

Saksframlegg

KVALITETSSIKRING AV VIKARER I GRUNNSKOLEN

Arkivsaksnr.: 05/33004

Forslag til innstilling:

1. Bystyret vedtar foreslåtte punkter for sikring av kvalitet ved behov for vikarer
2. Vikartjenesten starter opp vikarordning for grunnskolen fra skolestart høsten 2006

Saksutredning:

1.INNLEDNING

Bakgrunn for saken er følgende vedtak i forbindelse med budsjett for 2004 – 2007:

9.4 Egen vikarpool for lærere

”Det er variasjon i skolens måte å håndtere vikarinnhenting på. Dette medfører i mange tilfeller at vikarer som hentes inn utenfra kan mangle kompetanse i undervisningssituasjonen.

For å bedre dette innføres det en sentral vikarpool for skolene, slik at man kan benytte pedagogisk personell i vikarsituasjonen.

Reelle utgifter knyttet til vikarutgiftene hentes inn, og vi legger til grunn en effektiviseringsgevinst av tiltaket. Denne posten skal justeres opp imot styrkingen av driftsbudsjettene for skolene.

Dermed vil en ytterligere besparelse tilfalle skolene, mens en svekket effekt vil utjevnes mot styrkingsspotten.”

I sak nr. 0347/05 Vikarsituasjonen i grunnskolen, framsendte rådmannen et ønske om å benytte andre former for kvalitetssikring enn en vikarpool. Dette ble avvist og følgende vedtak ble fattet i formannskapet: *”Rådmannen bes fremlegge en prinsippsak for bystyret hvor bruken av vikarer og kvalitetssikring av kompetansenivå for vikarer drøftes.”*

Flertallsmerknad: Ap, SV, SP, PP, FrP:

”Oppvekstkomiteen og rådmannen bes samarbeide om felles høringer og drøftinger i saksforarbeidet til saken.”

Foreliggende sak er en slik sak.

Formannskapet bad i tillegg om en egen sak om etablering av konkret vikarordning. Rådmannen har funnet det nødvendig å arbeide med disse to sakene parallelt og formannskapssaken framsendes derfor samtidig og utgjør en konkretisering av ett av prinsippene i bystyresaken.

2. FAKTA

2.1. Omfang av fraværet

Sykefraværet for lærere var i 2004 på 8%.

Sykefraværet blant lærere var i 2005 på 7,8%, altså en nedgang på 0,2%.

- Korttidsfraværet i 2005 (1- 16 dager/ arbeidsgiverperioden) var på 1,9%

- Langtidsfraværet i 2005 (over 16 dager) var på 5,9%

Dette er ikke spesielt høyt sammenlignet med andre enheter/yrkesgrupper.

Annet fravær i skolen kan være avtalefestede permisjoner, kursdeltakelse, møter, arbeid med kartleggingsprøver, fravær ved videre- og etterutdanning og annen opplæring.

Dette fraværet beskrives av rektorene til å være ca. 5% som et gjennomsnitt. Det betyr at det faktiske korttidsfraværet estimeres til 6,9%.

2.2. Vikarressursen i budsjettet

I tidligere klassebasert tildelingsmodell til skolene var det lagt inn 4% ressurs til korttidsvikar. I den nye tildelingsmodellen ble vikarutgifter ikke spesifisert i tildelingen, men lagt inn i ressursen pr.elev. Skolen skal innenfor sin totale budsjettramme dekke utgifter til korttidsvikarer i 1-16 dager. Korttids sykefravær og annet fravær ligger erfaringsmessig på 6,9 % og manglende ressurser til vikarinnhenting er et uttrykt

Trondheim kommune

problem fra rektorene sin side.

Ved langtidsfravær trer som kjent trygderefusjoner inn og det kan være en økonomisk gevinst for skolen hvis vikaren har et lavere lønnsnivå enn den sykemeldte.

2.3. Vikarordningene på skolene i dag

Følgende løsninger eksisterer for håndtering av korttidsfraværet:

A. Vikarordning på egen skole betyr at vikarressursen blir lagt til lærerstillinger på skolen. Med den budsjett- og tildelingsmodellen kommunen har, er det mulig for skolene å legge vikarressursen som faste undervisningstimer gjennom hele året. Skolene organiserer korttidsfraværet med egen lærerstab i varierende grad ut ifra hvor stor del av vikarressursen som er lagt ut i stillinger.

GSI- tall viser at 28 av skolene i Trondheim disponerer alle skolens vikarressurser eller deler av skolens vikarressurser til faste lærerstillinger.

3 av skolene bruker hele vikarressursen til lærerstillinger på skolen. Disse skolene dekker selv alt korttidsfravær inntil 16 dager.

På 25 av skolene er deler av vikarressursen lagt til faste lærerstillinger og 35 av skolene bruker ansatte som ikke har 100% stilling som vikarer. De skolene som ikke har lagt vikarressursen i faste stillinger bruker eksterne vikarer ved behov.

B. Skolene har lang tradisjon med bruk av vikarlister. Lærere som står på skolens vikarliste har vært innom skolen og presentert seg og lagt igjen egen CV. Disse lærerne får vikartimer når skolen har behov for vikarer og de blir etter hvert godt kjent på den enkelte skole. Skolene har god tilgang på godt kvalifiserte lærere med eksamen fra høyskole eller universitet. Alle skolene i Trondheim har egne vikarlister som brukes ved behov.

C. Eksterne vikarer kan også leies fra Adecco Norge AS. Fra dette vikarbyrået som Trondheim kommune har avtale med, kjøpte skolene 2295 timer i løpet av 2005.

Timene var fordelt på 14 skoler og tilsvarer 2,3 lærerstillinger.

Følgende gjelder for langtidsfraværet:

Når et sykefravær har vart i 16 dager skal Personaltjenesten kontaktes hvis sykefraværet vil ha en varighet ut over 3 måneder. Overtallige lærere skal da vurderes plassert i stillingen. Langtidsfravær ut over 3 måneder skal lyskes ut som et vikariat hvis ingen overtallige lærere er aktuelle for stillingen.

3. KVALITET

Jeg vil i det følgende drøfte de mest sentrale faktorene som har betydning for hva som vil være kvaliteten på undervisningssituasjonen når det er fravær av den faste læreren(e).

3.1. Økonomiske ressurser

I tidligere klassebasert budsjett-tildelingsmodell til skolene var det lagt inn 4% ressurs til korttidsvikar, som var ment å dekke både sykefravær 1-16 dager samt annet korttidsfravær. På mange skoler var ikke dette tilstrekkelig ressurs da korttidsfravær i 2005 var anslått til 6,9%. Ytterligere ressurs måtte i slike tilfeller hentes fra styrkingsressurs (daværende delingstimer) og/eller fra den merinntekten som oppstår dersom rimeligere vikarer ble satt inn ved langtidsfravær. Det ble ikke budsjettet med langtidsvikar-ressurs, da det ble forutsatt at denne ble finansiert av refusjoner fra folketrygden.

I den nye budsjett-tildelingsmodellen som ble innført fom skoleåret 2004/05 blir korttidsvikar-ressurs ikke

Trondheim kommune

spesifisert i tildelingen. Vikarressursen er en del av årsverk pr elev som skal dekke all pedagogisk virksomhet inkl. all styrking/støtte bortsett fra særtildeling til de med store, vedvarende behov. Skolen har full frihet i disponeringen av sine totalrammer, og hvor mye den enkelte skole setter av for å dekke opp utgifter til korttidsfravær, baseres på erfaringstall på sykefravær samt hva som er planlagt, nødvendig annet korttidsfravær. I tillegg må rektorene hele tiden avveie den totale bruken av relativt knappe ressurser ut i fra hva de til en hver tid vurderer å være mest hensiktsmessig bruk av ressursene til beste for elevene. En av avveiningene som hele tiden må gjøres er om lærertettheten generelt (inkl tilstrekkelig styrkingsressurser) skal være høyest mulig eller skal den reduseres noe til fordel for å kunne ha full dekking av vikarer til en hver tid? Skolene opplever også press på andre deler av budsjettet, og som har betydning for hvor mye ressurser en kan disponere til vikarer:

inventar, energi, elever med store behov i både skole og SFO, økende krav om individuell tilpassing, teknologi-kostnader.

Kostra-tall 2004 viser at Trondheim ligger høyt i forhold til sammenlignbare kommuner på "Gjennomsnittlig gruppestørrelse" (Elevtimer/Lærertimer), og dette sier noe om at det antaglig ikke er forsvarlig å redusere den generelle lærertettheten ytterligere til fordel for å øke dekningen på vikarer. At Trondheim har relativt mindre ressurser til disposisjon til grunnskole enn mange andre sammenlignbare byer viser "netto driftsutgifter til grunnskoleundervisning pr. innbygger 6-15 år" der Trondheim ligger kr.1 631 (3,6%) lavere enn gjennomsnittet for ASSS-kommunene.

Med de totale budsjettammer som er til disposisjon, velger mange skoler å prioritere å ha høyest mulig lærertetthet i det daglige framfor full dekking av vikar. Ved at vikartimer kan legges ut som faste undervisningstimer hele året, vil det medføre "overbemanning" i perioder med lite fravær, mens det i perioder med stort fravær vil være mindre lærertetthet. Økt fleksibilitet i undervisningen gjør at en har større mulighet til å variere undervisningen etter hva som krever ulik grad av lærertetthet, og på denne måten vil en også kunne "utjevne" konsekvensene av korttidsfravær noe.

I noen situasjoner kan skoler ha hatt et merforbruk som medfører inntrekk på neste års budsjett, jfr. budsjettreglementet. Redusert vikarbruk er da ofte ett av de nedstyringsgrepene som rektor benytter fordi det er mulig å styre og vurderes å gi minst skade for driften. Også slike situasjoner skal styres innenfor alminnelig avtaleverk og forskrifter for området.

3.2. Generell organisering av undervisninga

Skolen har fått nye rammebetingelser gjennom Kunnskapsløftet og nye læreplaner.

Kunnskapsløftet gir føringer på hvordan skolen i Norge skal drives i årene som kommer og preges av friere valg i løsninger og arbeidsmåter enn Læreplanen fra 1997. De som arbeider i skolen må samarbeide på mer fleksible og varierte måter.

For å sikre best mulig kvalitet på undervisninga er det viktig å utnytte ressursene på best mulig måte.

Endringene i Opplæringsloven § 8-2 åpner for større fleksibilitet i læringssituasjonen for elevene gjennom variasjon i gruppesammensetningen ut fra pedagogiske hensyn. De nye læreplanene og Kunnskapsløftet legger føringer om fleksibilitet i organiseringa med fokus på den enkelte elevs behov og progresjon i læringsarbeidet. Ulikheter skolene imellom gjør at organiseringa av arbeidet har ulike løsninger. Skolens arealplanløsning har stor innvirkning på valg av gruppestørrelse og organisering av undervisninga.

Undervisningsgruppene må ikke være større enn det som er pedagogisk og trygghetsmessig forsvarlig. Hva som er pedagogisk og trygt avgjøres av den enkelte rektor i nært samarbeid med de som er nærmest barnet i undervisningssituasjonen. Dette kan være den enkelte lærer eller alle lærerne på trinnet.

Opplegg og gruppestørrelse tilpasses tema, fag og den enkelte elev. Lærerne på trinnet arbeider for å oppnå fleksible og varierte tilbud ut fra elevenes forutsetninger. Et opplegg planlegges også ut ifra antall

Trondheim kommune

lærere som er tilgjengelig til enhver tid.

Planløsningene i nybygg og rehabiliterte bygg i Trondheim kommune åpner for fleksible løsninger i bruk av lærerressursen og organisering av skoledagen.

3.3. Organisering av undervisninga ved fravær

Ved fravær har skolene laget ulike strategier for å ivareta elevene og undervisninga på best mulig måte.

Skolene som har lagt hele vikarressursen til lærerstillinger internt, kan i arbeidsgiverperioden dekke fraværet uten eksterne vikarer. Dette er en fordel for elevene som alltid har lærere som kjenner dem og undervisningsopplegget. Ved stort fravær i perioder kan rektor sette inn eksterne vikarer etter drøfting med lærerne på trinnet. Når vikarressursen legges til trinnet vil ressursen bli brukt fullt ut gjennom hele året. For elevene er det en normalt tilstand at trinnet har større lærerdekning enn om vikarressursen ikke hadde vært lagt til trinnet.

Ved lite fravær vil elevene få ekstra lærerdekning i perioder av året. Ved stort fravær vil elevene være ned på normal lærerdekning eller lavere lærerdekning i perioder.

Det kan skje at elever og ansatte glemmer at de har et forhøyet nivå og derfor sier at det sjelden settes inn vikar ved fravær på deres skole.

De fleste skolene har en løsning hvor noe av vikarressursen er lagt til trinn og hvor det suppleres med eksterne vikarer. Trinnet dekker her selv fravær fra en til fem dager alt etter hvor stor del av vikarressursen trinnet har. Eksterne vikarer settes inn etter drøfting med rektor.

3.4. Kompetansekrav til vikarer

Rådmannen vil starte med å presisere at det alltid skal være lærer som har ansvar for undervisninga. Vikaren må ha formell kompetanse, relevant kompetanse og være egnet til arbeidet.

Det vil være stor variasjon i hvilken kompetanse som kreves fra de forskjellige skolene i løpet av et år. Fagkompetansen finnes på lærerens CV, mens undervisningskompetansen kommer fram i det praktiske arbeidet sammen med elevene.

Ved korte vikariater fremhever rektorene viktigheten av at vikarene kjenner skolen og elevene godt. Hvis ikke kan det bli svært liten effekt av de ressursene det koster å leie inn vikar. Elevene skal ha utbytte av undervisningen også i disse timene. Når lærere med en spesiell kompetanse har fravær, kan skolen omorganisere undervisningsopplegget slik at andre lærere på skolen overtar undervisninga for den læreren som har fravær. Vikar kan settes inn, hvis det er nødvendig, på det trinnet skolens lærer flyttes fra. Rektor må altså, som så ofte, gjøre en totalvurdering av hva som er riktig bruk av personale og ressurser til enhver tid, utifra kjennskapet til behov og sårbarhet i de enkelte gruppene.

Fagkompetansen i det enkelte fag er svært viktig ved lengre vikariater. Da har også vikaren større mulighet for å bli kjent med skolen og elevene. Skolens behov for fagkompetanse må gå foran eventuell ansiennitet blant faste vikarer, ledighet hos vikarer.

Det blir også viktig at vikarer er godt oppdatert på nye læreplaner, utviklingsmål for grunnskolen og de arbeidsmåter og opplegg som er i bruk i skolene. Dette må skje i et samarbeid mellom vikartjenesten og rådmannen bl.a. gjennom utviklingsprogrammet for grunnskolen.

Videre vil det ligge stort forbedringspotensiale i at avtaler med faste vikarer utformes slik at de kan ta del i for- og etterarbeid og annet relevant arbeid på skolene.

3.5. Stabilitet og forutsigbarhet i undervisningssituasjonen

Arbeidet i skolen blir stadig mer fleksibelt organisert og tilpasset den enkelte elev. Det meste av fraværet som skal dekkes av vikar er planlagt fravær. Ved å tilpasse undervisningen og ha et stabilt korps av vikarer vil det være lettere å opprettholde kvalitet i læringssituasjonen.

Organisering i team gir nærhet og stabilitet for elevene. Gode rutiner for planlegging og informasjon om skoledagens organisering er en forutsetning for at vikarer skal kunne komme inn forberedt og skape den trygghet som er nødvendig for skolemiljøet som helhet. Gjennom periodisering av arbeidet og samordning ved fravær kan en oppnå stor grad av stabilitet og forutsigbarhet for elevene.

3.6. Effektiv og god personalpolitikk overfor vikarer

Oppvekstkomiteen har, slik formannskapet forutsatte, gjennomført høring i sakens anledning og uttaler følgende i sak nr. 0035/05: Vikarsituasjonen i grunnskolen

Saken sendes formannskapet med følgende uttalelse:

”For å sikre kvaliteten på vikarordningen i skolen og trygge arbeidsforholdene for vikarene vedtar Bystyret å innføre felles vikarordning for grunnskolen i Trondheim. Ordningen skal ha sonetildelte vikarer for å sikre kunnskap om den enkelte skole og elevgruppene blant vikarene. Det vil i praksis si at den enkelte vikar får tildelt skoler innenfor et nærmiljø.

Skolens vikarordning skal organiseres sammen med vikarordningen for Helse og Velferd. Skolene skal fortsatt ha mulighet til kortere omrokking innenfor egen stab, der det er mest hensiktsmessig. For å lette opp byråkratiet for den enkelte skole kan kontakten gå direkte til vikaren som selv melder inn til sentralen. Ressursen for vikarbruk skal ligge på den enkelte skole som faktureres fra vikarordningen.

For å sikre kvalitet skal vikarene i fellesordningen ha tilbud om faglig utvikling og erfaringsutveksling inkludert i sin stilling, vikarene plikter med dette å gjøre seg kjent med undervisningsopplegg i de skolene de soner til. I tillegg skal det legges til rette for et fast tilholdsted/ collegium for vikarene. Vikarene skal ha rekrutteringsmuligheter til fast tilsetting i skolen.”

Rådmannen har levert en egen formannskapssak om vikarordning i grunnskolen i pakt med de føringene som er gitt i denne uttalelsen.

Kommunal vikartjeneste for lærere starter i ett område av byen fra skolestart høsten 06 for så å innføres gradvis for de øvrige. Den kommunale Vikartjenesten er i en oppbyggingsfase og skal nå innlemme merkantile tjenester. Det er derfor ikke realistisk med oppstart for skoleområdet før til høsten, da det er svært mange detaljer som må på plass først for at dette skal bli vellykket. Det overføres 1 stilling fra skolebudsjettet for at Vikartjenesten skal kunne makte dette merarbeidet og sikre kompetanse innen dette feltet. Etablering av ordningen gir ikke en økonomisk effektiviseringsgevinst, men vi vil gjennom dette få en bedre ivaretagelse av vikarer som arbeidstakere. Rådmannen vil arbeide for å utnytte potensialet for kvalitet og effektivitet som ligger i denne ordningen.

4. Vurdering

Den mest avgjørende faktoren for kvaliteten i en vikarsituasjon er voksentettheten, dvs. størrelsen på budsjettet. Dernest er formelle kvalifikasjoner og egnethet som vikar avgjørende for om vikarordningen gir et utbytte for elevene.

Rådmannen vurderer at det ikke foreligger en kritisk situasjon når det gjelder vikarsituasjonen, men at det

Trondheim kommune

er potensiale for videreutvikling av kvalitet. Denne gjennomgangen har økt bevisstheten omkring temaet og synliggjort ulike handlingsalternativer for rektorene ved enten å bruke av interne eller eksterne vikarer eller en kombinasjon av begge. Det vurderes å være stor gevinst å hente når det gjelder de personalpolitiske sider ved saken.

Utifra de temaene som er drøftet, vil rådmannen foreslå at følgende prinsipper og forutsetninger legges til grunn for å sikre kvalitet i bruken av vikarer i grunnskolen:

- a. Det overordnede hensynet er elevenes læringsmiljø og læringsutbytte
- b. Rektor avgjør den samlede ressursbruk utifra et overordnet hensyn og innenfor rammene av føringer i politiske vedtak og lederavtaler
- c. Rektor organiserer vikarløsninger utifra en totalvurdering av skolens organisering, lærerpersonalet, lærertetthet, byggets beskaftenhet, muligheter i budsjettet og utfordringer i elevgruppene i samråd med personalet slik at kvaliteten på undervisningen ved fravær opprettholdes
- d. Vikarer som har ansvar for undervisning skal ha formell pedagogisk og relevant kompetanse
- e. Vikarene må ha kjennskap til skolen, bidra til stabilitet i voksenkontakten og en forutsigbar læringssituasjon for eleven
- f. Alt behov for eksterne lærervikarer skal meldes Vikartjenesten som leverer vikarer i tråd med disse prinsippene, jfr. egen sak til formannskapet
- g. Vikarer i Vikartjenesten skal tilbys kompetanseheving
- h. Arbeidets egenart forutsetter stor grad av periodisering og vikaren må vise fleksibilitet og tilpasningsdyktighet
- i. Det skal etterstrebtes å gi mest mulig kontinuitet for vikarene, når dette ikke er til hinder for behov elevene har
- j. Dersom det er forenlig med øvrige hensyn, er vikararbeid et virkemiddel til å øke stillingsandelen for lærere som allerede jobber i skolen.
- k. Skolenes erfaring med vikarer fra Vikartjenesten skal dokumenteres og inngå i vurderingsgrunnlaget hvis vedkommende er søker på undervisningsstilling

Disse prinsippene vil danne grunnlag for den oppfølging rådmannen vil ha av temaet overfor rektorene. Tilsvarende gjelder for rådmannens bestilling overfor Vikartjenesten og konkretiseringa av dette er utdypet i egen formannskapssak. Det avsettes ressurser til utvikling og administrering av tjenesten.

Rådmannen i Trondheim, 06.03.2006

Jorid Midtlyng
Kommunaldirektør

Björg Jacobsen
rådgiver