriftene til loven (bl. a. årstimetall) blir oppfylt. Fylkeskommunen skal også ha et forsvarlig system for å følge opp resultatene av disse vurderingene.

Opplæringsloven § 8- 2:

«I opplæringa skal elevane delast i klassar eller basisgrupper som skal vareta deira behov for sosialt tilhør. For delar av opplæringa kan elevane delast i andre grupper etter behov. Til vanleg skal organiseringa ikkje skje etter fagleg nivå, kjønn eller etnisk tilhør. Klassane, basisgruppene og gruppene må ikkje vere større enn det som er pedagogisk og tryggleiksmessig forsvarleg».

Forskriftens § 1-4 om tid til opplæring og eksamen. Tiden som går med til eksamen, medregnet eventuell tid til forberedelser som blir tatt fra undervisningen, skal regnes som opplæringstid. Elever som ikke blir trukket ut til eksamen, skal ha ordinær opplæring.

Brev fra Utdanningsdirektoratet 08.01.2013 til Elevorganisasjonen:

- Opplæringen skal ledes av en lærer. Skoleeier har ansvaret for at all opplæring ledes av en person som oppfyller kompetansekravene, kfr. opplæringsloven § 10 -1 og forskrift til opplæringsloven kapittel 14. Kravet gjelder for all opplæring og er knyttet til den som har hovedansvaret for opplæringen/undervisningsøkten. I tillegg til den som har hovedansvaret for opplæringen, kan man bruke assistenter o.l.
- Hovedregelen er at eleven skal ha opplæringen sin i klassen/basisgruppen, eventuelt en mindre del av opplæringen i en annen gruppe. Gruppene må ikke være større enn det som er pedagogisk og trygghetsmessig forsvarlig. Dette følger av opplæringslovens § 8-2.

Tilsynsrapport 2014 fra Fylkesmannen i Hedmark¹ til Hedmark fylkeskommune - "Om Pedagogisk kompetanse og bruk av vikar":

- Dersom det ikke er vikarer som oppfyller kravene om kompetanse, kan ufaglærte midlertidig eller på vilkår tilsettes/engasjeres.
- Opplæringsaktivitet skal være i samsvar med Læreplanverket for Kunnskapsløftet med forskrifter og opplæringen skal ledes av en lærer.

3. Kan forhold ved budsjettmodellen og tildeling av midler bidra til at skolene får mindreforbruk, og hvor stor grad brukes innsparinger i drift til investeringer?

Revisjonskriterier:

KOMMUNELOVEN

Kommunelovens (KL) § 44 nr. 3 heter det at ” økonomiplanen skal omfatte hele kommunens eller fylkeskommunens virksomhet og gi en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter, forventede utgifter og prioriterte oppgaver i planperioden”.

¹ <https://www.fylkesmannen.no/documents/Dokument%20FMHE/02%20Barnehage%20og%20opp1%c3%a6ring/Tilsynsrapporter/2014/Endelig%20rapport%20Hedmark%20fylkeskommune%202014%20-%202013.8.14.pdf>

FYLKESKOMMUNENS ØKONOMIREGLEMENT

2.1 Årsbudsjett og økonomiplan

Budsjettrammene oppgis som nettobeløp etter korreksjon for inntekter og mva.

Det er likevel en forutsetning at hver enhet budsjetterer brutto, dvs. at en angir hvilke inntekter og utgifter budsjettet bygger på. Eksempel på inntekter som skal spesifiseres i budsjettet er lærlingtilskudd, mva og inntekter for salg av tjenester.

For alle planlagte investeringer skal det utarbeides konkret spesifikasjon av prosjektene.

Dersom enhetene budsjetterer med investeringer, må finansiering av investeringene angis.

Investeringer som skal lånefinansieres må være innenfor gjeldende regelverk, alternativt må investeringen innarbeides i driftsrammene. Investeringer budsjetteres brutto, dvs. inkl. mva.

2.3 Budsjettendringer

Innenfor hvert enkelt ansvar i fordelt årsbudsjett, kan driftsenhetene/enhetene/seksjonene gjøre budsjettendringer i eget detaljbudsjett (drift). Økonomienheten registrerer budsjettendringene i Agresso, etter oppsett fra den budsjettansvarlige.

De videregående skolene registrerer interne budsjettendringer i driftsbudsjettet selv. Ved overføring av budsjettmidler mellom drifts- og investeringsbudsjett, sendes melding om budsjettendring (vedlegg 1) til økonomienheten, som registrerer dette.

Budsjettskriv for årsbudsjett 2015 og økonomiplan 2015-2018

Alle planlagte investeringer skal budsjetteres. Alle investeringer budsjetteres brutto, dvs. inkl. mva.

REGNSKAPSFORSKRIFTEN OG GKRS

Regnskapsforskriftens § 7 sjettede ledd angir at årsregnskapet skal føres i overensstemmelse med god kommunal regnskapsskikk, både når det gjelder selve regnskapsføringen og når det gjelder den økonomiske informasjonen årsregnskapet gir.

Foreningen for god kommunal regnskapsskikk (GKRS) har fastsatt Kommunal regnskapsskikk (KRS) nr. 6 for hva som skal føres i driftsregnskapet og i investeringsregnskapet. I følge KRS 6 skal enkeltanskaffelser som overstiger 100 000 og som minst har 3 års økonomisk levetid regnes som investering og føres i investeringsregnskapet. Utgifter til vedlikehold, for eksempel på anlegg eller bygg, skal føres i driftsregnskapet hvis anskaffelsen ikke i vesentlig grad øker enhetens standard eller kapasitet, selv om beløpet utgjør mer enn 100 000.

4 Krav til undervisning og utvalgte problemstillinger

Etter opplæringsloven § 3-2 skal undervisningen i skolen fordeles over 38 skoleuker (190 skoledager) innenfor en ramme på 45 sammenhengende uker i skoleåret.

Det er fastsatt et minste antall undervisningstimer som elevene skal ha i løpet av de 38 ukene. Dette kalles minstekravet til årstimetallet for et fag. Minstekravet til årstimetall varierer etter utdanningsprogram og programområder. Det er ingen ting i veien for at skoleeier kan tilby flere undervisningstimer i et eller flere fag, men minsteantallet skal ikke underskrides. Tiden som går med til eksamen skal regnes som opplærings-tid. Det er ulovlig å permittere elever som ikke trekkes ut til eksamen, hvis de ikke har fått oppfylt timetallet. De skal ha ordinær opplæring. Retningslinjer for den samlede undervisningstiden i den videregående opplæringen gis i forskrift til opplæringsloven, som igjen viser til Utdanningsdirektoratets læreplanverk og rundskriv for fag- og timefordeling.

Årstimer

Minstekravet til undervisningstid i et fag er oppgitt i årstimer. Årstimer er det antall 60 minutters timer undervisning som blir gitt i et fag i løpet av et skoleår. Skolene kan ha varierende lengder på sine «skoletimer»/«undervisningsøkter», for eksempel 45 minutters eller 120 minutters økter. Alle skolene må uansett forholde seg, og eventuelt regne sine timer om, til årstimer per fag når de skal vurdere om minstekravet er fylt. Minstekravet blir angitt i fag- og timefordelingen til Utdanningsdirektoratet.

Det gjeldende læreplanverket består av flere deler: Læreplanens *generelle del* utdyper formålsparagrafen i opplæringsloven, angir overordnede mål for opplæringen og inneholder det verdimesige, kulturelle og kunnskapsmessige grunnlaget for grunnskolen og videregående opplæring. Læreplaner for fag består av formål, hovedområder i faget, kompetansemål, grunnleggende ferdigheter og bestemmelser for sluttvurdering. Kompetansemålene uttrykker hva det er forventet at elever og lærlinger skal mestre etter endt opplæring på ulike trinn i opplæringen.

Læreplanene utgis årlig av Utdanningsdirektoratet for hvert fag. Disse er å regne som forskrifter. Læreplanene for fellesfagene i videregående opplæring gir blant annet en beskrivelse av formålet med faget, fagets hovedområder, grunnleggende ferdigheter etter endt opplæring, vurderingsform for fastsettelse av eksamens- og standpunkt karakter og årstimetall.

Fag- og timefordelingen angir obligatoriske fellesfag med årstimetall og fordeling på årstrinn. Videre angis obligatoriske årstimer til programfag innen de enkelte programområdene i utdanningsprogrammene, og årstimer til valgfrie programfag. Fag- og timefordelingen gir også en oversikt over programfagene i hvert programområde innen utdanningsprogrammene, og regler for fagkombinasjoner.

Programfag og fellesfag

Programfag (felles programfag) er fag som er spesielt knyttet til programområdet for utdanningsprogrammet. Eksempel kan være programfaget «produksjon» for bygg og anleggsteknikk.

Programfag til valg (valgfrie programfag) er det som før var valgt fordypning eller «valgfag». Eksempel kan være valg mellom forskjellige fremmedspråk (spansk, fransk osv)

Fellesfag er felles obligatoriske fag som ikke nødvendigvis er knyttet til programområdet. Eksempel kan være engelsk, kroppsøving, norsk, matematikk fellesfag, og naturfag.

Dersom skolene har 187 skoledager med ordinær undervisning i fagene innenfor en ramme på 30 uketimer for elevene i studieforbereende utdanningsprogram og 35 uketimer i yrkesfaglige utdanningsprogram, vil elevene akkurat kunne få oppfylt minstekravet til årstimetall i alle fag. Vanligvis vil de tre dagene som skiller opp til 190 dager være første skoledag på høsten, siste skoledag før jul og siste skoledag på slutten av skoleåret. På disse dagene er det ikke vanlig å ha undervisning i henhold til uketimeplaner.

Den videregående opplæringen består av 12 utdanningsprogram: tre studieforberevende og ni yrkesfaglige. Studieforberevende opplæring går vanligvis over tre skoleår, fordelt på VG1, VG2 og VG3. Yrkesfaglig utdanningsprogram går vanligvis over to år med opplæring i skole og deretter to år med opplæring i bedrift, men kan også gjennomføres som tre år i skole. Det siste kan spesielt være et alternativ hvis det ikke er mulig å skaffe læreplass til alle elevene etter fullført Vg2.

Inneværende skoleår startet 20. august og avsluttes med siste skoledag 24. juni, mens eksamen starter rundt 20. mai. Dette utgjør de ytre rammene på 45 uker hvor 38 uker opplæring skal gjennomføres. Læreplanene i de enkelte fagene forutsetter at alle de 38 ukene benyttes. En utfordring er at eksamensoppgavene tar utgangspunkt i de fullstendige læreplanene til tross for at mange undervisningstimer kan gjenstå av skoleåret etter eksamen (se kapittel 4.1). På høyskole- og universitetsnivå er det helt normalt at undervisningen er avsluttet før eksamen.

De fleste av landets skoleruter er derfor på 190 dager (38 uker), men det finnes unntak. Akershus fylkeskommune vedtok i 2009 å legge skoleruta over 194 dager for elevene. Skolestart i august ble flyttet noen dager fram. Det ble ikke pålagt flere undervisningstimer. Endringen var ment å gi skolene i Akershus fylkeskommune en mulighet til å fordele elevenes undervisning over mer enn 190 dager dersom det var nødvendig for å oppfylle elevenes rett til minste årstimetall, og ellers for å sikre gjennomføring av et godt opplæringstilbud. Dette er et eksempel på hvordan skoleåret kan ”strekkes” over flere dager for å gi større fleksibilitet i organiseringen. Fylkeskommunen kan imidlertid få økte utgifter, for eksempel til skoleskyss.

Norsk Lektorlag har tidligere kommet med forslag til ny organisering av skoleåret, blant annet på to områder:

- legge mer av undervisningen tidligere på året, for å få til et klarere organisatorisk skille mellom ordinær opplæring og eksamensperioden.
- forlate tradisjonelle timeplaner basert på 38 like uker, hvor man ikke har tatt høyde for alle kjente avvik.

Tradisjonelle uketimeplaner forutsetter ordinær undervisning gjennom skoleåret. Ofte har skolen kjente avvik fra disse planene med dager som ikke følger timeplanene. Disse «alternative dagene» inneholder aktiviteter som *kan* være knyttet til læreplanmål, men de planlagte ordinære undervisningstimene disse dagene utgår i stor grad (se kapittel 4.3). For å oppfylle kravene i læreplanene skal skolene legge årlige planer for undervisningen som også tar høyde for slike dager. Skoleeier (og skolene) skal ha et forsvarlig system for denne planleggingen (se kapittel 6.2). Gjennom planleggingen skal kravet til minste årstimetall oppfylles for det enkelte fag og i det enkelte utdanningsprogram innenfor hvert av skoleårene.

På bakgrunn av avvikene som ble avdekket ved det nasjonale tilsynet i 2008 med forsvarlig system for planlegging av årstimetall, etablerte Utdanningsdirektoratet en utredningsgruppe² (se kapittel 4.2) med representanter fra KS, Utdanningsforbundet, Elevorganisasjonen og Utdanningsdirektoratet. Mandatet til utredningsgruppen besto blant annet i å ”beskrive konkrete problemstillinger knyttet til oppfyllelse av årstimetall og gjennomføring av eksamen”. Den drøftet også utfordringene som ”alternative dager” representerer overfor kravet om å fylle minste årstimetall. (Se kapittel 4.3)

I perioden etter 2010 har det med jevne mellomrom vært omtale i media som har dreid seg om såkalte ”lærerløse” timer (se kapitler 4.4 og 4.5) og problemstillinger rundt det å oppfylle

² Udir 2010: Rapport fra Utredningsgruppen for årstimetall og eksamen

kravene til årstimetall i videregående skole. I 2014/15 ga Kunnskapsdepartementet (KD) i et brev Utdanningsdirektoratet i oppdrag å undersøke et representativt utvalg av videregående skoler for å kartlegge omfanget av undervisning i fagene. Formålet er å se om det er samsvar mellom det antall undervisningstimer forskrift til opplæringsloven sier at elevene skal ha i det enkelte fag, og det antall timer fylkeskommunene og de videregående skolene planlegger og faktisk gjennomfører.

KD skriver i brevet til Utdanningsdirektoratet at målet med kartleggingen er å få informasjon om tilstanden i de videregående skolene, og om utfordringer når det gjelder gjennomføring av undervisningstimer med kvalifiserte lærere. Utdanningsdirektoratet har engasjert Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU) til å gjennomføre undersøkelsen. NIFU planlegger å ha rapporten ferdig i siste halvår 2016.

De neste kapitlene tar for seg detaljer fra noen konkrete utfordringer som i stor grad vil være gjennomgående for alle problemstillingene.

4.1 Eksamensperioden – en utfordrende periode

Ved innføring av Kunnskapsløftet ble det besluttet å ha felles eksamen for elever og privatister. Dette hadde både faglige og praktiske begrunnelser. Elever og privatister skal prøves etter kompetansemål i samme læreplan, og faglige begrunnelser tilsier derfor at de skal ha samme eksamen og sensur. Dette øker selvfølgelig omfanget av eksamener med tilsvarende økt belastning for skolene og lærerne.

Eksamensperioden, som vanligvis strekker seg fra ca. 20. mai til ca. 20. juni innebærer en vesentlig utfordring i forhold til å gi god kvalitet og relevans i undervisningen som skal gjennomføres parallelt med eksamensavviklingen. Denne perioden er en usikkerhetsfaktor for skolene som bidrar til at det er svært vanskelig og ressurskrevende å planlegge detaljert hvor mange timer elevene faktisk får i hvert enkelt fag. Eksamen er definert som en del av opplæringen, og siden elevene ikke vet før på slutten av skoleåret hvilke fag de trekkes ut til eksamen i, medfører dette at elevene på grunn av dette kan få færre eller flere timer enn fastlagt minste timetall i noen fag. Eksamensperioden har et stort omfang og kan by på omfattende organisatoriske problemstillinger for skolene.

Elever som er trukket ut til muntlig eksamen skal ha 24 timer med forberedelsestid før selve eksamen. Forberedelsesdelen er en obligatorisk skoledag, og elevene har rett på et pedagogisk tilbud fra skolen. Det betyr at eleven skal være på skolen og ha tilgang til en lærer. Det trenger ikke være faglæreren til eleven. Forberedelsen skal hjelpe elevene til å se sammenhengen mellom temaet eller problemstillingen for eksamen og læreplanen. Fylkeskommunen avgjør om privatister skal ha forberedelse eller ikke.

Det er behov for lærere til planlegging og gjennomføring av lokalt gitt eksamen. Ved lokalt gitt eksamen er regelverket forskjellig fra sentralt gitt eksamen ved at faglærer har plikt til å utarbeide oppgaver samt være sensor.

En av utfordringene er også at en del av lærerne sendes på sensoroppdrag til andre skoler og også skal delta forbindelse med privatisteksamener. Det skal alltid være to sensorer ved muntlig eksamen. Minst én av sensorene skal være ekstern, altså ikke jobbe på skolen som gjennomfører eksamen. Den andre sensoren er som oftest faglæreren til eleven.

Perioden med eksamener må alltid planlegges ut fra flere hensyn, blant annet hensynet til at elevene på ulike utdanningsprogram har ulike kombinasjoner av fag. En må derfor sørge for at det blir færrest mulig ”kollisjoner” mellom fag. For eksempel skal elevene på vg3 i tillegg til norsk hovedmål trekkes ut til eksamen i to programfag samt ha lokal muntlig eksamen. Dette blir fire eksamener. Elevene har i dag også langt flere valgmuligheter enn tidligere og dette innebærer flere eksamensdager. Det skal også tas hensyn til helligdager i mai og sammen med fastlagte dager til forberedelser til noen eksamener bidrar alt dette til at eksamensperioden får den lengden den har (20. mai – 20. juni).

Uttrekk til eksamen bidrar også til utfordringene. På den enkelte skole vil bare deler av elevmassen bli trukket ut til eksamen. Dette kan medføre at deler av en klasse blir trukket ut til eksamen i ett fag, mens andre elever i samme klasse trekkes ut i et annet fag, og resten av klassen ikke blir trukket ut i det hele tatt og skal ha vanlig undervisning i henhold til § 1-2 i forskrift til opplæringslova.

Videre båndlegger eksamensaktiviteten svært mange undervisningsrom, da elevene må sitte med relativt stor avstand mellom hverandre. Dette kan være spesielt vanskelig på skoler med bare, eller stor andel av, studieforbereidende utdanningsprogram og som har begrenset tilgang til alternative arealer i nærheten av skolen som er egnet til formålet.

I intervjuene med rektorene ble det noen ganger pekt på at gjennomføringen av opplæringen i eksamensperioden er et tilbakevendende problem. Elevene kan være lite motivert, fraværet kan øke og elevene kan oppleve å få mer fri da mange lærerne er opptatt med sensur og muntlig eksamen. De mange utfordringene i eksamensperioden kan derfor medføre at denne perioden får en mindre pedagogisk verdi. Imidlertid var det også rektorer, spesielt ved de yrkesfaglige skolene, som opplyste at de ikke hadde spesielt store problemer under eksamensperioden.

Formålet for eksamen er at det skal være sluttvurdering i faget. Sluttvurdering er definert i § 3-17 forskrift til opplæringsloven, og innebærer at eksamen må gjennomføres ved avslutningen av opplæring i faget. Eksamen er ment å avholdes ved slutten av skoleåret når den ordinære opplæring i faget er avsluttet, fordi eksamensoppgavene tar utgangspunkt i alle kompetansemålene i læreplanene. Men omfanget av eksamen (sentral og lokal) er omfattende og vil måtte gjennomføres over en periode på flere uker. Dette kan medføre at flere undervisningstimer i et fag kan gjenstå når eksamen i faget avholdes. I tillegg må sluttidspunktet for eksamensperioden også tilpasses kravene som settes for innsendelse av vitnemål til opptaket til høyere utdanning.

4.2 Alternativ organisering av skoleåret og eksamensperioden

Med bakgrunn i disse utfordringene nedsatte Utdanningsdirektoratet i 2010 en utredningsgruppe, med representanter fra KS, Utdanningsforbundet, Elevorganisasjonen og Utdanningsdirektoratet. Disse vurderte om en ny modell for skoleåret med ny organisering av eksamensperioden på våren kunne adressere noen av de problemstillingene skolene opplever i dag.

Utredningsgruppen vurderte i sin rapport³ blant annet følgende:

³ http://www.udir.no/Upload/Rapporter/2010/5/Rapport_utredningsgruppen_for_aarstimetall_og_eksamen.pdf

- *Eksamensperioden bør starte så sent som mulig og det settes et tidspunkt for når opplæringen er ferdig. Det foreslås at dette tidspunktet settes til ca 23. mai for elevene på vg2 og vg3.*
- *For elevene på vg1 og på yrkesfaglige utdanningsprogram settes tidspunktet for når opplæringen slutter til ca en uke senere enn for elevene på vg2 og vg3, det vil si ca 1. juni.*
- *Det gjennomføres ikke ordinær opplæring i eksamensperioden.*
- *Ti undervisningsdager gjennomføres tidligere i skoleåret for å kompensere for bortfall av opplæring i eksamensperioden, mens ti dager omdisponeres til eksamensformål.*

Ytterligere detaljer vil måtte vurderes nærmere i forbindelse med den årlige eksamensplanleggingen, og løsningen må også sees i sammenheng med eksamenene for privatister.

Forskriftens § 1-4 sier at elever som ikke trekkes ut til eksamen skal ha ordinær opplæring. Denne forskriften må endres dersom det innføres en modell som skiller mellom opplæringsperiode og eksamensperiode.

En ny modell vil ha konsekvenser for arbeidet til Samordna opptak med opptak til høyere utdanning. En slik endring av skoleåret vil sannsynligvis også medføre endring av lærernes arbeidsavtaler og av opparbeidede rettigheter, med de problemstillinger dette kan innebære.

Kunnskapsdepartementet omtaler utfordringene med eksamensperioden i sitt høringsnotat 02.11.2011 der de kom med et forslag til ny organisering av skoleåret for Vg3 i videregående skole. Som bakgrunn for forslaget skrev departementet følgende: «Kvaliteten på elevens opplæring under og etter eksamensperioden er stadig et tilbakevendende diskusjonstema. Det blir blant annet hevdet at mange elever, særlig de på siste året av den videregående opplæringen på studieforbereende utdanningsprogram, får fri når de egentlig skulle hatt ordinær opplæring».

Kunnskapsdepartementet (KD) foreslår at skoleåret for elever på Vg3 studieforbereende program blir delt i én periode med ordinær opplæring og én periode med eksamen og forberedelse til eksamen. Dette for å legge bedre til rette for at disse elevene får det totale minstetimetall de har krav på, og for å unngå opplæring etter at standpunkt karakterer er satt og eksamen er gjennomført. Dette forslaget var ment å gi elevene flere timer opplæring i fag før de skal opp til eksamen og dermed en mer effektiv utnyttelse av årstimetallet.

KD foreslo at det ikke skulle være ordinær opplæring i, eller etter, eksamensperioden i fag på Vg3 studieforbereende utdanningsprogram. Skoleårets lengde for elever på Vg3 studieforbereende utdanningsprogram skulle være på minst 36 uker mot minst 38 uker i dag. Det totale timetallet skulle beholdes, men måtte gjennomføres på 36 uker mot dagens 38. De timene som tidligere ble gjennomført etter eksamen, måtte nå gjennomføres i løpet av de 34 ukene før eksamensperioden starter. Perioden med eksamen og forberedelse til eksamen skulle være på 2 uker.

Det kom inn mer enn 65 hørings svar, men etter at høringsfristen gikk ut 3.1.2012 har ikke departementet kommet med noen forslag til endringer. Det er ikke kjent hvorfor, og på departementets hjemmeside står saken som "Ferdigbehandlet".

4.3 Alternative dager

I utgangspunktet skal alle undervisningstimer være knyttet til konkrete opplæringsmål i læreplanene (spesielle læreplanmål per fag). Fag- og timefordelingen definerer ingen "egne"

årstimer for å oppfylle målene i den generelle delen av læreplanverket. Hensikten er at mål og prinsipper i den generelle delen av læreplanverket skal være *integrert* i opplæringen i fagene. Det kan derfor bli en utfordring når skolene skal oppfylle årstimetallet i fagene og samtidig drive aktiviteter som ikke umiddelbart kan knyttes til kompetansemål for fag i læreplanene.

Ordinær undervisning er den undervisningen som følger uketimeplanen(e). Alternative dager er dager der den ordinære undervisningen, eller timeplanen for den dagen, ikke følges. Alternative dager kan gjelde enkelte klasser, trinn eller hele skolen. Disse alternative dagene kan inneholde forskjellige aktiviteter som må vurderes opp mot spesielle læreplanmål per fag for at elevene skal få godkjent årstimer i disse fagene for denne dagen. En alternativ dag der aktivitetene er knyttet til spesielle læreplanmål per fag blir ofte omtalt som en alternativ opplæringsdag, eller en alternativ undervisningsdag.

Under finnes noen eksempler på alternative dager som avholdes i ulik grad ved skolene:

- Internasjonal dag/uke,
- aktivitetsdag,
- fagdager i enkeltfag,
- ekskursjoner,
- studieturer (inkl. utenlandsturer)
- arrangement av forestilling/teater,
- videoproduksjon,
- kino/film visning,
- fysisk aktivitet/bevegelsestrening,
- utplassering/program til fordypning
- arbeid med repetisjonsoppgaver,
- lesedager (pålagte og ekstra lokale),
- studiedager,
- heldagsprøver/tentamener,
- eksamener (skriftlig og muntlig)
- kulturelle skolesekken
- Gi en dag/OD/innsamlingsdag,
- valgdebatter/miniting/skolevalg
- karriereveiledning
- rydding i klasserom og verksteder,
- rydding på det digitale læringsadministrasjonssystemet (LMS),
- sosiale turer,
- første skoledag og avslutning(er) + siste skoledager (jul og sommer),
- helsesøster besøk,
- temadag for psykisk helse,
- temadag om trafikk,
- temadag om mobbing/psykososialt miljø,
- bokinnlevering(er),
- frivillig praksis,
- Ekstra fridager og avspaseringsdager

Eksempelene på alternative dager viser et stort mangfold, og innholdet i dagene kan ha stor variasjon. Det er vanskelig å si i utgangspunktet hvilke som kan telles som opplæring og hvilke som ikke kan det.

Hvis skolene ikke kan knytte aktivitetene disse dagene til konkrete opplæringsmål i læreplanene mister de muligheten til å la timene på disse dagene inngå i elevenes årstimetall. Denne undervisningen må da tas igjen på andre måter, for eksempel ved å legge til en dag i skoleåret, eller ta igjen de tapte timene over flere dager med utvidet undervisning. En utfordring med ekstra dager i skoleåret er at de 45 ukene som danner rammen for et skoleår ofte er benyttet til 38 uker undervisning, ferie-/høytidsdager og planleggingsdager. Da gjenstår kun muligheten til å utvide timetall per dag, kutte feriedager, eller at fylkeskommunen utvider skoleruten. Men hvis innholdet på de alternative dagene etter faglige og pedagogiske vurderinger kan knyttes til noen av målene i læreplanen i ett eller flere fag, kan

undervisningstimene som denne dagen utgjør gå inn som en del av de pålagte minstetimene per fag i skoleåret.

Utredningsgruppen⁴ som på vegne av Udir i 2010 utredet årstimetall sier i sin rapport at: *«Hvorvidt slike temadager skal inngå som en del av årstimetallet eller om de bør komme i tillegg til årstimetall i fag, er det ulike meninger om i gruppen. Nasjonale myndigheters rettslige utgangspunkt er at skoleeier plikter å oppfylle de rettighetene som elevene har i henhold til lovverket, herunder læreplanverket, og at andre aktiviteter og opplegg som ønskes i skolen derfor må organiseres i tillegg, det vil si i tillegg til de timene som følger av fag- og timefordelingen.»*

I rapporten sier utredningsgruppen også at: *«Eksempler på aktiviteter som vanskelig kan knyttes til mål i læreplanene kan være ulike innsamlingsaksjoner, opplegg innenfor den kulturelle skolesekken, temadag om psykisk helse og "trafikkdag". Eksempler på vanlige undervisningsopplegg/ alternative aktiviteter som helt eller delvis kan inngå som del av fagene er for eksempel Operasjon dagsverk (internasjonal dag), idrettsdager og enkelte ekskursjoner og studieturer.»*

Skolene har et ansvar for å foreta grundige faglige og pedagogiske vurderinger av hvilke undervisningsopplegg som bør gjennomføres innenfor skolens rammer, samt å vurdere om aktiviteter som har en uklar eller manglende pedagogisk begrunnelse bør utgå.

4.4 Lærerfravær

Når det gjelder lærerfravær er det to hovedtyper: planlagt og ikke planlagt. Planlagt fravær er gjerne kurs/kompetanseheving, sensoroppdrag eller planlagt sykehusinnleggelse, og gir skolen mulighet til å planlegge hvordan undervisningen skal organiseres under fraværet.

Fravær som ikke er planlagt gir skolene større utfordringer. Når en lærer blir borte i forbindelse med sykdom må skolen håndtere problemet både på kort og lengre sikt. I første omgang må skolen sørge for at elevene får kvalifisert undervisning så raskt som mulig. Deretter må skolen lage et opplegg for å ivareta undervisningen på noe lengre sikt, avhengig av hvor langvarig fraværet antas å bli. Dette løses forskjellig på skolene (se kapittel 5.4).

Gjennom reportasjer og omtale i media kan det se ut som om "lærerløse" timer ikke er uvanlig, men begrepet «lærerløse timer» er ikke entydig definert. Årsakene til at elevene ikke alltid har undervisning med lærer å tilstede kan skyldes flere forhold, for eksempel sykdom eller planlagt lærerfravær der timene er likevel forberedt av læreren. Det kan også være at elevene skal jobbe med selvstendig prosjektarbeid eller elevstyrte gruppearbeider.

Dagens læringsformer krever ikke nødvendigvis at en lærer er fysisk å tilstede for at en time med arbeid kan kalles opplæring, uansett om arbeidet foregår i et vanlig klasserom eller som et prosjekt hjemme.

Det er forsket på om lærernes tilstedeværelse og tydelige klassestyring kan ha betydning for læringsmiljøet i klassene. I rapporten fra NIFU «Jakten på kvalitetsindikatorene» i 2013 omtales blant annet forskning på forskjellen mellom lærerstyrt og elev-aktiv undervisning. I rapporten står det blant annet:

⁴ Udir 2010: Rapport fra Utredningsgruppen for årstimetall og eksamen

Med utgangspunkt i data fra Elevundersøkelsen, skilles det mellom to undervisningsformer: Lærerstyrt og elevaktiv undervisning. Lærerstyrt undervisning, slik det er definert i prosjektet, kjennetegnes av tavleundervisning, individuelt arbeid under oppsyn av lærer og diskusjon/samtale mellom læreren og elevene i klassen. Elevaktiv undervisning kjennetegnes av ulike former for samarbeid mellom elevene, som gruppearbeid, prosjektarbeid, praktiske øvelser og samarbeid to og to.

Mens lærerstyrt undervisning gjennomgående synes å være positivt knyttet til skoleprestasjoner, både målt på individnivå og som gjennomsnitt på skolenivå, synes elevaktiv undervisning i større grad å ha en negativ betydning for elevenes prestasjoner. Sammenhengen er til stede i analyser av nasjonale prøver på 5. og 8. trinn, analyser av elevenes karakter på 10. trinn (Opheim mfl 2010), samt i analyser av spørreundersøkelsen til elever på 9. trinn og i Vg1 (Opheim og Wiborg 2012).

Både spørreundersøkelsen til elever og lærere og casestudien tyder på at ro og orden i timen kan forklare noe av sammenhengen mellom undervisningsform og elevenes prestasjoner (Opheim og Wiborg 2012, Seland og Markussen 2013). Klasseromsobservasjonene viser at de ulike formene for samarbeid som inngår i elevaktiv undervisning ofte innebærer mye uro og forstyrrelser og, for noen, lite fokus på arbeidsoppgavene. Når elevene selv skal styre det de gjør er det mange som velger å snakke med andre om ting som ikke vedkommer fag, eller gjøre ting som reduserer muligheten til å lære. Når det gjelder lærerstyrt undervisning, tyder observasjonene derimot på stor grad av ro og orden. Observasjonsstudien peker altså på at elevstyrt undervisning fører til mer uro og mindre fokus på arbeidet enn lærerstyrt, noe som er i tråd med resultatene fra spørreundersøkelsen. Dette støttes av analyser i delrapport 4, som viser at ro og orden forklarer noen av sammenhengen mellom undervisningsform og prestasjoner, men ikke alt (Opheim og Wiborg 2012).

En annen forklaring på sammenhengen mellom lærerstyrt undervisning og prestasjoner kan være at en viss grad av lærerstyring er nødvendig for å få til god undervisning, uavhengig om elevene jobber sammen eller læreren leder undervisningen. I følge Schacter og Thum (2004) er lærernes utførelse av undervisningen av særlig stor betydning for elevenes resultater. Det de to forfatterne beskriver som gode måte å undervise på kjennetegnes av at læreren er tydelig og leder elevene gjennom de ulike oppgavene, uavhengig av om det er gruppearbeid eller instruksjon som brukes.

Rapporten fra NIFU peker altså på at elevstyrt opplæring kan føre til mer uro og mindre fokus på arbeidet enn lærerstyrt undervisning, og at lærerstyrt undervisning kan gi bedre læringsresultater enn når elevene jobber på egen hånd eller i grupper. Dette er et moment som kan tas i betraktning når skolene planlegger hvordan undervisningen skal organiseres.

4.5 Definisjon av undervisningstime

Det finnes ikke noen entydig eller klar definisjon av hva som er en «undervisningstime», og ikke uventet er det en viss uenighet mellom arbeidsgiversiden og tillitsvalgte om hva som kan regnes som en undervisningstime.

Verken Opplæringsloven eller forskrift til Opplæringsloven gir noen entydig definisjon av hva som skal regnes som undervisning, men viser til at opplæring (undervisning) skal skje i henhold bestemmelsene i lovverket. I Opplæringslovens § 3-4 heter det at

”Undervisningspersonalet skal tilrettelegge og gjennomføre opplæringa i samsvar med læreplanar gitt etter lova her.”

I forskriftens § 1-3 står det *”Den vidaregåande opplæringa skal vere i samsvar med Læreplanverket for Kunnskapsløftet og den fastsette tilbudsstrukturen. Læreplanverket for Kunnskapsløftet omfattar den generelle delen av læreplanen, prinsipp for opplæringa, læreplanane for faga og fag- og timestfordelinga.”*

I forbindelse med et oppslag i media i 2015 om såkalte lærerløse timer uttaler avdelingsdirektør i Kunnskapsdepartementets opplæringsavdeling, Erik Saglie til VG at det vil være brudd på opplæringsloven med forskrifter dersom elever ikke får den opplæringen de skal ha. Han opplyser også om at det normalt ikke vil kunne telle som en undervisningstime dersom det ikke er en lærer til stede, men at en slik vurdering må gjøres konkret for hver time. Relevante momenter vil da være om det foreligger et planlagt opplegg for elevene, og om dette opplegget er egnet til å gi elevene kunnskap innenfor det aktuelle faget.

I et brev av 8.1.13 til Elevorganisasjonen svarer Utdanningsdirektoratet slik på spørsmålet om hva som legges i opplæringsbegrepet. Brevet står sentralt i Utdanningsdirektoratets offisielle informasjon om opplæring⁵ og er blitt vurdert som et rettslig krav (Jf også tilsynsrapport 2014 fra fylkesmannen i Hedmark⁶):

- Med opplæring må forstås opplæringsaktiviteter som er egnet til å oppfylle de samlede kompetansemålene i fag.
- Opplæringen skal være i samsvar med Læreplanverket for Kunnskapsløftet, og fag - og timestfordelingen og kompetansemålene, jf. kap. 1 i forskrift til opplæringsloven.
- Opplæringen skal ledes av en lærer som oppfyller kompetansekravene i opplæringsloven. Kravene gjelder all opplæring og er knyttet til den som har hovedansvaret for opplæringen, i tillegg kan man bruke assistenter o.l.

Hva som skal legges i begrepet «lede» ble imidlertid ikke omtalt, og det er uklart om hvilke krav som skal stilles for at opplæring skal kunne sies å være «ledet» av en lærer.

En dom i Arbeidsretten i 2001 angir rettstilstanden når det gjelder å tolke undervisningsbegrepet i den sentrale arbeidstidsavtalen.

Utdrag av dom i arbeidsretten (våre understrekninger):

I undervisningssektoren har begrepet undervisning først og fremst vært knyttet til den tradisjonelle klasseromsituasjonen, hvor en lærer aktivt forestår opplæring av elever. Etter hvert som nye pedagogiske metoder er utviklet, er det imidlertid på det rene at uttrykket "undervisning" etter alminnelig oppfatning har en langt større rekkevidde enn dette, og således dekker flere aktiviteter og gjøremål.

Mot denne bakgrunn finner Arbeidsretten det klart at det ved vurderingen av om en arbeidsoppgave er å regne som noe annet enn "undervisning" i de aktuelle særavtalenes forstand, må legges vesentlig vekt på om læreren har deltatt i utarbeidelsen av det pedagogiske opplegget for den elevaktivitet arbeidsoppgaven inngår som en del av.

⁵ http://www.udir.no/globalassets/upload/lov_regelverk/tolkningsuttalelser/1/eo_minstetimetallet_i_fag.pdf

⁶ Jf revisjonskriteriene til problemstilling 3

Det er klart at det vil ha vesentlig betydning for den konkrete vurderingen av enkelttilfeller om det til den aktuelle arbeidsoppgaven er knyttet for- eller etterarbeid som må utføres innen den ubundne delen av lærerens arbeidstid.

Dersom arbeidsoppgaven inngår som ledd i utførelsen av vedkommende lærers pedagogiske opplegg, vil både de rent passive tilsynsfunksjoner og andre gjøremål som kan utføres av ufaglærte, kunne bli å måtte regnes som "undervisning" i de aktuelle bestemmelsenes forstand.

Her fremgår det at en opplæringstime der læreren som har hovedansvaret for opplæringen er fraværende, vil kunne telle som undervisning selv om det ikke er satt inn en kompetent vikar og det er en ufaglært (fagarbeider) som har tilsyn med arbeidet. Samme vurdering fremgår av brevet fra utdanningsdirektoratet til elevorganisasjonen og i fylkesmannen i Hedmarks gjengivelse av dette i en tilsynsrapport⁷ i 2014. Disse vurderingene understreker at opplæringen skal ledes av en lærer, men at det unntaksvis kan tilsettes/engasjeres ufaglærte midlertidig eller på vilkår, dersom det ikke kan skaffes vikarer som oppfyller kravene om kompetanse.

Videre står det i dommen:

I alminnelighet vil det ikke kunne være tale om "undervisning" i de aktuelle bestemmelsenes forstand dersom en arbeidsoppgave ikke inngår i det pedagogiske opplegget for vedkommende lærers undervisning, og heller ikke medfører for- eller etterarbeid som må utføres i den ubundne delen av arbeidstiden.

Det gir således heller ikke grunnlag for å trekke grenser på generelt grunnlag etter hvorvidt det dreier seg om arbeidsoppgaver i tilknytning til "inspeksjon ved eksamen", "ekskursjon" eller "aktivitetsdag" m.v. Også i slike situasjoner kan arten og innholdet av lærernes arbeidsoppgaver variere sterkt, slik at bedømmelsen må bero på en konkret helhetsvurdering.

Av dette fremgår det hvor viktig det forberedte pedagogiske opplegget er i definisjonen av undervisning/opplæring. Det viser også at det er nødvendig å gjøre en konkret helhetsvurdering av alternative dager for å kunne avgjøre om timene disse dagene skal kunne telles som undervisningstimer eller ikke.

⁷ Jf revisjonskriterier for problemstilling 3

5 PROBLEMSTILLING 1

Kan effektiv styring av lærerkreftene bidra til mindreforbruk for skolene?

5.1 Rektors styringsrett

Arbeidsgivers styringsrett defineres tradisjonelt som arbeidsgivers rett til å «organisere, lede og fordele arbeidet, og til å ansette og si opp arbeidstakere» innenfor rammen av det arbeidsforhold som er inngått. I praksis vil styringsretten gi rektor rett til å bestemme innenfor rammene av lovgivningen, tariffavtaler, individuelle arbeidsavtaler og det alminnelige saklighetskrav.

Dette prinsippet er ulovfestet, men like fullt gjeldende. Høyesterett har gjennom flere dommer poengtert at det må foreligge et grunnleggende saklighetskrav for at arbeidsgiver skal kunne bruke styringsretten overfor arbeidstakerne. Det kan ikke treffes vilkårlige eller sterkt urimelige avgjørelser.

Lærernes årsverk er på 1687,5 timer (1650 timer for lærere over 60 år). Den delen av en lærers arbeidstid en rektor i videregående skole har styringsrett over, er 1150 klokke timer per år. Dette er arbeidsplanfestet tid som er den tiden en lærer skal være disponibel på skolen. Det inkluderer undervisning, for- og etterarbeid, planleggingsdager og den tiden som er satt av til fellesmøter, teamsamarbeid, elevsamtaler osv. Spisepausen og mellomtimer inngår også i arbeidsplanfestet tid. Den resterende tiden, altså den tiden som ikke er arbeidsplanfestet, skal den enkelte lærer disponere fritt til eget for- og etterarbeid og faglig åjourføring.

Rektor kan ikke fordele 1150 faktiske undervisningstimer til en lærer. En undervisningstime inkluderer også for- og/eller etterarbeid, og forskjellige typer fag er vektet forskjellig gjennom en årsramme per fag.

På hver skole kan det i tillegg forhandles om lokale avtaler vedrørende bruken av lærernes arbeidstid. De sentrale tariffavtalene betinger at det må være enighet mellom rektor og tillitsvalgte om den avtalen man kommer frem til.

Innenfor sentrale og lokale avtaler har rektor en ulovfestet rett til å styre lærerkreftene gjennom planlegging av undervisning, der omfordelingen av undervisningstid for lærere står sentralt.

5.2 Omfordeling av lærernes undervisningstid

Alternative dager (se kapittel 4.3) medfører at uketimeplanen disse dagene ikke blir fulgt. Den ordinære undervisningen faller derfor bort disse dagene. Dette får konsekvenser for både lærernes og elevenes undervisningstid. Bortfallet av undervisningstid for lærerne vil skape en ineffektivitet, dersom skolen ikke omfordeler undervisningstiden.

Effektiv styring av lærerkreftene gjennom omfordeling av undervisningstid er ikke innsparing, det er en måte å unngå ekstra kostnader. Hvis rektor ikke omfordeler undervisningstiden til lærerne, vil skolen sannsynligvis måtte ansette flere lærere/vikarer for at skolen kan gjennomføre samme antall undervisningstimer. Skolen unngår ekstra kostnader ved omfordeling. Omfordelingen av undervisningstid er kostnadseffektivt, og denne kostnadseffektiviteten kan bidra til et mindreforbruk.

Dette kapittelet vil beskrive to hovedmodeller for planlagt omfordeling av lærernes undervisningstid som skolene i Vest-Agder benytter, og gi en status for bruken av disse modellene.

5.2.1 Procentsatsbasert omfordeling av lærernes undervisningstid

På de alternative dagene faller det som regel bort en del undervisningstid for flere lærere. Et grep rektor har for å løse dette er å trekke fra en prosentsats undervisningstimer for fagene som lærerne har ansvaret for. De reduserte undervisningstimene kan omfordeles til annen undervisning eller andre arbeidsoppgaver.

Den samme prosentsatsen blir som regel brukt på flere fag, enten som en flat sats for alle fag eller ved at det er forskjellige prosentsatser for fagkategorier. Inndelingen i fagkategorier kan for eksempel være basert på klassetrinn, programfag/fellesfag, utdanningsprogram, programområder med mer.

Benyttes en flat sats vil fag i første- og tredjetrinn får samme reduksjon i undervisningstimer for lærerne. Dette til tross for at fag i tredjetrinn vil ha flere alternative dager i forbindelse med eksamensperioden.

Procentsatsen som blir benyttet kan variere fra skole til skole. Procentsatsen som trekkes fra kan for eksempel være 5%. Dette vil i så fall bety at et fag som i utgangspunktet tilsvarer 10% årsverk for en lærer, kun gir læreren uttelling for 9,5% årsverk. Tildelingen av ti slike fag til en lærer, vil i dette eksempelet gi læreren uttelling for 95% årsverk, i stedet for 100%. Rektor kan dermed tildele læreren 5% ekstra undervisningstid/vikartid, før læreren kommer opp i 100% årsverk.

Lærere som er ansatt i 100% årsverk som i dette eksempelet får med denne metoden tildelt undervisningstid som i utgangspunktet ellers ville tilsvart 105% årsverk. Metoden forutsetter altså i eksempelet at 5% av undervisningstiden vil falle bort i løpet av året. Skulle det vise seg at dette bortfallet av timer *ikke* inntreffer for en lærer, så vil læreren jobbe mer enn 100% av sitt årsverk. Behov for kompensasjon med overtid må som regel varsles og det overskytende arbeidet dokumenteres og innvilges som overtid.

Hvis rektor i planleggingen ikke klarer å tildele nok fag til en lærer slik at hele årsverket blir fylt, så vil en lærer i utgangspunktet ha for lite undervisningstid. Sentrale og lokale (per skole) avtaler vil kunne styre bruken av overskytende tid til andre aktiviteter/arbeidsoppgaver. Slike arbeidsoppgaver kan være miljøvakt («skolegårdvakt» med mer), prosjektarbeid, møteaktiviteter, klassekontaktarbeid med mer. Lærere som i planleggingen må tildeles mer enn sitt årsverk, vil i utgangspunktet ha den overskytende tiden som planlagt overtid. Dette kan skje når uttellingen i årsverk for fagene ikke nøyaktig går opp i 100 % av lærerens årsverk, eller når visse fag kun kan tildeles bestemte lærere på grunn av kompetansekrav eller andre krav. Samme regel for varsling av undervisningstid som går over 100 % av den planlagte tiden gjelder også for disse eksemplene.

Utdanningsprogram og programområder

Opplæringstilbudet ved videregående skoler er delt inn i to hovedkategorier av utdanningsprogram (U) med tilhørende programområder (P) eksempel:

Studieforberedende utdanningsprogram

- Studiespesialisering (U)
 - Realfag (P)
 - Språk, samfunnsfag og økonomi (P)
 - med mer
- Idrettsfag (U)
- Musikk, dans og drama (U)
- med mer

Yrkesfaglige utdanningsprogram

- Bygg- og anleggsteknikk (U)
 - Anleggsteknikk (P)
 - Byggteknikk (P)
 - med mer
- Helse- og oppvekstfag (U)
- Restaurant- og matfag (U)
- med mer

5.2.2 Planlegging av faktiske opplæringstimer for lærere

En annen modell for å styre tildelingen av undervisning er å planlegge faktiske opplæringstimer i forkant av hvert skoleår. Denne metoden er forskjellig fra den prosentsatsbaserte modellen ved at den krever at skolen planlegger alle alternative opplæringsdager med datoer i en årsplan. Deretter kan rektor se hvilke fag og opplæringstimer i timeplanen for de forskjellige klassene som blir påvirket av disse dagene. Resultatet av denne planleggingen av faktiske opplæringstimer er en oversikt over hvor mange opplæringstimer hver enkelt lærer ikke kan gjennomføre, og således ikke få uttelling for i forhold til sitt årsverk. Disse opplæringstimene for læreren kan da benyttes til å undervise i andre fag, eller til vikartimer, på samme måte som i den prosentsatsbaserte modellen.

Planlegging av faktiske opplæringstimer krever at skolen har oversikt over alle alternative opplæringsdager, inkludert årsprøver (tentamener), eksamener, lesedager og fagdager for alle klasser det kommende skoleåret. Timeplanene må være klare for å beregne hvor mange opplæringstimer i hvert fag som blir påvirket av disse dagene. Reduksjonen i undervisningstid («borttelling av timer») på grunn av disse dagene kan igjen bli nyttiggjort ved å legge ny /nye oppgaver til lærerne («bygge opp» igjen årsverket).

5.2.3 Status i Vest-Agder undervisning – omfordeling av lærernes undervisningstid

Alle skolene, med unntak av en, benytter et prosentsatsbasert system for omfordeling av læreres undervisningstid. Skolene anvender ulike prosentsatser for omfordeling, som varierer fra 1,8% til 10% avhengig av forskjellige faktorer.

Prosentbasert omfordeling

Skolene som benytter denne modellen til omfordeling av lærertimer bruker forskjellige varianter av prosentsatser. Noen har en flat prosentsats for alle fag og alle trinn. Andre har forskjellige satser per trinn og noen har matrisemodeller for prosentsatsen basert på trinn, utdanningsprogram og fagtyper. Desto høyere prosentsats, desto mer handlingsrom har rektor i omfordeling av lærerkrefter. Desto flere lærere ved en skole, desto større handlingsrom kan bli skapt med denne modellen.

Skolene bruker forskjellig argumentasjon for å fastsette prosentsatsen. Noen har hatt samme prosentsats i mange år, mens andre tilpasser prosentsatsen etter drøftinger med tillitsvalgte eller vurderinger av antallet alternative dager.

Noen begrunnelser for fastsettelse av prosentsatsene går igjen blant skolene. En begrunnelse som går igjen er mengden alternative dager som tilsier en gitt prosentsats. En annen vanlig begrunnelse for prosentsatsen og forskjell mellom prosentsatser er mengden studieforberedende og yrkesfaglige utdanningsprogram.

Yrkesfaglige utdanningsprogram inneholder ofte mye utplassering eller praksis som kan føre til et større behov for omfordeling av lærernes undervisningstid. En skole skiller også mellom fellesfag og programfag på yrkesfaglige utdanningsprogram da det er programfag som har utplassering.

Noen skoler velger å ha forskjellige prosentsatser på forskjellige avdelinger eller utdanningsprogram, fordi disse kan ha særegne alternative dager som kun treffer disse klassene. Disse dagene er ofte faste over flere år, og blir derfor inkludert i begrunnelsen for nivået på prosentsatsen.

En lærer ved en skole som bruker forskjellige prosentsetser kan oppleve å ha forskjellige prosentsetser som påvirker sine forskjellige fag. Som en kontrast til dette har noen skoler én flat prosentsettsats for alle fag uansett retning eller klassetrinn. Skolene har stor variasjon i størrelsen på prosentsetser og hvordan prosentsettsatsene eventuelt er inndelt (hvor finmasket inndelingen i prosentsettsatsene er).

Prosentsettsatsen kan, uansett prosess i forkant, bli sett på som bruk av rektors styringsrett. Prosentsettsatsen blir i stor grad forankret og skriftliggjort i lokale arbeidstidsavtaler. Likevel finnes det eksempel på at prinsippene for prosentsettsatsen gjøres rede for i avtalen, mens de faktiske prosentsettsatsene kan oppgis eksempelvis som vedlegg til årsplanen. Tillitsvalgte har i disse tilfellene meldt at ansatte ikke fullt ut er kjent med hvilken prosentsettsats deres fag er omfordelt med.

Noen skoler opplever uenighet ved fastsettelse av prosentsettsatsen i drøftingsmøter, mens andre opplever konsensus i bruken av rektors styringsrett. En skole beskriver at prosentsettsatsen som regel er gjenstand for drøfting hvert år i forbindelse med lokal praktisering av arbeidstidsavtalen (SFS 2213). Hvis tillitsvalgte er uenig, ved denne skolen, bruker rektor sin styringsrett til å sette prosentsettsatsen slik den er.

Bruk av prosentsetser kan føre til at noen lærere får tildelt mindre undervisningstid enn de faktisk klarer å gjennomføre, mens andre kan få for mye undervisningstid. For å håndtere dette må som regel lærerne selv holde styr på hvor mange undervisningstimer de faktisk mister eller får i tillegg på grunn på alternative opplæringsdager, og hva dette utgjør i forhold til de tildelte undervisningstimene. Tillitsvalgte ved to skoler meldte at lærerne i liten grad fulgte med på sine egne faktisk gjennomførte undervisningstimer opp i mot det tildelte antall timer, og at dette gjorde at mange ikke kunne melde fra om underforbruk eller overforbruk av timer i forhold til planen.

Faktiske lærertimer

Selv om de fleste skolene bruker forskjellige varianter av prosentsettsatsbasert omfordeling av lærertimer, så bruker *en* skole i Vest-Agder en planlegging av *faktiske* opplæringstimer for hver enkelt lærer basert på hvordan alternative opplæringsdager påvirker årstimene i de enkelte fagene. Hver enkelt lærer får et regneark med oversikt over alle uker og alle sine tildelte fag med tilhørende timetall den uken. Oversikten viser de alternative dagene der undervisningstiden faller bort. Ukene summeres per fag slik at læreren får en nedjustert planlagt årstimetall for hvert fag, akkurat som ved bruk av prosentsettsats, bare at i denne modellen er dette tallet basert på faktiske opplæringstimer. Oversikten oppsummerer faktiske opplæringstimer de dagene som følger timeplanen, og i tillegg også undervisningstimer for de dagene der læreren har ekstra timer for alternative opplæringsdager i sitt fag.

5.3 Sammenlåing av klasser/grupper

Styring gjennom omfordeling av undervisningstid er én måte å effektivt planlegge undervisningen. En annen viktig faktor i planleggingen av undervisningen er størrelsen på klasser og grupper som hver enkelt lærer underviser.

I 2013 ble det på ny vedtatt en hjemmel i opplæringsloven som åpner for å vedta forskrift om forholdstall mellom tallet på elever og tallet på lærere, men denne forskrift er enda *ikke* blitt vedtatt. Skoleeier og skolene forholder seg derfor i dag til opplæringsloven, som ikke angir noen tall for forholdet mellom antall elever og lærere:

§ 13-10, skoleeier har allerede et ansvar for at det er tilstrekkelig med lærerressurser på skolen.

§ 8-2, om klasser/basisgrupper regulerer også lærerressursene indirekte

§ 1-3, lærertettheten må være slik at det kan gis tilpasset opplæring

§ 8-2. Organisering av elevane i klassar eller basisgrupper

«I opplæringa skal elevane delast i klassar eller basisgrupper som skal vareta deira behov for sosialt tilhør. For delar av opplæringa kan elevane delast i andre grupper etter behov. Til vanleg skal organiseringa ikkje skje etter fagleg nivå, kjønn eller etnisk tilhør. Klassane, basisgruppene og gruppene må ikkje vere større enn det som er pedagogisk og tryggleiksmessig forsvarleg.

Klassen eller basisgruppa skal ha ein eller fleire lærarar (kontaktlærarar) som har særleg ansvar for dei praktiske, administrative og sosialpedagogiske gjeremåla som gjeld klassen eller basisgruppa og dei elevane som er der, mellom anna kontakten med heimen.»

Skolene slår i noen tilfeller sammen grupper til en større gruppe. Dette vil kunne spesielt være tilfelle for fellesfag (norsk, engelsk, matte mv.). En skole gir et eksempel på sammenslåing av elever fra tre mindre klasser i VG2 til én felles gruppe på 26 elever i fellesfagene. En annen skole beskriver et tilfelle av sammenslåing av tre klasser innen studiespesialisering, men som innen denne sammenslåtte klassen ble splittet opp i 2 grupper. En tredje skole beskriver behovet for å slå sammen klasser underveis i skoleåret ved utmeldinger av elever. Dette gjaldt spesielt yrkesfaglige utdanningsprogram. Kun en skole har sagt at de ikke benytter seg av sammenslåing av klasser og grupper. Sammenslåing av klasser/grupper vil kunne redusere behovet for lærerkrefter betraktelig.

Flere skoler melder om at klasser kan bli slått sammen midlertidig ved korttids lærerfravær. Dette vil ofte være en kortsiktig løsning der annen kvalifisert vikar, eller ferdig opplegg fra klassens faglærer, ikke foreligger.

Lov og forskrift krever likevel at alle størrelser på klasser og grupper må følge pedagogiske vurderinger, inkludert muligheten for tilpasset opplæring, og elevenes trygghet.

5.4 Lærerfravær

Lærerfravær er enten planlagt (kursdager, prosjekter, sensur med videre) eller ikke planlagt (egen sykdom, sykt barn, omsorgspermisjoner med videre). Lærerfraværet kan også være kortvarig og langvarig (se kapittel 4.4). Tilbakemeldingene fra skolene viser en variasjon i rutiner for håndtering av lærerfravær blant skolene.

Noen få skoler melder at de forsøker å få inn vikar fra og med første dag, og har en egen administrativ ressurs som har ansvaret for dette. Andre melder at de konsekvent ikke kaller inn vikar første dag. Dette blir begrunnet med at de skal ha et opplegg for elevene planlagt og klart. Avdelingsleder, fagarbeider eller en vakt går inn i klassen, registrerer fravær og setter elevene i gang med dette planlagte opplegget. En annen begrunnelse disse skolene har for å ikke kalle inn vikar til første time er at de fagene som har periodisert undervisning skal tåle enkelte dager uten opplæring og likevel ha nok planlagt tid til å gjennomføre minstetallet årstimer (se kapittel 6.2.2).

Periodisert undervisning

Vanligvis følger undervisningen i et fag en uketimeplan over en lengre periode slik at det blir like mange undervisningstimer i faget hver uke. Periodisering av undervisning vil si at det kan gjennomføres flere undervisningstimer noen uker og eventuelt mindre i andre uker. Dette grepet brukes for å løse forskjellige utfordringer i planlegging og oppfølging av undervisningen (se kapittel 6.2.2).

En skole melder at de ikke kaller inn vikar de første to dagene. Dette begrunnes med skolens størrelse. De melder at de ikke har samme mulighet til å bruke andre interne lærerkrefter, og at det tar tid å få på plass eksterne vikarer.

Alle skoler melder at de kaller inn vikar ved langtidsfravær, selv om det kan ta tid hvis skolene må lyse ut stillingen(e). Det er spesielt for de minste skolene det kan være vanskelig å finne interne lærere som vikar.

I den grad skolene ikke setter inn vikarer i korttidsfravær unngår de kostnader til vikar i tillegg til arbeidsgiverperioden for den fraværende læreren. Omfanget av slik kostnadseffektivitet er ikke blitt vurdert da det ville kreve en omfattende undersøkelse i seg selv.

5.5 Administrativ økonomisk kompetanse

De forskjellige styringsmulighetene til ledelsen ved hver skole krever stor innsikt i skolens virksomhet og hvordan valgene som blir tatt påvirker læreres arbeidssituasjon og elevenes tilgang til opplæring. Beregninger som ligger bak prosentsatsene i en prosentsatsbasert omfordeling av lærernes undervisningstid krever en forståelse av hvor stort bortfallet kan bli i undervisningstiden i de forskjellige fagtypene og klassetrinnene. Det omfattende arbeidet med å beregne den faktiske undervisningstiden til hver enkelt lærer er også krevende. Regnearkverktøyene som støtter disse to modellene har vist seg å være ganske komplekse og krever både teknisk forståelse og forståelse av logikken i hvordan de er bygd opp.

Lønn utgjør gjerne rundt 85 % av skolenes totale budsjett, og skolene legger ned mye tid i arbeidet med planlegging av bemanningsbehov, fag- og timefordeling samt timeplanlegging. Skolene prioriterer dette arbeidet fordi omfordeling av timer gir grunnlaget for et viktig økonomiske handlingsrom.

Noen skoler har vist til at det er en fordel å ha en kvalifisert økonomimedarbeider sentralt med i arbeidet med planlegging av lærernes årsverk, og at dette bidrar til helhetsforståelse i ledergruppen på hvordan pedagogisk planlegging og økonomi er knyttet sammen.

Flere rektorer har i intervju med revisjonen pekt på at et lederteam med god økonomisk kompetanse i kombinasjon med sterk skoleledelse er viktig for å sikre skolen et økonomisk handlingsrom. En rektor ga tilbakemelding om at mindre skoler har ikke i samme utstrekning har denne muligheten.

5.6 Revisjonens vurderinger

Rektor har en forpliktelse til å forvalte skolens ressurser effektivt, og omfordeling av lærernes undervisningstid ligger innenfor rektors rett til effektiv styring.

Omfordeling av lærernes undervisningstid er en måte å unngå ekstra kostnader, og kan bidra til mindreforbruk. Omfordelingen av undervisningstid kan sies å være kostnadseffektivt for skolens drift. Men samtidig kan dette også være en kilde til konflikt mellom lærerorganisasjoner og skoleledelse. Det er derfor viktig at slik omfordeling er godt begrunnet og kommunisert i organisasjonen.

Mengden av undervisningstid for lærerne som omfordeles bør være nærmest mulig det faktiske behovet for omfordeling. For mye omfordeling kan resultere i overtidsgodtgjørelser, mens for liten omfordeling kan resultere i mindre kostnadseffektiv drift. Dette betyr at omfordelingen vil være mest kostnadseffektiv om planen stemmer med den faktiske undervisningstiden som faller bort på grunn av alternative dager.

Skolene som bruker prosentsatsbasert planlegging har forskjellige måter å komme frem til prosentsatsene, men det virker som om alle skolene knytter prosentsatsene til at skolene har alternative dager. Noe av variasjonen av prosentsatsene kan derfor være et resultat av forskjeller mellom skolene i antall alternative dager som planlegges. Skolene har for stor variasjon i hvordan prosentsatsen(e) blir kommunisert i organisasjonen. De har også stor variasjon i kommunikasjonen av hvem som har ansvaret for å følge med på om den enkelte lærers undervisningstid overstiger lærerens årsverk, og hvordan denne oppfølgingen skal gjøres. En mer finmasket tildeling av prosentsatser vil bedre kunne reflektere hvordan de forskjellige fagene ved en skole har bortfall av undervisningstimer på grunn av alternative dager. På denne måten kan planleggingen bli mer nøyaktig, og kostnadseffektiviteten kan bli bedre.

En prosentsatsbasert omfordeling av lærernes undervisningstid er en forholdsvis lite tidkrevende planleggingsprosess å redusere undervisningstid, målt i årsverk per fag, uten å vurdere nøyaktig hvilke dager og timer som ligger bak omfordelingen. Hvis skolen kun har én prosentsats for alle fag, uansett trinn og fagtype, så kan planleggingsprosessen ta enda mindre tid, men med tilsvarende økt risiko for å omfordele for lite eller for mye.

Den alternative metoden med å planlegge faktiske lærertimer krever antakelig mye administrativt arbeid når undervisningstiden skal bygges time for time. Men skolene som bruker planlegging av faktiske lærertimer som modell sikrer stor grad av innsyn. Det er enkelt for lærerne å forstå hvorfor de har fått de timene de har fått og hvilke timer som har falt bort på grunn av alternative dager. Denne modellen gir hver enkelt lærer en full oversikt gjennom skoleåret, time for time. Skoler som bruker en slik modell vil også kunne redusere risikoen i forhold til omfordeling av for mye, eller for lite, undervisningstid for lærerne i forhold til en prosentsatsbasert modell. Selv om planleggingsprosessen kan kreve mer tidsbruk, kan den gi større nøyaktighet, noe som kan lede til mer kostnadseffektivitet i undervisningen.

Uavhengig av modell for omfordeling av undervisningstid vil sammenslåing av klasser og grupper kunne være kostnadseffektivt for skolene. Større skoler med flere paralleller har bedre anledning til sammenslåing av klasser enn de mindre. Tilfeldige, eller ad-hoc, sammenslåinger av klasser i forbindelse med ikke planlagte lærerfravær antas ikke å være så omfattende at det utgjør noen besparelse av betydning. Men det er fremdeles krav til at undervisningen skal skje i sikre rammer med mulighet for tilpasset opplæring, uansett klassestørrelse og årsak til sammenslåing.

Lærerfravær blir håndtert forskjellig ved skolene ut fra deres forutsetninger, men skolene melder at det blir i stor grad satt inn interne eller eksterne vikarer. Nyere undervisningsformer og definisjoner på undervisning åpner for fleksibilitet i gjennomføringen av undervisning ved lærerfravær. Undersøkelsene ved skolene viste at håndteringen av vikarbruk kan gi innsparinger, men revisjonen har ikke innhentet nok informasjon til å kunne uttale seg om dette.

5.7 Anbefalinger

Skoleeier bør vurdere de eksisterende modellene for planlegging av lærertimer opp i mot vurderingene i denne rapporten, og innføre *en felles* modell for alle skolene i fylkeskommunen. Skoleeier anbefales å gi organisert støtte til skolene i implementeringen av en slik felles modell.

6 PROBLEMSTILLING 2

Får elevene det tilbudet og antall timer de har krav på når det gjelder lærerressurser og undervisningstimer?

6.1 Innledning

Den enkelte læreplan for fag beskriver hvor mange timers opplæring elevene minimum har rett til, det vil si det timetallet skoleeier plikter å tilby. Årlige rundskriv fra Utdanningsdirektoratet fastsetter fag- og timefordelingen. Summen av antall timer elevene skal ha i det enkelte fag utgjør samlet årstimetall. Det er skoleeiers ansvar å påse at elevene *minimum* får opplæring tilsvarende det antall timer for hvert fag som læreplanverket fastsetter, og at opplæringen ledes av en lærer som oppfyller kompetansekravene for undervisning i faget. Med opplæring må det forstås opplæringsaktiviteter som er egnet til å oppfylle de samlede kompetansemålene i fag (se kapittel 4.5).

Enkelte undervisningstimer kan være ”lærerløse” (se også kapittel 4.4) av flere grunner, bl.a.:

1. Akutt fravær, f.eks. ved sykdom, når vikar ikke er tilgjengelig, og et planlagt pedagogisk opplegg ikke foreligger.
2. Planlagt fravær, f.eks. ved kurs, der lærer lager et undervisningsopplegg for elevene og følger dette opp i etterkant.
3. Planlagte opplegg der lærer tar enkeltelever eller mindre grupper ut for særskilt veiledning el. samtale, og resten arbeider individuelt eller i grupper.
4. Selvstudium eller gruppearbeid i et planlagt opplegg brukt som pedagogisk metode.

Av disse fire eksemplene vil eksempel 2, 3 og 4 kunne være undervisning hvis det foreligger et pedagogisk opplegg for timen og det ledes av en lærer (som er tilgjengelig) eller en lærer som gjør etterarbeid i forbindelse med det elevene har gjort i timen. Hvis det derimot ikke foreligger et pedagogisk forberedt opplegg (som i eksempel 1) vil timen vanskelig kunne karakteriseres som undervisning.

At eksamen regnes som del av opplæringen, omtales i forskriften til Opplæringsloven (§ 1-4.).

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

Det er verdt å merke seg at elever som ikke trekkes ut til eksamen, ikke kan gis fri. Dette må også sees i sammenheng med at de elevene som trekkes ut til eksamen får godskrevet timene i

faget og at bestemmelsene om minstetimetall i fagene gjelder planleggingen av tilbudet til samtlige elever.

Når det gjelder lesedager, tentamener, heldagsprøver og eksamener godskrives elevene undervisningstid for de aktuelle fagene som lesedagene eller prøvene gjelder. Dette følger også av forskrift til Opplæringsloven § 1–4 der det heter at tiden som medgår til eksamen, medregnet eventuell forberedelsestid som blir tatt fra undervisningen, regnes som opplæringstid.

Alternative dager erstatter den ordinære undervisningen som skulle vært gitt etter timeplanen. Dette fører i utgangspunktet til at elevene disse dagene mister sine årstimer i de fagene de skulle hatt. Dette kunne i utgangspunktet ha resultert i at elevene ikke fikk nok undervisningstimer i alle fagene gjennom skoleåret. For å unngå at elevene på denne måten mister timer, må skolene kunne regne disse timene tilbake igjen for elevene. Det gjør skolen ved å avgjøre at timene på alternative dager skal godskrives elevene i enkelte utvalgte fag, basert på at den alternative dagen har et faglig innhold som kan godkjennes som undervisning i henhold til læreplanmål. Det gjøres for eksempel for Internasjonal uke der elevene godskrives timer i engelsk, samfunnsfag eller andre fag. Tilsvarende skjer for aktivitetdagen, der elevene gjerne godskrives 7 timer med kroppsøving.

På den måten kan skolen klare å overholde minste årstimetallet for elevene. For å kunne godskrive elevene for undervisning i fag på de alternative dagene er det en forutsetning at skolen har forberedt et pedagogisk opplegg i henhold til læreplanverket, og at opplegget (dagen) ledes av en eller flere lærere.

Uavhengig av om skolene kan klare å gjennomføre det antallet årstimer per fag elevene har krav på, er skolene og skoleeier pålagt å ha på plass et forsvarlig system for å planlegge og følge opp undervisningen gjennom året i forhold til minstekravet per fag.

6.1.1 *Krav til skoleeier om et forsvarlig system*

Fylkeskommunen som skoleeier er etter Opplæringsloven pålagt i § 13-10 å ha:

«eit forsvarleg system for vurdering av om krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte»

Og videre skal skoleeier ha:

«eit forsvarleg system for å følgje opp resultatane frå desse vurderingane»

Opplæringsloven med forskrifter dekker et vidt spekter av krav til skoleeier. Denne revisjonsrapporten har valgt å fokusere på elevenes krav til et minstetall av årstimer opplæring per fag (også kalt elevtimer, for å skille disse fra lærernes undervisningstimer).

Slike forsvarlige systemer skal i forhold til elevtimer være med å sikre at elevene får det tilbudet og antall timer de har krav på når det gjelder lærerressurser og undervisningstimer. Det er ikke tilstrekkelig med kun et forsvarlig system for å planlegge nok undervisning, det må også foreligge et forsvarlig system for oppfølging av

Opplæringsloven § 13-10. Ansvarsomfang

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

Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 skal ha eit forsvarleg system for vurdering av om krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte. Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 skal ha eit forsvarleg system for å følgje opp resultatane frå desse vurderingane og nasjonale kvalitetsvurderingar som departementet gjennomfører med heimel i § 14-4. Som ein del av oppfølgingsansvaret skal det utarbeidast ein årleg rapport om tilstanden i grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa, knytt til læringsresultat, fråfall og læringsmiljø. Den årlege rapporten skal drøftast av skoleeigar dvs. kommunestyret, fylkestinget og den øvste leiinga ved dei private grunnskolane.»

gjennomføringen av elevtimene. Slike systemer er nødvendige for å kunne dokumentere status og endringer i tilbud og antall gjennomførte undervisningstimer for elevene.

Utdanningsdirektoratet gjennomførte i 2008, gjennom fylkesmennene, et landsomfattende tilsyn med timetall i de videregående skolene. Fylkesmannen i Vest-Agder beskrev skoleeiers plikt til å oppfylle minste årstimetall, og at skoleeier «plikter videre å ha et forsvarlig system for å oppfylle kravet om minste årstimetall, jf. Opplæringsloven § 13-10.» (Fylkesmannen i Vest-Agder, 2008, s. 3). Fylkesmannen understreker at tilsynet var «ved denne anledning avgrenset til å gjelde planleggingen av årstimetallet gjennom et forsvarlig system» (*ibid.*), og videre at det er «planleggingen i forkant av skoleåret og ikke den faktiske opplæringen som er tema for tilsynet» (*ibid.* s. 4).

Fylkesmannen beskriver følgende grunnleggende krav til et egnet forsvarlig system for planlegging av elevtimer:

- Planen skal være skriftlig.
- Planen skal budsjettere i samsvar med krav til minste årstimetall.
- Planen skal være realistisk i forhold til muligheten for faktisk gjennomføring.
 - Planen skal inneholde tiltak og prosedyrer for gjennomføring, herunder opplæring for elever som ikke er trukket ut til eksamen, fravær av lærer og lignende.
 - Det avsettes tilstrekkelig ressurser for gjennomføring.
- Planen skal være kommunisert i organisasjonen.

6.2 Forsvarlig system for planlegging av elevtimer (årstimer opplæring per fag)

De videregående skolene i Vest-Agder har forskjellige systemer for å sikre god planlegging av elevenes krav til minstetall årstimer per fag. De neste kapitlene vil oppsummere funn vedrørende forskjellige systemer for planlegging av elevtimer ved fylkeskommunens skoler.

6.2.1 Felles for planlegging: Årsplan/terminplaner uten vurdering av oppfylling av minstetall årstimer per fag

Alle skolene i fylkeskommunen baserer sin planlegging av undervisningen på fylkeskommunens skolerute, og utvikler årsplaner eller terminplaner basert på denne. Disse planene viser hvilke dager der undervisningen faller bort på grunn av høytid-/hellig-/feriedager og planleggingsdager. Planene viser også i stor grad hvilke alternative dager som er planlagt. En årsplan eller terminplaner vil som regel vise antall undervisningsdager innen en 45 ukers periode. Dette gjør at skolene kan dokumentere en plan der elevene får 38 uker (190 dager) undervisning jfr. opplæringslovens krav.

En slik plan gjelder ofte for hele skolen eller per trinn, og ikke for spesifikke klasser eller fag. Planen gjelder dager, og vurderer dermed ikke hvor mange timer undervisning som faller bort, eller kommer til, de enkelte fagene de dagene det ikke er ordinær undervisning.

Sammen med årsplan/terminplaner har skolene uketimeplaner per klasse eller fag som viser hvor mange timer undervisning elevene skal ha per fag i en ordinær undervisningsuke. Men uketimeplanene viser ikke hva som skjer i forhold til dagene der det *ikke* er ordinær undervisning.

Mange av fylkeskommunens skoler baserer i hovedsak planleggingen av elevtimer per fag på en årsplan eller terminplaner (semesterplaner) i tillegg til uketimeplaner. Ut over disse overordnede planene har de ikke en systematisk planlegging av elevtimer per fag som kan sammenlignes med minstekravene til årstimer per fag.

FORELØPIG ÅRSPLAN SKOLEÅRET 2015-2016						
Uke	Mandag	Tirsdag	Onsdag	Torsdag	Fredag	
34	17. aug.	18. aug.	19. aug.	20. aug.	21. aug.	
35	24. aug.	25. aug.	26. aug.	27. aug.	28. aug.	
36	31. aug.	1. sep.	2. sep.	3. sep.	4. sep.	
37	7. sep.	8. sep.	9. sep.	10. sep.	11. sep.	
38	14. sep.	15. sep.	16. sep.	17. sep.	18. sep.	
39	21. sep.	22. sep.	23. sep.	24. sep.	25. sep.	
40	28. sep.	29. sep.	30. sep.	1. okt.	2. okt.	
41	5. okt.	6. okt.	7. okt.	8. okt.	9. okt.	
42	12. okt.	13. okt.	14. okt.	15. okt.	16. okt.	
43	19. okt.	20. okt.	21. okt.	22. okt.	23. okt.	
44	26. okt.	27. okt.	28. okt.	29. okt.	30. okt.	
45	2. nov.	3. nov.	4. nov.	5. nov.	6. nov.	
46	9. nov.	10. nov.	11. nov.	12. nov.	13. nov.	
47	16. nov.	17. nov.	18. nov.	19. nov.	20. nov.	
48	23. nov.	24. nov.	25. nov.	26. nov.	27. nov.	
49	30. nov.	1. des.	2. des.	3. des.	4. des.	
50	7. des.	8. des.	9. des.	10. des.	11. des.	
51	14. des.	15. des.	16. des.	17. des.	18. des.	
52	21. des.	22. des.	23. des.	24. des.	25. des.	
53	28. des.	29. des.	30. des.	31. des.	1. jan.	
1	4. jan.	5. jan.	6. jan.	7. jan.	8. jan.	
2	11. jan.	12. jan.	13. jan.	14. jan.	15. jan.	
3	18. jan.	19. jan.	20. jan.	21. jan.	22. jan.	
4	25. jan.	26. jan.	27. jan.	28. jan.	29. jan.	
5	1. feb.	2. feb.	3. feb.	4. feb.	5. feb.	
6	8. feb.	9. feb.	10. feb.	11. feb.	12. feb.	
7	15. feb.	16. feb.	17. feb.	18. feb.	19. feb.	
8	22. feb.	23. feb.	24. feb.	25. feb.	26. feb.	
9	29. feb.	1. mar.	2. mar.	3. mar.	4. mar.	
10	7. mar.	8. mar.	9. mar.	10. mar.	11. mar.	
11	14. mar.	15. mar.	16. mar.	17. mar.	18. mar.	
12	21. mar.	22. mar.	23. mar.	24. mar.	25. mar.	
13	28. mar.	29. mar.	30. mar.	31. mar.	1. apr.	
14	4. apr.	5. apr.	6. apr.	7. apr.	8. apr.	
15	11. apr.	12. apr.	13. apr.	14. apr.	15. apr.	
16	18. apr.	19. apr.	20. apr.	21. apr.	22. apr.	
17	25. apr.	26. apr.	27. apr.	28. apr.	29. apr.	
18	2. mai.	3. mai.	4. mai.	5. mai.	6. mai.	
19	9. mai.	10. mai.	11. mai.	12. mai.	13. mai.	
20	16. mai.	17. mai.	18. mai.	19. mai.	20. mai.	
21	23. mai.	24. mai.	25. mai.	26. mai.	27. mai.	
22	30. mai.	31. mai.	1. jun.	2. jun.	3. jun.	
23	6. jun.	7. jun.	8. jun.	9. jun.	10. jun.	
24	13. jun.	14. jun.	15. jun.	16. jun.	17. jun.	
24	20. jun.	21. jun.	22. jun.	23. jun.	24. jun.	
36	37	39	39	39		
Dager	45	45	45	45	45	225 mulige skoledager innenfor 45 uker
	7	6	5	6	5	29 feriedager innenfor de 45 ukene
	2	2	1	0	1	6 planleggingsdager i løpet av skoleåret
	36	37	39	39	39	190 dager med undervisning

Eksempel på årsplan med feriedager i rødt og planleggingsdager i blått

6.2.2 Omfattende periodisering av opplæringen – overkapasitet/40 timers uke

I tillegg til årsplan, terminplaner og uketimeplan, kan skolene velge å ta i bruk periodisering eller overkapasitet i planleggingen av elevtimene for å bedre sikre antall årstimer per fag.

Periodisering av opplæringen betyr at det blir gitt mer undervisning noen deler av året enn andre, slik at denne undervisningen totalt skal nå, eller overstige, minstetallet årstimer undervisning per fag.

Mange skoler har noe bruk av periodisering, men benytter dette vanligvis kun på noen få fag som matematikk og naturfag. I disse tilfellene blir det ofte gitt seks timer matematikk på høsten og fire timer naturfag på våren. På uketimeplanen setter disse skolene av seks timer undervisning i dette kombinasjonsfaget gjennom hele året (der de har kun én timeplanperiode). Dette gjøres for å sikre nok plass i uketimeplanen den perioden det er seks timer i faget. Den perioden det er fire timer i faget (våren) utgår to av timene i ukeplanen, selv om det står seks timer i planen fortsatt. I gjennomsnitt gir denne planleggingen ca. fem timer per uke for faget.

Ved et par av fylkets skoler er metoden med periodisering gjort om til et system som omfatter de fleste fag. Det blir altså planlagt med for mye undervisning i store deler av skoleåret i de fleste fag. Systemet for omfattende planlagt periodisering blir omtalt som «40-timers uke». Dette henspiller på den ordinære 35-timers uken for yrkesfag og 30-timers uken for studiespesialiserende.

Den omfattende periodiseringen innebærer at det planlegges med for mye undervisning i de fleste fag gjennom store deler av året (noe som kan gi uker planlagt som 40-timers uke). Denne overkapasiteten i planleggingen gir hver enkelt lærer/lærerteam en frihet til å gi mer undervisning tidlig i året og mindre senere i året. Systemet legger også opp til at lærere kan ha fravær på grunn av sykdom, kurs med videre gjennom året uten at dette går ut over minstetallet årstimer per fag for elevene. Læreren vil måtte holde styr på hvor mange faktisk gjennomførte undervisningstimer som er gjennomført, og vurdere om klassen skal få «avspasering» eller «Timejustering» (fri) i dette faget ved et planlagt kurs eller lignende.

Systemet med periodisering kan føre til at det blir en del «hull»/fritimer i undervisningen der elevene får «avspasering». Skolene forsøker å kun ha periodiserte fag i starten og slutten av skoledagene. På denne måten ønsker skolene å unngå at elevene får «avspasering» midt i skoledagen mellom andre undervisningstimer.

Systemet med periodisering fører til en del utfordringer i kommunikasjon mellom skole og hjem. Mens elevene har oversikt over når slik avspasering inntreffer, så har ikke foreldre den samme tilgangen til kalendersystemet. Én skole melder at foreldrene har uttrykt noe usikkerhet i forhold til at ungdommen en dag blir hjemme lenger eller en annen dag kommer tidlig på grunn av «avspasering». Mangelen på innsyn gjelder også for foreldre til ungdom under 18 år.

Skolene mener at planleggingen med periodisering i størst mulig grad skal sikre at minstetall årstimer per fag for elevene blir oppfylt før eksamensperioden begynner. Skolene behandler derfor eksamensperioden separat fra undervisningstiden i høst- og vårsemesteret.

Eksempler viser at denne eksamensperioden bærer preg av en rekke fellesaktiviteter og fri/avspasering:

- Aktiviteter med uttelling for opplæring: arrangering av forestilling, videoproduksjon, kino/film, fysisk aktivitet, arbeid med repetisjonsoppgaver, lesedager, studiedager, eksamener med mer

ARBEIDSPLAN VÅR 2016 R1								
UKE	Fra	Til	Tirsdag	Onsdag	Fredag	Kapittel	uke-timer	
1	4.1.	8.1.	Funksjonsdrøfting	Funksjonsdrøfting	Funksjonsdrøfting	Kap 3	1. term	
2	11.1.	15.1.	Vektorfunksjoner og parameterframstilling	Timejustering	Vektorfunksjoner og parameterframstilling	Kap 3	1. term	
3	18.1.	22.1.	Utdanningsmesse	Vektorfunksjoner og parameterframstilling		Kap 3	4	
4	25.1.	29.1.	Sannsynlighet	Sannsynlighet	Sannsynlighet	Kap 3	6	
5	1.2.	5.2.	Trene på del 2 oppg.	Trene på del 2 oppg.	Trene på del 2 oppg.	Kap 3	6	
6	8.2.	12.2.	Prøve	Sannsynlighet	Timejustering	Kap 3	4	
7	15.2.	19.2.	Sannsynlighet	Sannsynlighet	Sannsynlighet	Kap 3	6	
8	22.2.	26.2.	Vinterferie					
9	29.2.	4.3.	Sannsynlighet	Sannsynlighet	Sannsynlighet	Kap 4	6	
10	7.3.	11.3.	Sannsynlighet		Sannsynlighet	Kap 4	6	
11	14.3.	18.3.	Sannsynlighet	Gründercamp	Sannsynlighet	Kap 4	4	
12	21.3.	25.3.	Påskeferie					
13	28.3.	1.4.	Planleggingsdag	Repetisjon	Repetisjon		4	
14	4.4.	8.4.	Repetisjon	Repetisjon	Prøve		6	
15	11.4.	15.4.	Repetisjon	Repetisjon	Timejustering		4	
16	18.4.	22.4.	Repetisjon	Repetisjon	Repetisjon		6	
17	25.4.	29.4.	Repetisjon	Fagdag fr. språk	Fagdag blokk 4		2	
18	2.5.	6.5.	Repetisjon	Fagdag R1	Fri		8	
19	9.5.	13.5.	Trening til eksamen	Fagdag blokk 2	Melding skr. eksamen		2	
20	16.5.	20.5.	Is dag	Trening til eksamen	EKSAMEN R1		5	
21	23.5.	27.5.					2	
22	30.5.	3.6.	Muntlig trening					2
Sum undervisning 2. termin:							83	
Undervisning 1. termin				96				
Undervisning 2. termin				83				
Annet; OD, siste skoledag, munt. eksamen etc				8				
Til sammen				187				

Eksempelet viser hvordan periodiseringen av matematikkfaget (se timetallene i kolonnen helt til høyre) gir mulighet til mer eller mindre undervisningstimer i løpet av våren, og kanskje en mulighet til å oppnå minstekravet til årstimer før eksamensperioden

- Aktiviteter uten uttelling for opplæring: rydding i klasserom, rydding på det digitale læringsadministrasjonssystemet (LMS), sosiale turer, avslutning(er) + siste skoledag, helsesøster besøk, bokinnlevering(er), frivillig praksis med mer
- Fridager og avspaseringsdager

Skolene med dette systemet har opplyst at de i stor grad unngår hele problematikken med alternative dager og eksamensperioden fordi den innlagte ekstra kapasiteten gjør at lærerne kan gjennomføre mer undervisning der det er behov.

Planlegging av undervisning med omfattende periodiseringen, i tillegg til årsplanlegging og uketimeplaner, blir gjort på et overordnet nivå, men hvor mange årstimer per fag som faktisk blir planlagt er overlatt i stor grad til lærer/team. Heller ikke disse skolene kan fremvise en overordnet plan som inneholder planlagte årstimer per fag med sammenligning mot minstekravet i hvert fag.

6.2.3 Planlegging av faktiske elevtimer

To av fylkeskommunens skoler (Tangen vgs og Lister vgs) har utviklet hver sin hovedvariant av et system for å planlegge *faktiske* elevtimer. Skolene tar utgangspunkt i de samme års/terminplanene og uketimeplanene, som beskrevet i kapittel 6.2.1, men gjør en ekstra analyse på klassenivå der de beregner hvilke konsekvenser alternative opplæringsdager har for hvert enkelt fag som blir berørt på disse konkrete dagene. Denne analysen gjør skolene i stand til å beregne *planlagte årstimer per fag* for elevene.

Det er to undergrupper av denne ekstra planleggingen av faktiske timer per fag på klassenivå. Den ene tar utgangspunkt i hele dager som faller bort på grunn av (hele) alternative dager, mens den andre undergruppen gir mulighet til å planlegge undervisningen time for time per fag på klassenivå.

Tabellen under viser et konkret eksempel fra førstnevnte undergruppe. Eksempelet gjelder en enkelt klasse og viser på første linje hvordan 190 skoledager (38 uker) i en årsplan er blitt fordelt ut på de enkelte ukedagene i perioden. Videre vises hvordan alternative opplæringsdager for en studiespesialiserende VG3 klasse er blitt trukket fra de faktiske ukedagene den alternative opplæringen foregår. Den siste linje summerer hvor mange av hver enkelt ukedag som står igjen til undervisning, etter at alle alternative dager (aktivitetsdag, lesedag, eksamen m.v.) er trukket fra.

	Mandager	Tirsdager	Onsdager	Torsdager	Fredager	SUM
Antall dager i årsplan	38	37	39	38	38	190
Internasjonal uke	0	0	1	1	0	2
Aktivitetsdag	0	1	0	0	0	1
Første skoledag aug	0	0	0	1	0	1
Siste skoledag jul	1	0	0	0	0	1
Siste skoledag sommer	0	0	0	0	1	1
Lesedager	1	1	1	0	0	3
PTV tentamen	1	0	1	0	1	3
Fellesfagstentamen	0	1	2	0	0	3
Utplassering	0	0	0	0	0	0
Lesedag hovedmål eksamen	1	0	0	0	0	1
Hovdmål eksamen	0	1	0	0	0	1
Antall dager ordinær undervisning	34	33	34	36	36	173

Tabellen over viser at de alternative dager i alt berører 4 mandager i skoleåret. Disse blir trukket fra sammen med alle de andre hele alternative dagene. Eksempelet viser hvordan alternative dager faktisk reduserer de planlagte 190 dagene i årsplanen til 173 ordinære undervisningsdager fordelt på ukedagene.

Dette systemet med å planlegge med faktiske elevtimer krever at pedagoger gjør vurderinger av opplæringsinnholdet i de alternative opplæringsdagene opp mot læreplanens fagspesifikke mål (ikke generelle læreplanmål) for å kunne godskrive opplæringstimene til enkeltfag. Det må ligge en pedagogisk forsvarlig vurdering til grunn for dette. Under vises vurderingen som ble gjort i dette eksempelet.

Tabellen til høyre viser hvor mange årstimer den alternative opplæringen gir. Disse fordeles på de fagene der innholdet er vurdert knyttet til spesifikke læreplanmål i de fagene. Eksempelet viser at det ikke er alle dagene som gir uttelling for årstimer i fagene for klassen. Første skoledag og siste skoledag før jul og sommer er eksempler på dager som her ikke blir vurdert å ha faglig innhold direkte mot fagspesifikke læreplanmål, og er derfor ikke inkludert i tabellen. PTV står for «Programfag til valg» og er organisert i 3 «bånd» A/B/C som hver inneholder flere fag. Elevene må velge ett fag fra hvert bånd for å lette timeplanleggingen. De 3x5 opplæringstimene som er godkjent her stammer fra de 3 dagene med PTV tentamen som ble trukket fra i den første tabellen.

ALTERNATIV UNDERVISNING

ALTIVITETSDAG - kroppsøving	7
INTERNASJONAL UKE	7
Lesedag/tentamen sidemål	5
IESEdag/tentamen Hovedmål	15
PTVB	5
PTVC	5
PTVA	5
lesedag/eksamen hovedmål	10

Totale ordinære undervisningstimer basert på antall ordinære dager og uketimeplanen kan etter dette oppsummeres per fag (se eksempel i tabellen under). Undervisningstimene fra alternative opplæringsdager som er godkjent som en del av et pedagogisk opplegg er summert på tilhørende fag, mens ekstra undervisningstimer fra opplæring i utplasseringsbedrift summeres for seg. Det totale antall undervisningstimer for elevene summeres per fag og kan sammenlignes med minstekravet til fagene fra læreplanen (læreplannorm). Det er viktig å understreke at læreplanen ikke bare krever et minstetall timer for programområdene, men også et minstetall timer for hvert enkelt fag. Eksempel under hentet fra restaurant og matfag VG1:

ELEVTIMER TOTALT pr. FAG

	Ord. timer	Alt. Underv.	Oppl. i utplass.	Totalt	Læreplannorm
MATTE/naturfag	171	10	3	184	187
ENGELSK	172	17	2	191	187
KROPPSØVING	68	7	2	77	75
PROGRAMFAG	785	42	35	862	860

Den andre undergruppen med å planlegge faktiske elevtimer er å ta bort og legge til undervisning *time for time*. Denne måten skiller seg fra den første ved at det er enkelt å legge inn alternative aktiviteter på halve dager, eller helt ned til de enkelte skoletimene. Som eksempelet under viser, så krever dette større tabeller/regneark for å holde oversikt over alle fag og undervisningstimer for en klasse ett år. Tabellen under er noe redigert på grunn av størrelsen.

Uke	man	fre	Mandag					Torsdag					Fredag					SUM					wms %/tl																								
			MED2001	MED2002	MED2003	PF04207	NOR1208	ENG1003	SAF1001	KRO1005	MED2001	MED2002	MED2003	PF04207	NOR1208	ENG1003	SAF1001	KRO1005	MED2001	MED2002	MED2003	PF04207		NOR1208	ENG1003	SAF1001	KRO1005																				
Uke 5	01.02	08.02	1,0	0,5	0,5	2,0	1,0													4	4	4	5,5	3	1,5	2,5	1,5	0	26																		
Uke 6	08.02	15.02	1,0	0,5	0,5	2,0	1,0													3	4	4	3,5	2	1	1	7,5	0	26																		
Uke 7	15.02	22.02	1,0	0,5	0,5	2,0	1,0													4	4	4	5,5	3	1,5	2,5	1,5	0	26																		
Uke 8	22.02	29.02	1,0	0,5	0,5	2,0	1,0													0	0	0	0	0	0	0	0	0	0																		
Uke 9	29.02	06.03	1,0	0,5	0,5	2,0	1,0													4	4	4	5,5	3	1,5	2,5	1,5	0	26																		
Uke 10	06.03	13.03	1,0	0,5	0,5	2,0	1,0													4	4	4	5,5	3	1,5	2,5	1,5	0	26																		
Uke 11	13.03	20.03	1,0	0,5	0,5	2,0	1,0													4	4	4	5,5	3	1,5	2,5	1,5	0	26																		
Uke 12	20.03	27.03	1,0	0,5	0,5	2,0	1,0													0	0	0	0	0	0	0	0	0	0																		
Uke 13	27.03	03.04	1,0	0,5	0,5	2,0	1,0													3	2	2	3,5	2	0,5	1,5	1,5	0	16																		
Uke 14	03.04	10.04	1,0	0,5	0,5	2,0	1,0													4	4	4	5,5	3	1,5	2,5	1,5	0	26																		
Uke 15	10.04	17.04	1,0	0,5	0,5	2,0	1,0													4	4	4	5,5	3	1,5	2,5	1,5	0	26																		
Uke 16	17.04	24.04	3,0	2,0	2,0															11	12	11	2	0	0	0	0	0	36																		
Uke 17	24.04	01.05	1,0	0,5	0,5	2,0	1,0													3	4	4	3,5	8	1	1	1,5	0	26																		
Uke 18	01.05	08.05																		1	1,5	1,5	2	1	6,5	2,5	0	0	16																		
Uke 19	08.05	15.05			5,0															3	3,5	3,5	8,5	2	1,5	2,5	1,5	0	26																		
Uke 20	15.05	22.05																		3	2	2	3,5	2	0,5	1,5	1,5	0	16																		
Uke 21	22.05	29.05	1,0	0,5	0,5	2,0	1,0													4	4	4	5,5	3	1,5	2,5	1,5	0	26																		
Uke 22	29.05	05.06	1,0	0,5	0,5	2,0	1,0													4	4	4	5,5	3	1,5	2,5	1,5	0	26																		
Uke 23	05.06	12.06	1,0	0,5	0,5	2,0	1,0													9	5,5	6,5	2	2	0	0	0	0	25																		
Uke 24	12.06	19.06	1,0	0,5	0,5	2,0	1,0													4	4	4	5,5	3	1,5	2,5	1,5	0	26																		
Uke 25	19.06	26.06	1,0	0,5	0,5	2,0	1,0													2	3	3	5,5	2	1,5	2,5	1,5	0	21																		
																			Sum	78	77,5	77,5	89	51	27,5	37,5	30	0	468																		
																			Minstetimetall	159	159	159	197	112	56	84	56																				
																			Trukket fra jmf. plan																												
																			Tildelte læretimer																												
																			Underviste timer	78	77,5	77,5	89	51	27,5	37,5	30	0	468																		
																			Differanse	-78	-77,5	-77,5	-89	-51	-28	-37,5	-30	0	-468																		

Tabellen viser alle fagene i kolonner for hver ukedag gjennom uken, og hver uke nedover i radene året igjennom. Alternative dager merkes ofte med en fargekode, og det fremgår hvilke undervisningstimer som er godkjent og kan telles opp mot minstekravet per fag. I denne typen planlegging er det mulig å ta bort eller legge til enkelttimer om det en dag skulle være aktiviteter som den kulturelle skolesekken eller en halvdags ekskursjon.

Begge typene av planlegging av faktiske elevtimer har samme krav til at alternative dager eller alternative aktiviteter kan regnes inn mot minstekravet årstimer per fag. Alternative opplæringsdager gir i varierende grad uttelling i forhold til årstimer per fag avhengig av hvilken pedagogisk vurdering som gjøres av innholdet i forhold til læreplanmål. Funn fra alle skolene viser at det kan være flere utfordringer knyttet til den pedagogiske godkjenningen av alternative dager eller aktiviteter som undervisning. De neste eksemplene er fra de to skolene som gjør denne typen planlegging, og viser noen av disse utfordringene.

Et første eksempel er det som kan kalles en «internasjonal dag». På denne dagen deltok en hel skole på et opplegg med intern og eksterne bidrag som foredrag, kortfilm og langfilm i 3 timer. Resten av dagen ble brukt til å søke arbeid til neste dag som var «Gi en dag/OD/innsamlingsdag». Denne første dagen med samling og arbeidssøking ble godskrevet med 7 årstimer som undervisning. De 7 årstimene ble godkjent mot forskjellige fag for klassene som deltok. En VG1 klasse fikk 7 årstimer engelsk, en VG2 klasse fikk 7 årstimer samfunnsfag og en VG3 klasse fikk 7 årstimer historie. Skolens ledelse begrunnet de forskjellige fagene som fikk uttelling med at de forskjellige klassene kunne få forskjellige oppgaver, eller ha forskjellige læreplanmål, knyttet til dagen. Dette eksempelet gjaldt en fellessamlingen som omhandlet et bistandsprosjekt i et annet land og at langfilmen var på engelsk (aktivitetene var innenfor de 3 timene med fellessamling).

Et annet eksempel viste at en klasse som i planleggingen fikk uttelling i årstimer for alle fagene fra timeplanen den dagen skolen gjennomførte en «Gi en dag/OD/innsamlingsdag». Det vil si at klassen fikk en planlagt uttelling på 1,5 årstimer kroppsøving og 3,5 timer programfag. Men etter spørsmål om hvordan den alternative dagen pedagogisk kunne knyttes

til fag, viste det seg at det var en feil i bruken av regnearket (klipp og lim) og at det ikke skulle vært gitt uttelling for årstimer undervisning denne dagen.

Et tredje eksempel er en klasse i yrkesfag som har planlagt en uke utplassering som alternativ opplæring. Disse dagene blir trukket fra de ordinære undervisningsdagene, og gis i stedet uttelling i årstimer undervisning for programfaget de utøver i utplasseringsbedriften, med totalt 35 årstimer (7 timer*5 dager). Videre planlegges det at den samme klassen også får opplæring i fellesfag under utplassering. I planleggingen gir en uttelling for Matte/naturfag med 3 årstimer, Engelsk med 2 årstimer og Kroppsøving med 2 årstimer. Totalt gir disse tilleggstimene 7 årstimer ekstra undervisning for de samme dagene som det gis 35 timer alternativ opplæring for utplasseringen. Totalt blir det i planleggingen av elevtimer for denne klassen gitt en uttelling på 42 årstimer (45 minutters timer). En ordinær utplasseringsuke i bedrift er på 37,5 arbeidstimer. Spørsmål vedrørende de ekstra 7 årstimerne knyttet til 3 forskjellige fag besvarte skoleledelsen med at de forskjellige faglærerne gav oppgaver knyttet til det enkelte fag som skulle gjennomføres i løpet av denne uken, dels med innlevering, og dels med muntlige tilbakemeldinger fra eleven.

De to måtene å planlegge elevtimer som disse to skolene benytter gir mulighet til å sammenligne de planlagte elevtimene med minstekravet årstimer per fag gitt av utdanningsdirektoratet. De to skolene har derfor et godt grunnlag for å lage et forsvarlig system for planlegging av elevtimer basert på dette.

Ved de to nevnte skolene planlegges elevtimer per klasse. Utfordringen med å planlegge *per klasse* er at elevene i en klasse på grunn av valgfagene ikke nødvendigvis har samme sammensetning av fag. Dette kan gi utfordringer for skoler der det er svært mange programfag til valg (valgfag). Valgfagene kan organiseres i «bånd» slik at skolen begrenser antall mulige kombinasjoner av fag. Likevel kan en skole ende opp med eksempelvis 9 forskjellige bånd.

En annen skole (Mandal vgs) sendte inn eksempler på en annen tilnærming, som var å planlegge elevtimer *per fag*. Hvert fag ble i disse tilfellene planlagt hver for seg med et antall elevtimer. Skolen meldte at denne metoden unngikk kompleksiteten fra å planlegge elevtimer per klasse ved at planleggingen ble gjort nede på fagnivå. Samtidig måtte de ta hensyn til at et fag kan ha elever fra forskjellige klasser (og trinn!). Dette kunne medført at en del av gruppen i et fag var bortreist fordi deres klasse hadde en klassesur eller lignende (alternativ dag). Skolen mente at dette ble løst ved å legge alle valgfagene på spesifikke ukedager, slik at de ikke ble berørt av klassevise alternative dager. Denne planleggingen ble foreløpig kun gjort for noen fag, og kun på lærer/team nivå, ikke systematisk på et overordnet skolenivå.

6.3 Forsvarlig system for oppfølging av elevtimer (årstimer opplæring per fag)

Skoleeier er i henhold til opplæringslovens §13-10 forpliktet til å ha et forsvarlig system *både* for *planlegging* og for *oppfølging* av elevenes krav til minstetall årstimer per fag (elevtimer). Det kan skje endringer i opplæringen underveis i et skoleår, og planene må følges opp og eventuelt også rulleres i løpet av året. Gjennomføringen av opplæringen er ikke garantert å følge planen. Skoleeier er også forpliktet til å ha et forsvarlig system som dokumenterer faktisk gjennomførte årstimer per fag. Et forsvarlig system for planlegging av elevtimer krever en felles, skriftlig og helhetlig metode for hele organisasjonen.

Oppfølging av elevenes planlagte undervisningstimer blir ivaretatt forskjellig fra de enkelte skolene, men består i hovedsak av rutiner for å håndtere avvik fra planen og/eller rullering av planen i løpet av skoleåret for å oppdatere den med nye endringer som kan påvirke det planlagte årstimetallet per fag. Sentralt i oppfølgingen av gjennomførte elevtimer er hvorvidt en skole har oversikt over de faktiske gjennomførte elevtimene. En slik oversikt over gjennomførte elevtimer krever at disse elevtimene blir telt og kan sammenlignes med planene.

Det er *ingen* videregående skoler i fylkeskommunen som registrerer faktiske *gjennomførte* undervisningstimer på systemnivå for skolen. Skolene som melder at de rullerer planen etter et halvår inkluderer likevel ikke avvik fra planen i halvåret som har vært, men oppdaterer kun planen for det neste halvåret fremover. Skolene melder at kontrollen av gjennomførte elevtimer styres på lærer eller teamnivå, og at team og lærere passer på at elevene så langt som mulig får nok undervisningstimer per fag.

Denne rapporten har ikke gått nærmere inn i problemstillinger knyttet til oppfølgingen av planlagt undervisningstid for elever.

Skoleeier melder at et system som gir en oversikt over faktiske gjennomførte elevtimer ikke er praktisk gjennomførbart uten et godt administrativt støttesystem. Skoleeier opplyser at et slikt IKT basert system (Visma Flyt Skole - VFS) ble påbegynt i et nasjonalt prosjekt gjennom Vigo IKS i 2012, og er planlagt implementert i Vest-Agder fylkeskommune innen 2018. VFS er et skoleadministrativ nettbasert system hvor alt rundt elever, lærere og skolens ressurser administreres. VFS er allerede i bruk i grunnskolen hos mange kommuner, og utvikles til også å omfatte videregående opplæring. VFS skal erstatte dagens løsning (Extens i Vest-Agder fylkeskommune) i samtlige 19 norske fylkeskommuner. Dette gjøres på oppdrag fra alle landets fylkeskommuner, via Vigo IKS. Planen er at VFS skal implementeres på de første videregående skolene i Norge i løpet av 2017.

6.4 Revisjonens vurderinger

Flere videregående skoler i Vest-Agder har fortsatt kun årsplan/terminplan med uketimeplaner som dokumentasjon på planleggingen av elevenes årstimer per fag (elevtimer). Disse plandokumentene viser ikke i tilstrekkelig grad hvor mange årstimer skolen totalt planlegger for hvert fag. Grunnleggende planer som årsplaner/terminplaner med uketimeplaner dokumenterer heller ikke hvorvidt skolen planlegger med nok årstimer for å dekke minstekravet satt av utdanningsdirektoratet. For de fleste skoler mangler det en sammenligning mellom planlagte årstimer og minstekravet per fag, som kan vise en eventuell differanse. Dette er et av kravene til forsvarlig system for planlegging av elevtimer. En planlegging av elevtimer kun basert på årsplan/terminplaner og uketimeplaner, kan ikke vurderes til å være et forsvarlig system for planlegging av elevtimer.

To skoler viser utstrakt bruk av planlagt periodisering av opplæringen. En slik periodisering på flere fag per klasse mener skolene gir den enkelte lærer/team romslige rammer til å gjennomføre minstekravet til årstimer per fag før eksamensperioden. Skolene har ikke kunne vise dokumentasjon der det fremgår et totalt planlagte årstimetall per fag, og heller ikke en sammenligning med differanse i forhold til minstekravet per fag. Periodiseringen vil kunne løse noen utfordringer i planleggingen av minstekravet undervisning for elevene, men uten en egen vurdering av årstimer opp mot minstekravet, kan ikke dette vurderes til å være et forsvarlig system for planlegging av elevtimer.

To av fylkeskommunens 10 skoler planlegger de faktiske årstimer per fag for elevene. Planlegging av faktiske elevtimer kan være et forsvarlig system. Noen betingelser for at en slik planlegging kan være et forsvarlig system er følgende (tilfeldig rekkefølge og ikke uttømmende):

- Det må gjennomføres en sammenligning mellom planlagte årstimer per fag og minstekravet per fag gitt av Utdanningsdirektoratet slik at det fremkommer en eventuell differanse.
- De pedagogiske vurderingene som gjøres for uttelling av årstimer per fag fra alternative opplæringsdager må være forsvarlige.
- Verktøyene (regneark med videre) som benyttes for å trekke fra og fordele årstimer må brukes korrekt (rutiner for bruk).
- Kompetanse i bruken av systemene er nødvendige, spesielt for mindre skoler som har færre stillinger med administrativ økonomisk kompetanse.
- Rutiner for oppfølging av planleggingen skal sikre faktisk gjennomføring av undervisning etter planen, inkludert oversikt over faktisk gjennomførte elevtimer. Disse rutinene må dekke lærerfravær, bruk av planleggingsverktøy, rulling av planer med mer. Revisjonen har ikke gått tilstrekkelig inn i dette for å kunne gi en full oversikt over oppfølgingen.

Kun én av de to skolene som planlegger faktiske elevtimer oppgir at de ruller planen i løpet av skoleåret. Men tilbakemeldinger fra denne skolen viser at denne rulleringen i praksis ikke alltid finner sted. Det virker som om en slik oppfølging av planarbeidet betinger en sterk knytning til skolens årshjul for at det skal bli gjort.

Kravet til minste antall årstimer gjelder både for programområder og for hvert enkelt fag. Flere skoler har gitt uttrykk for at elevene som får for få timer i noen fag får for mange i andre fag, slik at de totalt sett likevel får tilstrekkelig antall timer. Men det er ikke tilstrekkelig at elever blir gitt nok årstimer i gjennomsnitt for et programområde. Kravet er at det skal planlegges nok undervisning i hvert enkelt fag, uavhengig av det totale antall årstimer i programområdet for eleven. Planlegging av nok elevtimer på programområder er derfor ikke tilstrekkelig. Skolene skal planlegge med å oppfylle minstekravet årstimer, eller mer, for hvert fag.

Fylkesutdanningssjefen har opplyst at et nytt elektronisk system, Visma flyt skole (VFS) for planlegging og oppfølging av elevenes undervisningstimer skal implementeres i 2017/2018. Selv om dette systemet har vært planlagt lenge og det nærmer seg implementering, har gjeldende krav til både planlegging og oppfølging av gjennomførte undervisningstimer for elevene vært gjeldende siden begynnelsen av 2000-tallet. Fylkeskommunen fikk påminnelse om dette tilbake i 2008 ved det nasjonale tilsynet.

Et forsvarlig system for oppfølgingen av elevtimer krever at skolen har oversikt over hvor mange elevtimer som faktisk er gjennomført (eventuelt hvor mange timer avvik det er fra planen). Skolene har vist flere eksempler på at lærerne selv har oversikt over gjennomførte elevtimer. Skoleeier kunne vurdere å bruke et midlertidig manuelt system for å få oversikt over faktisk gjennomførte elevtimer, i påvente av et digitalt verktøy (VFS).

Mangelen på et forsvarlig system for planleggingen og oppfølgingen av elevtimer betyr nødvendigvis ikke at elevene mangler undervisning, men det betyr at det mangler analyse og dokumentasjon etter lovens krav.

Skoler som kan implementere planlegging av faktiske elevtimer med dekkende rutiner for oppfølgingen av disse planene, inkludert oversikt over faktiske gjennomførte timer, vil kunne vurderes til å ha et forsvarlig system for elevtimer. Et slikt forsvarlig system er viktig for å kunne dokumentere om elevene får det tilbudet og antall timer de har krav på når det gjelder undervisningstimer.

6.5 Anbefalinger

Allerede i 2008 påpekte fylkesmannen at Vest-Agder fylkeskommune ikke hadde et forsvarlig system for planlegging av elevtimer. Revisjonen ser at enkelte skoler har utviklet systemer som, med gode rutiner for bruk, kan være forsvarlige system for planlegging av elevtimer. Revisjonen mener at skoleeier i påvente av det nasjonale digitale systemet (VFS) bør videreføre arbeidet med å implementere et *felles* forsvarlig system for planlegging av elevtimer for alle skolene, basert på vurderingene i rapporten. Implementeringen av et slikt system for planlegging av elevtimer krever god opplæring og oppfølging fra skoleeiers side for å unngå feil bruk av verktøy i planleggingen.

Lovkravet gjelder både planlegging og *oppfølging* av elevtimer. Skoleeier bør derfor også implementere et *felles* forsvarlig system for oppfølging av faktisk gjennomførte elevtimer for alle skolene sett opp mot planene, basert på vurderingene over. Skoleeier anbefales å vurdere et midlertidig system hvis et nasjonalt digitalt system (VFS) blir forsinket, eller har manglende funksjonalitet, for å oppfylle dette lovkravet. Implementeringen av et system for oppfølging av elevtimer vil uansett valg kreve god opplæring og oppfølging, da feil bruk vil kunne gi usikkerhet med hensyn til antall opplæringstimer som faktisk er gjennomført.

7 PROBLEMSTILLING 3

Kan forhold ved budsjettmodulen og tildeling av midler bidra til at skolene får mindreforbruk?

I hvor stor grad brukes innsparinger i drift til investeringer?

7.1 Årlige mer- og mindreforbruk

For å kunne belyse problemstillingen har revisjonen undersøkt hvordan skolenes budsjetter i utgangspunktet blir beregnet, hvordan skolene anvender rammebudsjettet og hvilke andre inntekter og utgifter som ikke er innarbeidet i budsjettmodulen.

Revisjonen har fått opplyst fra fylkeskommunens sentrale økonomiavdeling at skolenes budsjettammer i utgangspunktet skal dekke alle kostnader ved skolen, også vedlikehold og utskifting av undervisningsutstyr. Det står imidlertid ikke noe detaljert i de politiske budsjettokumentene om hva rammen skal dekke, og før 2016 foreligger det heller ikke noen beskrivelse eller politiske/administrative vedtak om hva eventuelle mindreforbruk kan benyttes til.

Revisjonen har gjennomgått budsjettmodulen (se kapittel 7.2) for budsjettene til skolene for å se etter ulike forhold som kan ha betydning for skolenes muligheter til innsparinger i forhold til budsjettet.

Skolenes resultater de siste 8 årene er analysert, og mer- eller mindreforbruket er satt opp i tabellform under. Tabellen viser at det er noen skoler (Vennesla, Tangen, Sirdal og Lister) som ikke har hatt merforbruk i denne perioden. Noen skoler (Kvadraturen, KKG, Byremo) har hatt et par år med merforbruk, men ellers er det jevnt over mindreforbruk de andre årene. Det er også et par skoler som ikke har klart å overholde budsjettene i samme grad. Det er til dels Vågsbygd, men spesielt Søgne videregående skole som ser ut til å ha hatt problemer med å overholde årsbudsjettene. Tangen vgs skiller seg ut ved at skolen på noen få år har klart å bygge opp et relativt stort mindreforbruk på totalt ca. 11 mill. kr. ved utgangen av 2014.

Akkumulerte mer-/mindreforbruk i forhold til budsjett

Tall i 1 000 kr, **røde tall** er merforbruk (underskudd).

Skole	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Vågsbygd	-986	613	1 042	-536	-1 555	-1 406	88	522
Vennesla	209	1 442	1 635	2 416	2 786	2 926	1 544	2 407
Kvadraturen	-1 553	-928	3 265	2 287	2 572	2 786	2 792	7 168
Tangen	579	667	2 860	7 025	9 369	7 199	10 943	6 024
KKG	961	358	1 892	-867	-604	1 175	5 574	3 790
Søgne *	647	1 369	1 161	-1 693	-1 901	-3 974	-3 880	-1 191
Mandal	-1 129	10	1 148	1 090	-831	1 388	3 604	-75
Byremo	807	613	683	835	504	507	803	-3
Sirdal	499	719	1 055	538	292	517	811	456
Lister	1 034	4 743	5 143	4 519	2 440	1 977	4 615	4 985
ÅRLIG	1 068	9 606	19 884	15 614	13 072	13 095	26 894	22 082

Tabell som viser de *akkumulerte* resultatene som skolene har oppnådd i forhold til gitt budsjett – inklusive overføringer av mer-/mindreforbruk fra forrige år.

*Søgne ble ettergitt 2 mill i 2015. Dette er innregnet i tabellen.

Mindreforbruk som skolene har enkelte år er ikke nødvendigvis bare et resultat av god styring og kostnadseffektivitet. Det kan også skyldes at skolene har fått tildelt midler som av ulike årsaker ikke har fått benyttet, eller at skolen har fått overføring av midler på høsten som ikke skal benyttes før etter nyttår. Som et eksempel kan det vises til mindreforbruket ved KKG i 2015, som hovedsakelig skyldtes at Karrieresenteret ikke hadde avholdt sine planlagte kurs for voksne.

Skolenes *årlige* resultater kan ikke sees uavhengig av fjorårets resultater. Et mindreforbruk fra året før som brukes opp året etter, vil kunne medføre at etterfølgende år isolert sett gir et merforbruk. Det kommer fram hvis man som i tabellen under eliminerer overføring av fjorårets mindreforbruk. Tydeligst vises dette for Tangen, som ved utgangen av 2015 hadde akkumulert mindreforbruk på 6 mill, men som isolert i 2015 hadde et merforbruk på 4,9 mill. Tabellen for det årlige mer-/mindreforbruket gir derfor kun en oversikt over hvor mye skolene har *økt* eller *reduisert* det akkumulerte mer-/mindreforbruket.

Årlige mer-/mindreforbruk i forhold til budsjett

Tall i 1 000 kr, **røde tall** er merforbruk (underskudd).

Skole	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Vågsbygd	568	1 599	429	-1 578	-1 019	149	1 494	434
Vennesla	-1 140	1 233	193	781	370	140	-1 382	863
Kvadraturen	-3 874	625	4 193	-978	285	214	6	4 376
Tangen	770	88	2 193	4 165	2 344	-2 170	3 744	-4 919
KKG	694	-603	1 534	-2 759	263	1 779	4 399	-1 784
Søgne*	-259	722	-208	-2 854	-208	-2 073	94	689
Mandal	-1 014	1 139	1 138	-58	-1 921	2 219	2 216	-3 679
Byremo	-782	-194	70	152	-331	3	296	-806
Sirdal	205	220	336	-517	-246	225	294	-355
Lister	-848	3 709	400	-624	-2 079	-463	2 638	370
ÅRLIG	-5 680	8 538	10 278	-4 270	-2 542	23	13 799	-4 812

Tabell som viser de *årlige* resultatene som skolene har oppnådd i forhold til gitt budsjett – uten overføringer av mer-/mindreforbruk.

*Søgnes års-beløp for 2015 er ikke påvirket av at 2 mill ble ettergitt.

7.2 Beregning av årsbudsjett - Budsjettmodul

Økonomiavdelingen i sentraladministrasjonen benytter et system av Excel-baserte regneark (heretter kalt budsjettmodul) for å beregne størrelsene på skolenes budsjetttrammer. Regnearkene ble opprinnelig utviklet på midten av 1990-tallet, og var blant annet basert på det avtaleverket (F-3000) som den gang regulerte omfanget av ledelsesressurser. Selv om regnearkene er justert og endret, blir ledelsesressurs fortsatt beregnet etter F-3000 og flere av de andre kriteriene og beregningsmetodene i en viss grad beholdt slik de opprinnelig ble fastsatt.

Som et eksempel på skjev fordeling av budsjettmidler kan for eksempel en se på norskundervisning for minoritetsspråklige elever, der 4,2 mill. kr. tidligere har vært fordelt med grunnressurs på 75 000 kr til hver skole, og restbeløpet ut fra *antall elever* registrert med annen morsmålskode enn norsk. Men i dag er det mange med annen morsmålskode enn norsk

som snakker godt (flytende) norsk, slik at dette kriteriet ikke lenger bør brukes for å finne fram til elever som trenger styrking av norskundervisningen.

Utdanningsavdelingen er nå i gang med en gjennomgang av budsjettmodulen, og regner med å ha et forslag til endringer klart i løpet av høsten 2016. Blant forslagene til endring i budsjettmodulen, er norskundervisning for minoritetsspråklige elever. Det foreligger et forslag om i stedet å basere fordelingen på elevenes inntakspoeng fra grunnskolen samt antall elever. Fokus på lave inntakspoeng (svake elever) skal kunne gi større sikkerhet for å treffe elevene som trenger styrket undervisning.

Basert på blant annet programområde, klasser og elevtall genererer budsjettmodulen ressurser for ledelse, undervisning, eksamensutgifter, kontaktlærere og rådgivere. Det beregnes også tillegg for flere forhold, som f.eks. byrdefull arbeidssituasjon, basisressurs tilpasset opplæring, minoritetsspråklige, arbeidstøy, senioravtaler, spesialundervisning, tilrettelagte grupper m.v.

Basert på opplysninger om skolene som er lagt inn i regnearkene beregner budsjettmodulen lønns- og driftsbudsjett for hver skole i det som kalles «Kostra-arket», der totalsummen utgjør årlige budsjetttramme for hver skole.

Skolene har færre tilsatte enn det budsjettmodulen legger opp til. Ut fra beregningene kan det se ut som om skolene har ca. 5 % færre ansattressurser enn det budsjettmodulen legger opp til, men dette varierer fra skole til skole.

Lønnsbudsjettet utgjør en stor del av skolenes totale utgifter (ca. 85 %) og det innebærer at skolene må legge vekt på at skolens ansatte er kostnadseffektive, men også at antall årsverk er tilstrekkelig for å sikre skolens drift og oppgave med å være en god læringsarena for elevene.

Selv om budsjettmodulen i all hovedsak fungerer som beregningsgrunnlag for lønn, inneholder den også budsjettposter for driftsutgifter. Budsjettpostene til drift skal dekke kjøp av varer og tjenester, matvarer til kantiner, uniformsgodtgjørelse, utstyr/vedlikehold, vedlikehold bygg og IKT-tjenester. Budsjettmidlene for driften er standardiserte og lave, og ikke direkte knyttet til de reelle driftsutgiftene skolene har på disse områdene.

Fordelingen av budsjettmidler (lønn, utstyr, tjenestekjøp mm) som benyttes i budsjettmodulen er ikke ment å være bestemmende for hvordan skolen selv skal fordele tildelt budsjetttramme, men er en valgt metode for å komme fram til et ønsket "nivå" for skolenes årsbudsjett. Modulen er ment å gi relativt like vilkår for de forskjellige skolene ved å ta hensyn til at skolene har forskjellige programfag og antall elever.

I tabellen under er det vist et årsbudsjett (Kostra-arket) for en tilfeldig valgt skole.

Eksempel fra budsjettmodul for en skole i 2015 (Kostra-arket)

101 Lønn i faste stillinger

10100	Lønn faste stillinger	50 212 612
10100	Lønn faste st. - spesialundervis.	892 047
10100	Lønn fast.st. minoritetsspråklige	243 780
10100	Bistillinger/samlingsstyrere mv	125 532
10108	Lønn ikke ped. personell , utd.	7 516 524
10199	Feriepenger , Generelt (samlet)	7 424 793
Sum 101	Lønn i faste stillinger	66 415 288

102 Vikarer

10200	Lønn vikarer (lærere)	0
10299	Feriepenger vikar	0
Sum 102	Vikarer	0

11 Varer og tjenester

11xx	Varer/tjenester - std. Sats	2 044 550
11050	Undervisningsmateriell	0
11150	Matvarer - innkjøp Elevkantine	1 500 000
11652	Uniformsgodtgjørelse	27 000
11909	Husleie	0
11909	Fordelt intern husleie - FDV	0
11xxx	Sum varer/tjenester	3 571 550

12 Utstyr /vedlikehold mv.

12xx	Utstyr/vedlikehold - std.sats	780 000
12300	Vedl. Byggtj. Generelt	100 000
12703	IKT-tjenester	864 000
12xxx	Sum utstyr/vedlikehold mv.	1 744 000

104 Overtid						
10400	Overtid		0	10+11+12	SUM DRIFTSUTGIFTER	92 507 509
10499	Feriepenger overtid		0	16104	Salgsinntekter kantine	-2 599 247
Sum 104 Overtid			0	16xxx	Andre salgs og leie inntekter	0
105 Annen lønn og trekkpl.				16xxx	SUM SALGS- LEIEINNTEKTER	-2 599 247
10540	Eksamensutgifter		627 658	17xxx	Sum Refusjoner (Nav,mva)	0
Sum 105 Annen lønn og trekkpl.			627 658			
109 Pensjon/arb.giv.avgift				16+17	SUM DRIFTSINNTEKTER	-2 599 247
10900	Pensjon arb.giv.andel KLP		1 409 862			
10910	Pensjon arb.giv.andel SPK		7 968 313		TOTALT ÅRSBUDSJETT	
10990	Arb.giveravgift		9 723 943		(netto årsramme)	89 908 262
10992	Arb.giveravgift feriep.		1 046 896			
Sum 109 Pensjon/arb.giv.avgift			20 149 013			
10	SUM Lønnsutgifter		87 191 959			

Det er kun netto årsramme som tildeles skolene som årsbudsjett, og skolene er ikke bundet av hvordan årsbudsjettet ble beregnet.

I tillegg til beregnet årsbudsjett fra budsjettmodellen gis det kompensasjon for kommunale avgifter og energi, og dette inngår i skolens netto budsjetttramme etter at man har korrigert for momsuttrekk. Videre er det fra 2011 også innarbeidet et fast effektiviseringskrav på 1 % av den enkelte skoles netto budsjetttramme.

Budsjetttrammen på ca. 89,9 millioner i eksempelet ovenfor ble justert og endte med ca. 0,3 mill. i netto trekk. Skolen står fritt til å fordele og disponere denne endelige budsjetttrammen slik de selv mener er mest riktig for skolens drift.

I tabellen under vises totalsommene av budsjetttrammene for alle skolene i 2015, etter justeringene nevnt ovenfor.

Sum for alle skolene i 2015 I (i 1 000 KR.)					
Kostrark oppr. budsjett	Tillegg komm. avgifter	Tillegg energi	trekk mva.komp.	Trekk effektivisering	Ny budsjett-ramme
755 570	2 106	12 556	- 9 160	- 7 609	753 463

Budsjetttrammen fordeles på skolenes forskjellige kontoer av skolene selv. Tabellen under viser hvordan en skole i 2015 har fordelt budsjetttrammen når den ble registrert inn i fylkeskommunens regnskapssystem.

Konto	Kontotekst	Skolens eget Budsjett	Budsjettmodul
10	Lønnsutgifter	85 870 695	87 191 959
11	Varer/tjenester egenproduksjon	9 608 770	3 571 550
	Justering for avg, energi, mva og effektiv.		-296 000
12	Utstyr/vedlikehold mv. - ikke akt.	3 611 334	1 744 000
14	Overføringer uten motytelser (mva)	1 024 996	0
15	Finansutgifter	0	0
16	Salgsinntekter	-6 519 588	-2 599 247
17	Refusjoner med motytelser (nav, mva)	-3 983 996	0
18	Overføringer uten motytelser	0	0
19	Finansinntekter	0	0
TOTALT		89 612 211	89 612 262

Budsjettmodulen gir ikke et komplett budsjettforslag til hver skole. Skolene har flere utgifter og inntekter som ikke er medtatt i budsjettmodulen. Når det gjelder inntekter kan dette for eksempel være NAV-refusjoner, eksterne tilskudd, omsetning i kantine samt omsetning fra elevbaserte aktiviteter som restaurant og matfag, byggfag, verksted og murerfag.

Det også klart at skolen også har flere utgifter enn det som budsjettmodulen omfatter, slik at driftsdelen i budsjettmodulen er for lav i forhold hva skolene har av reelle utgifter.

Det fremgår av samtaler med skolene og budsjettmedarbeiderne i sentraladministrasjonen at de er klar over at lønnsdelen i budsjettmodulen i utgangspunktet er høyere enn hva skolene reelt har behov for.

En del utgifter som fram til nå ikke har vært medtatt i beregningen av årsbudsjettene, har i stedet vært gitt som budsjettendringer i begynnelsen av hvert kalenderår. Dette har for eksempel vært budsjettmidler til gratis læremidler, tilleggsressurs spesialundervisning, midler til karrieresentrene, eksamenskontoret, halvårsbudsjett til fagskolen m.v. og utgjør flere millioner kroner. Disse budsjettendringene er stort sett knyttet til lønn. Økonomiseksjonen har opplyst at budsjettendringene som kommer i begynnelsen av kalenderåret, også kunne vært innarbeidet i de vanlige årsbudsjettene til skolene. Økonomiseksjonen har opplyst at de vurderer å endre på denne praksisen, slik at midlene inngår i den vanlige budsjettprosessen fra og med 2017.

Noen budsjettendringer er vanskelig å innarbeide i skolenes årsbudsjett, fordi forutsetningene ikke er kjent når budsjettarbeidet pågår i perioden september-oktober. Det kan for eksempel gjelde Vg3 fagopplæring i skole hvis den starter opp i januar påfølgende år.

Ellers vil det alltid være nødvendig å justere eksisterende skolebudsjetter i forbindelse med planlegging og oppstart av nytt skoleår i august hvert år. I Utdanningssjefens lønns- og prisreserve ligger blant annet et beløp som brukes til investeringer og behov når skolene oppretter nye opplæringstilbud etter politiske vedtak. Dette kan dreie seg om 2-3 mill. kr til sammen og budsjettendringene skjer etter at skolene har gitt tilbakemelding på høring vedrørende endringer i tilbudsstrukturen.

En gjennomgang av skolenes budsjettfordeling bekrefter at skolene fordeler mindre budsjettmidler til lønn enn estimatene som ligger i budsjettmodulen, og tilsvarende mer til andre driftsutgifter. I tillegg øker skolene noen utgiftsposter ytterligere, og dette finansieres ved å øke budsjettposter på inntektssiden, fra f.eks. kantinesalg, NAV-refusjoner eller andre inntekter som ikke er inkludert i opprinnelig budsjetttramme. Totalt sett holder skolene seg innenfor det rammenivået som den bevilgede budsjetttrammen tilsier. Dette er i overensstemmelse med fylkeskommunens retningslinjer for bruk av nettorammer, som sier at driftsenhetene kan øke både inntekter og utgifter, så lenge de ikke endrer totalrammen.

I noen tilfelle har skolene også avtaler om å bistå med arbeidskraft til forskjellige prosjekter som for eksempel NDLA og FYR. Dette gjør at skolene må øke lønnsbudsjettet med stipulerte vikarutgifter, samtidig som refusjonene de får for oppdragene legges inn som budsjettøkning i form av inntekter eller overføringer.

Slik revisjonen har forstått både sentraladministrasjonen og skoleadministrasjonen er skolenes årsbudsjetter i utgangspunktet ment å være noe romslige, slik at det foreligger en mulighet til å drive skolene på en forsvarlig måte uten nødvendigvis å bruke opp hele budsjetttrammen.

Skolens forutsetninger og muligheter til å kunne oppnå mindreforbruk avhenger i stor grad av kostnadseffektivitet innenfor lønnsområdet, men det er også enkelte andre områder der skolene har mulighet for netto innsparinger. Hvis skolen kan øke inntekter uten at det påløper tilsvarende utgifter vil det kunne bidra til mindreforbruk. Eksempler på dette kan være

skolenes kantiner, som i budsjettmodulen er satt opp med et null-resultat men som i praksis går med overskudd på noen av de større skolene.

Også den delen av budsjettet som skal dekke energiutgifter kan gi grunnlag for mindreforbruk, hvis skolene bruker mindre energi enn det som er lagt til grunn ved beregning av energibudsjettet.

Tabellen under viser hvor mye sentraladministrasjonen har lagt inn på energi i årsbudsjettet, og hvor store kostnader på energi skolene faktisk har hatt (Røde tall angir merforbruk).

Energi - akkumulert mer- og mindreforbruk		Perioden 2012 - 15				
2012-2015	tall i 1 000 kr.	Energi- budsjett	Energibud. ekskl. mva	Regnskaps- tall	Mer- mindreforbruk siste 4 år	% forbruk av total
Vågsbygd videregående skole		3 968	3 174	3 174	0	7
Vennesla videregående skole		3 390	2 712	2 647	65	6
Kvadraturen skolesenter		11 408	9 126	7 204	1 922	16
Tangen videregående skole		8 550	6 840	5 484	1 356	12
Kristiansand katedralskole Gimle		6 112	4 890	4 333	557	10
Søgne videregående skole		3 892	3 114	3 099	15	7
Mandal videregående skole		6 684	5 347	6 195	-848	14
Byremo videregående skole		1 424	1 139	1 394	-255	3
Sirdal videregående skole		865	692	840	-148	2
Lister videregående skole		12 211	9 769	10 376	-607	23
Totalt				44 146		100

Vi ser av tabellene at fordeling av energimidler tilgodeser enkelte større skoler, for eksempel har Kvadraturen skolesenter og Tangen vgs de siste fire årene fått henholdsvis 1,9 mill. og 1,3 mill. mer enn de i følge regnskapet har hatt behov for.

7.3 Revisjonens vurderinger

Overføring av mer- og mindreforbruk har bidratt til god økonomistyring i fylkeskommunen. Det har også medført at driftsenhetene ikke er tvunget til å bruke opp rammene hvert år for å få nytte av bevilget beløp. Dette gir også driftsenhetene mulighet til å se en større anskaffelse over to år ved oppsparing det ene året som overføres til det neste. Dette prinsippet spiller en viktig rolle for økonomistyringen i fylkeskommunen.

Revisjonen har gjennomgått budsjettprosessene og budsjettmodulen for å undersøke om det er forhold som kan ha innvirkning for skolenes muligheter til mindreforbruk i forhold til budsjett, og hvilke forskjeller det eventuelt er mellom skolene. Revisjonen har kommet fram til flere forhold som påvirker skolenes muligheter til å opparbeide mindreforbruk, og som fylkeskommunen bør vurdere å justere.

Et forhold som er vesentlig når det gjelder mulige innsparinger ved driften av skolene, er skoleledelsens kompetanse og evne til å lede og styre skolen. Avhengig av perspektiv kan det selvfølgelig være både fordeler og ulemper ved en sterk ledelse, men i økonomisk sammenheng antas det at sterk ledelse har betydning for å oppnå kostnadseffektiv drift. Store skoler vil ofte ha et fortrinn her, da de har økonomi til å bemanne ledergruppen med godt kvalifiserte økonomirådgivere. Dette er også nærmere omtalt i kapittel 5 om styring av lærerkrefter. Det er i denne sammenheng viktig å understreke at skoleeier har et overordnet ansvar for både å bidra til å skolere skolelederne, samt bistå dem til å lede skolene på en god og kostnadseffektiv måte.

Budsjettmodulens oppbygning og beregning av lønnsbudsjett ut fra antall klasser, elever, programfag m.v. er ikke tilpasset effektiv bruk av undervisningspersonell (jfr. kapittel 5) og tilgodeser heller ikke de reelle behov for driftsmidler som skolene har.

Skoler med yrkesfag har mulighet for å få overskudd på betalte oppdrag, som for eksempel innen byggfag eller Restaurant og matfag. Det samme kan gjelde kantinevirksomheten ved de større skolene. De største skolene kan ha mellom 300- og 700 000 i årlige overskudd på grunn av dette. Dette er det ikke tatt hensyn til i budsjettmodulen.

Beregning og tildeling av budsjettmidler for energiutgifter har vært fordelaktig for noen skoler, som har fått mulighet til innsparinger i forhold til budsjett (jf. tabell over mer- og mindreforbruk energi).

Revisjonen vurderer det slik at budsjettmodulen til en viss grad tilgodeser eller favoriserer større skoler, mens mindre skoler ikke nødvendigvis kommer like godt ut. Det kan være flere årsaker til dette, både antall paralleller og at mindre skoler oftere kan ha delte klasser eller klasser som ikke er fylt opp. Selv om budsjettmodulen til en viss grad kompenserer for dette, vil store skoler som oftest komme bedre ut på disse områdene.

Det ser ikke ut til at budsjettmodulen tar hensyn til alle strukturelle forskjeller mellom skolene. Både skolestørrelse, antall paralleller, alder og tilstand på bygninger m.v. kan medføre at noen skoler har større mulighet enn andre for å drive kostnadseffektivt, og gjennom det større muligheter for å oppnå mindreforbruk. Spesielt kan vedlikeholdskostnadene være forskjellige da enkelte av skolene i fylkeskommunen er relativt nye, mens andre er eldre og krever mer vedlikehold.

Budsjettmodulen fanger ikke opp kostnadsreduksjon ved sammenslåing av klasser eller grupper, og i tillegg tilgodeses yrkesfag sannsynligvis på noen områder for mye i forhold til studiespesialisering. Også fordeling av midler til ulike yrkesfag tar ikke alltid fullt hensyn til kostnadsforskjeller mellom de ulike yrkesfagene.

7.4 Brukes innsparinger i drift til investeringer?

Det har vært stilt spørsmål om driftsmidler bevilget til drift er brukt til å finansiere investeringer, og om dette i tilfelle er i tråd med regelverk og retningslinjer for bruk av budsjettmidler.

Foreningen for god kommunal regnskapsskikk (GKRS) har i Kommunal regnskapsskikk (KRS) nr. 6 fastsatt for hva som skal føres i driftsregnskapet og i investeringsregnskapet. I følge KRS 6 skal enkeltanskaffelser som overstiger 100 000 og som minst har 3 års økonomisk levetid regnes som investering og føres i investeringsregnskapet. Utgifter til vedlikehold, på for eksempel anlegg eller bygg, skal likevel føres i driftsregnskapet hvis anskaffelsen ikke i vesentlig grad øker enhetens standard eller kapasitet, selv om beløpet utgjør mer enn 100 000.

Administrasjonsutvalget spør i henvendelsen til kontrollutvalget om «*driftsmidler avsatt til undervisning blir brukt til investeringsformål, eller avsatt til slikt?*». Revisjonen oppfatter at administrasjonsutvalget ikke har ment dette som et regnskapsteknisk spørsmål, men i stedet er opptatt av om midler bevilget til undervisning og drift av skolene er benyttet til større anskaffelser eller investeringer.

Det fremgår ikke noen steder i fylkeskommunens rutiner eller prosedyrer om de årlige budsjettmidlene skal dekke annet enn løpende driftsutgifter (lønn og drift), men det er fra sentralt hold opplyst i flere sammenhenger at årsbudsjettene er lagt på et nivå som også skal gi skolene mulighet til å foreta løpende vedlikehold og utstyrsanskaffelser. Ut fra hva revisjonen kan se av flere politiske saker er det en forventning om at skolene skal disponere de årlige budsjettmidlene på en rasjonell og effektiv måte, slik at det blir mulig å foreta utstyrsanskaffelser og løpende vedlikehold av bygninger innenfor rammene av de årlige budsjettene.

I saksfremlegget til fylkestingssak 72/12 (Sak om prinsipp for overføring av mer- og mindreforbruk) skriver fylkesrådmannen blant annet som begrunnelse for overføring av mer- og mindreforbruk:

Enheter som får overført mer-/mindreforbruk har forutsigbarhet og kan se flere år i sammenheng. Innsparing det ene året gir mulighet til større investering et annet år. På denne måten sparer mange skoler for eksempel til minibusser, større teknisk undervisningsutstyr, fornyelse av inventar, personalseminar og annet. Tanken bak denne praksisen har vært at det fører til bedre økonomistyring og effektiv utnyttelse av ressursene.

Skolene kan i noen tilfelle benytte sine besparelser i samme budsjettår som innsparingen skjer. Hvis besparelsene benyttes innenfor samme budsjettåret vil et mindreforbruk ikke bli synlig ved årets slutt.

7.5 Anvendelse av mindreforbruk

Det fremkommer tydelig i årsoppgjørssakene som ble behandlet av fylkestinget i 2014 og 2015 at mindreforbruk også kan brukes til utstyr og investeringer.

I årsoppgjørssaken for 2014 står det om de videregående skolene blant annet at «Mindreforbruket vil bli brukt til å forsterke opplæringen i grupper samt til vedlikehold og utskifting av inventar og utstyr (Kvadraturen), videre «Mindreforbruket vil bli brukt til investering av maskiner og til vedlikehold (Vennesla) og «Mindreforbruket på den ordinære skoledriften søkes overført til multimaskiner og digitale tavler (Mandal).

Ved utgangen av 2014 hadde KKG et akkumulert mindreforbruk på ca. 5,6 mill. kr. Det var overført et mindreforbruk på 1,2 mill. fra 2013, mens mindreforbruket i 2014 var på 4,4 mill.kr. I årsoppgjørssaken står det at:

”2,3 mill. kr av mindreforbruket i 2014 er knyttet til Kristiansand karrieresenter og voksenopplæringen. Kursaktiviteten på høsten har vært betydelig lavere enn tidligere år. Skolens mindreforbruk på ca. 3 mill. kr er i hovedsak knyttet til at de fleste lærerne var tatt ut i streik de tre første ukene av skoleåret.

Det er gjennomført kurs for elever som ble rammet av streiken, men dette har til nå i stor grad vært belastet den buffer som hvert år legges inn til vikarer og ekstra tiltak.

Mindreforbruket vil bli brukt utskifting av elevpulter og stoler, samt til ekstraundervisning til elever som ble rammet av streiken”.

Tangen vgs hadde et akkumulert mindreforbruk etter 2014 på ca. 10,9 mill. kr. Dette var resultatet av tidligere innsparte midler på 7,2 mill. fra 2013, samt ytterligere mindreforbruk i 2014 på 3,7 mill. kr, hvorav streiken utgjorde ca. 1 mill. kr.

Administrasjonen skriver i årsoppgjørssaken om Tangen vgs:

Mindreforbruket er et resultat av at skolen jobber hardt for god utnyttelse av budsjettmidlene, med fokus på planleggingsarbeid og ressursoppfølging. Mindreforbruk på lønn er også knyttet opp mot avgang og permisjoner i administrasjon/ledelse, som dels er løst med omorganisering av oppgaver. Innsparing i forhold til streiken er 1 mill. kr. *Mindreforbruket vil blant annet gå til forskuttering/delfinansiering av eksternt lagerbygg for bygg- og anleggsteknikk. Videre planlegger skolen å etablere realfag på studiespesialisering, etablere fysikk- og kjemirom samt flere programfag.*

Også i årsoppgjørssaken for 2015 er det beskrevet hvordan skolene har brukt, eller planlegger å bruke opparbeidet mindreforbruk. For Vennesla vgs er det opplyst at overføringen fra 2014 er brukt til diverse investeringer, utstyr og oppussinger. Administrasjonen skriver følgende om Tangen:

Skolen har brukt 4,9 mill. kr til økt ressursinnsats for undervisningskvalitet og elevoppfølging. *I tillegg har skolen oppgradert undervisningsutstyr og fellesarealer. Sommeren 2016 planlegger skolen en større ombygging av eksisterende lokaler som gir skolen ytterligere seks teorirom tilpasset studiespesialiserende programområde. Skolens akkumulerte mindreforbruk vil finansiere ombyggingen.*

Ledelsen ved Tangen vgs har tidligere gitt uttrykk for at skolens behov for å skape et økonomisk handlingsrom ble aktualisert ved innflytting i nytt skolebygg. Det ble tidlig klart at skolen ville ha behov for et eksternt lager for bygg- og anleggsteknikk. For at det skulle la seg realisere innså ledelsen at skolen mest sannsynlig måtte bidra med midler og at det derfor ville bli behov for å bygge seg opp en bufferkapital. Skolen har derfor målbevisst spart årlige mindreforbruk.

Etter innflytting i 2009 har skolen hvert år, med unntak av 2013, hatt mindreforbruk. *I 2013 ble det i følge skolen investert tungt i nytt, moderne digitalt undervisningsutstyr, samt nye lærer-PC.*

Når det gjelder KKG opplyses det at av skolens akkumulerte mindreforbruk i 2015 på 3,8 mill. kr. tilhører 3,3 mill. kr. Karrieresenteret, som reduserte tilbudet i studiekompetansefag våren 2015 og forskjøv planlagte kurs er fram til 2016. *Skolen selv opplyser at de har brukt det meste av skolens akkumulerte mindreforbruk til nødvendig vedlikehold og utskifting av gammelt inventar.*

Det har over flere år vært mye oppmerksomhet fra flere hold omkring årlige mindreforbruk, og i april 2016 fremmet fylkesrådmannen forslag om å regulere overføring av mer- og mindreforbruk i et eget reglement.

I reglementet som ble vedtatt av fylkestinget 26.4.16, heter det blant annet at: «*Enhetenes disposisjonsfond kan benyttes til både drifts- og investeringsformål*».

I saksfremlegget til reglementet står det også:

”Ved å avsette til disposisjonsfond, oppnår vi at årets driftsbudsjett og regnskap ikke blir påvirket av tidligere års resultater, og det blir dermed lettere å styre og analysere i det enkelte året. Fondsbeløpene vil også kunne få en mer ryddig behandling ved at de ikke inngår i årets ordinære ramme”.

7.6 Revisjonens vurderinger

Årsbudsjettene til de videregående skolene er lagt på et nivå som gir mulighet for «mindreforbruk» hvis skolene drives på en kostnadseffektiv måte. Hva skolene skal kunne benytte mindreforbruk til var tidligere ikke fastsatt i noe reglement eller nevnt i budsjettsakene. Men det har over flere år vært kjent at skolene benytter mindreforbruk til både utstyrsanskaffelser, vedlikehold og investeringer. Dette fremkommer også tydelig i årsoppgjørssakene, og det må derfor kunne legges til grunn at dette har bred politisk støtte.

Det akkumulerte mindreforbruket ved Tangen vgs på nesten 11 mill. kr. har blitt lagt merke til. Skolen har selv opplyst at de sparte til kjøp av tomt og bygning til oppbevaring av materialer for bygg og anleggsteknikk. Skolen vurderte det selv slik at de sannsynligvis ikke ville fått eksterne budsjettmidler til investeringen, og at skolen derfor ikke hadde andre alternativ til å få realisert prosjektet enn å benytte sparing via årlige mindreforbruk.

Etter revisors vurdering burde planene for kjøp av tomt og oppføring av bygg i denne størrelsesorden vært lagt inn i økonomiplanen. Det vises til KL § 44 nr. 3 der det står:

«økonomiplanen skal omfatte hele kommunens eller fylkeskommunens virksomhet og gi en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter, forventede utgifter og prioriterte oppgaver i planperioden».

Det kan også stilles spørsmål ved om ikke en slik investering i tomt og bygg kunne vært finansiert på annen måte enn med bruk av skolens mindreforbruk.

Fylkeskommunen har ikke hatt retningslinjer for hvor store anskaffelser skolene selv skal finansiere ved hjelp av innsparte driftsmidler, og hvilke typer anskaffelser som skal finansieres utenfor skolenes ordinære årsbudsjett. Eksempelet fra Tangen vgs viser at det kanskje kan være et behov for dette.

Det nye reglementet om håndtering av mer- eller mindreforbruk, vedtatt av fylkestinget i 2016, slår fast at skolenes mindreforbruk avsatt til disposisjonsfond kan benyttes til både drifts- og investeringsformål.

Det kan derfor ikke være tvil om at det årsbudsjettet som skolene får tildelt, kan og blir benyttet til både drifts- og investeringsformål.

Revisjonen ser at det kan være fordelaktig at skolenes mindreforbruk avsettes til disposisjonsfond, da dette gir bedre regnskapsmessig oversikt over det enkelte driftsåret. Det vil også bli lettere å styre og analysere det enkelte regnskapsåret når bruk av forrige års mindreforbruk legges inn som budsjettendring, og ikke inngår fortløpende over flere i den ordinære budsjetttrammen.

7.7 Anbefalinger

Skoleledelsens kompetanse og evne til å lede og styre skolene er av vesentlig betydning for fylkeskommunen. Skoleeier bør derfor bidra til både å skolere skolelederne, samt bistå med ressurser ovenfor mindre skoler som ikke har så mange ledelsesressurser tilgjengelig, for å sikre en god drift ved alle skolene.

Fylkeskommunen bør vurdere hvordan beregningen av skolenes årsbudsjett bedre kan tilpasses skolenes faktiske behov. Dette gjelder både lønnsbudsjettet og nødvendige budsjettmidler til forsvarlig drift og vedlikehold av skolen. Det bør tas også hensyn til

forskjellige strukturelle forhold ved de enkelte skolene når budsjettmidler til utstyr og vedlikehold skal beregnes

Fylkeskommunen bør ha retningslinjer for hvor store anskaffelser skolene selv skal finansiere ved hjelp av mindreforbruk, og hvilke typer anskaffelser som skal finansieres utenfor skolenes ordinære årsbudsjett.

8 Revisjonens anbefalinger oppsummert

1. Skoleeier bør vurdere de eksisterende modellene for planlegging av lærertimer opp i mot vurderingene i denne rapporten, og innføre *en felles* modell for alle skolene i fylkeskommunen. Skoleeier anbefales å gi organisert støtte til skolene i implementeringen av en slik felles modell.
2. Allerede i 2008 påpekte fylkesmannen at Vest-Agder fylkeskommune ikke hadde et forsvarlig system for planlegging av elevtimer. Revisjonen ser at enkelte skoler har utviklet systemer som, med gode rutiner for bruk, kan være forsvarlige system for planlegging av elevtimer. Revisjonen mener at skoleeier i påvente av det nasjonale digitale systemet (VFS) bør videreføre arbeidet med å implementere et felles forsvarlig system for planlegging av elevtimer for alle skolene, basert på vurderingene i rapporten. Implementeringen av et slikt system for planlegging av elevtimer krever god opplæring og oppfølging fra skoleeiers side for å unngå feil bruk av verktøy i planleggingen.
3. Lovkravet gjelder både planlegging og oppfølging av elevtimer. Skoleeier bør derfor også implementere et felles forsvarlig system for oppfølging av faktisk gjennomførte elevtimer for alle skolene sett opp mot planene, basert på vurderingene i rapporten. Skoleeier anbefales å vurdere et midlertidig system hvis et nasjonalt digitalt system (VFS) blir forsinket, eller har manglende funksjonalitet, for å oppfylle dette lovkravet. Implementeringen av et system for oppfølging av elevtimer vil uansett valg kreve god opplæring og oppfølging, da feil bruk vil kunne gi usikkerhet med hensyn til antall opplæringstimer som faktisk er gjennomført.
4. Skoleledelsens kompetanse og evne til å lede og styre skolene er av vesentlig betydning for fylkeskommunen. Skoleeiers bør derfor bidra til både å skolere skolelederne, samt bistå med ressurser ovenfor mindre skoler som ikke har så mange ledelsesressurser tilgjengelig, for å sikre en god drift ved alle skolene.
5. Fylkeskommunen bør vurdere hvordan beregningen av skolenes årsbudsjett bedre kan tilpasses skolenes faktiske behov. Dette gjelder både lønnsbudsjettet og nødvendige budsjettmidler til forsvarlig drift og vedlikehold av skolen. Det bør tas også hensyn til forskjellige strukturelle forhold ved de enkelte skolene når budsjettmidler til utstyr og vedlikehold skal beregnes.
6. Fylkeskommunen bør ha retningslinjer for hvor store anskaffelser skolene selv skal finansiere ved hjelp av mindreforbruk, og hvilke typer anskaffelser som skal finansieres utenfor skolenes ordinære årsbudsjett.

9 Fylkesrådmannens kommentarer til rapporten

Fylkesrådmannen har i epost av 29.06.2016 til revisjonen gitt følgende kommentar til rapporten:

Fylkesrådmannen takker for en god prosess under forvaltningsrevisjon av mindreforbruk ved de videregående skolene. I hovedtrekk slutter fylkesrådmannen seg til de vurderinger og anbefalinger som fremkommer i rapporten.

Når det gjelder avsnitt 8 med Revisjonens anbefalinger, har fylkesrådmannen følgende kommentarer:

Pkt. 1 og 2

→ Det er igangsatt en prosess der skolene videreutvikler sine systemer/modeller for planlegging av lærertimer. I dette arbeidet vil en ta opp de vurderinger som fremkommer i rapporten. På sikt vil Visma Flyt Skole (nytt skoleadministrativt system) ivareta dette arbeidet.

Pkt. 3

→ Et forsvarlig system for oppfølging av faktisk gjennomførte elevtimer er meget krevende å utvikle. Visma Flyt Skole arbeider inneværende år med funksjonaliteter som kan løse dette lovkravet. Per dato er utviklingsprosjektet forsinket. Et midlertidig system vil medføre en større investering og vil med all sannsynlighet ikke være på plass før en nasjonale løsningen leveres i 2018. I påvente av en felles nasjonal løsning vil det ved skolene legges til rette for opplæring og oppfølging som skal følge implementeringen av nytt nasjonal system. Dette arbeidet vil startes opp tidlig i 2017.

Pkt. 4

→ Dette er et pågående arbeid, og behov for mer standardisering på de områder rapporten omhandler vil tvinge seg frem.

Pkt. 5

→ Fylkesrådmannen har fremlagt konkrete forslag til tilpasning av budsjettmodellen for skoleåret 2016/17, og vil tilstrebe ytterligere forenkling og forutsigbarhet ift. ressursplanlegging. Det påpekes at også Bygg- og innkjøpsseksjonen disponerer både personell og økonomiske rammer for sikre optimal drift- og vedlikehold av skolene, men man har en ubalanse mellom innmeldte vedlikeholdstiltak og tildelte økonomiske rammer.

Pkt. 6.

→ Fylkesrådmannen vil sørge for en mest mulig spesifisering av planlagte investering ved skolene ifm. fremlegging av årsbudsjett for 2017.

Kilder

Utdanningsforbundet: Organisering av årstimetall og eksamen i videregående opplæring.

Utdanningsdirektoratet (2015): *Rundskriv Udir--2015. Kunnskapsløftet - fag- og timefordeling og tilbudsstruktur*

Fylkesmennenes tilsynsrapporter våren 2008

Høringsnotat fra kunnskapsdepartementet 02.11.2011

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/hoeringsdok/2011/201105013/hoeringsnotat_201105013.pdf

Sør-Trøndelag fylkeskommune 2010: Ivaretar STFK elevenes rett til opplæring ved lærerfravær?

VG 4.12.2015: <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/skole-og-utdanning/rektor-forsvarer-laererloese-timer/a/23572738/>

NRK Østfold 29.10.13: <http://www.nrk.no/ostfold/halvparten-far-ikke-vikar-1.11324596>

Kartlegging av lærerløse timer/ Elevorganisasjonen i Akershus 2014

<http://elev.no/Fylkeslag/Akershus/Nyheter/Hvor-er-laereren-min>

Norsk Lektorlag (2011): Eksamenstidspunkt som før. Nyhetsoppslag.

<http://www.norsklektorlag.no/nyhetsarkiv-2011/eksamenstidspunkt-som-foer-article629-227.html>

Opplæringslova: LOV-1998-07-17-61 (Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa).

Utdanningsdirektoratet (2010): *Rapport fra utredningsgruppa for årstimetall og eksamen.*

http://www.udir.no/Upload/Rapporter/2010/5/Rapport_utredningsgruppen_for_aarstimetall_og_eksamen.pdf

Utdanningsforbundet (2013): Svar til Elevorganisasjonen

http://www.udir.no/globalassets/upload/lov_regelverk/tolkningsuttalelser/1/eo_minstetimetallet_i_fag.pdf