
Saksnr: 2021/2445-4
Saksbehandlar: Birthe Andersen Haugen

Saksgang

Utval	Utv.saksnr.	Møtedato
Hovudutval for opplæring og kompetanse		23.11.2021
Fylkesutvalet		30.11.2021
Fylkestinget		15.12.2021

Fylkeskommunal vikarteneste vidaregåande opplæring

1. Fylkestinget ynskjer ikkje å gå vidare og greie ut ei ordning med vikarpool på noverande tidspunkt.
2. Fylkesdirektøren legg våren 2023 fram ei sak om erfaringar med det skuleadministrative systemet VIS med tanke på kva det betyr for handteringa av vikarbehovet i vidaregåande opplæring i hovudutval opplæring- og kompetanse.
3. Behovet for vidare utgreiing av vikarteneste i vidaregåande opplæring vert vurdert på bakgrunn av vedtak i sak våren 2023.

Samandrag

Fylkestinget gjorde i desember 2020 vedtak om å få lagt fram ei sak om fylkeskommunal vikarteneste innan opplæring og eigedom. Fylkesdirektøren har undersøkt korleis noverande ordning fungerer på dei vidaregåande skulane og vurdert grunnlaget for ei utgreiing om ei ny vikarteneste no. Fylkesdirektøren ser behov for å styrkje kunnskaps- og erfaringsgrunnlaget og meiner det trengst påliteleg informasjon om korleis det skuleadministrative systemet VIS verkar med tanke på ei tilfredsstillande vikarordning. VIS er implementert hausten 2021, og det er for tidleg å vurdere om dette er ein god reiskap for å sikre trygg vikardekning.

Rune Haugsdal
fylkesdirektør

Birthe Andersen Haugen
seksjonssjef

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har difor inga handskriven underskrift

Saksutgreiing

Bakgrunn for saka

Fylkestinget vedtok 15. desember 2020, i sak 137/20 Budsjett 2021/økonomiplan 2021-2024 - arbeidsdokument 6/20, verbalpunkt 6 følgjande:

«Offentleg sektor på ulikt nivå har gode erfaringar med å drifta vikarteneste i eigen regi. Det kan ha gode effektar for fylkeskommunen, både med omsyn til kvalitet og kostnader. I tillegg bidreg det til meir tryggleik og forutsigbarheit for den enkelte arbeidstakaren. Fylkestinget ber om ei sak om fylkeskommunal vikarteneste innan opplæring og eigedom. Fylkestinget legg til grunn at dette er mest aktuelt i Bergensområdet, men ber om at ein også ser på moglegheiter i andre delar av fylket.»

Avdelingsdirektør for opplæring og kompetanse la i møte 17.02.2021 fram eit notat til Hovudutval for opplæring og kompetanse, RS 7/2021, der han presiserer korleis avdelinga har tenkt å følgje opp vedtaket i fylkestinget. Notatet nemner dette grunnlaget for ei politisk sak:

Fylkesdirektøren oppfattar oppdraget til i hovudsak å dreie seg om korttidsvikariat. I sektoren er det dei vidaregåande skulane som har dette vikarbehovet. Vikarbruken er retta mot å gje elevane eit tilbod når pedagog eller miljøfagarbeidar er fråverande. For å finne ut om ein vikarpool kan ha positiv effekt på kvalitet og kostnader, vil fylkesdirektøren først gjere ei undersøking av bruken av vikarar i dei vidaregåande skulane i dag, for å sjå om skulane har utfordringar som kan løysast betre ved oppretting av vikarpool. Undersøkinga vil også sjå nærare på omfang og praksis kring vikarbeidet ved skulane. Vi vil lage oss ei oversikt over behova i ulike delar av fylket, for å vurdere om vikarpool kan vere meir aktuelt til dømes i Bergensområdet enn i andre delar av fylket. Som ein del av kartlegginga vil fylkesdirektøren ta kontakt med andre fylkeskommunar for å sjå på korleis dei organiserer vikartenester for pedagogar og miljøfagarbeidarar.

Med brev 07.10.2021 oppmoda avdelingsdirektøren eit utval av vidaregåande skular om å gje tilbakemelding på aktuelle problemstillingar knytt til bestillinga. Skulane som vart utfordra, var Amalie Skram vgs, Hafstad vgs, Sogndal vgs, Stord vgs og Årstad vgs. Utvalet er grunngjeve med at det er mest interessant å finne ut korleis skular i Bergen og store distriktsskular handterer utfordringa med korttidsfråvær. Alle skular har sendt svar. Sidan vedtaket i fylkestinget legg vekt på føreseielege arbeidsvilkår for vikarar, har avdelingsdirektøren lagt til grunn at ein vikarpool inneber bruk av vikarar med eit tilsetjingsforhold i fylkeskommunen. Spørsmåla som skulane fekk tilsendt, var desse:

1. Kor stort er behovet for vikar ved korttidsfråvær per i dag? Det er tilstrekkeleg å sjå på behovet for dei siste to skuleåra.
2. Korleis dekkjer skulen behovet for vikar ved korttidsfråvær no?
3. Fungerer noverande ordning på ein slik måte at skulen ser seg tent med denne?
4. Korleis vurderer skulen behovet for ein vikarpool for å dekkje behov for vikar ved korttidsfråvær?
5. Korleis vurderer skulen sterke og svake sider ved ei slik ordning?

Svara viser at det er svært vanskeleg å gje eit fullverdig oversyn over den aktuelle vikarbruken, sidan dei to siste skuleåra langt på veg har vore unntaksår (covid-19). Tilbakemeldingane frå skulane gjev ikkje noko eintydig bilete av omfanget av vikarbruk, men status frå i haust og erfaringstal frå tidlegare år tilseier at vikarbehovet ligg mellom 1 og 2 prosent i eit normalår. Ved ein stor skule (Sogndal vgs) utgjer 1 prosent om lag 14 vikartimar kvar veke. Det mest utfordrande er fråvær som er akutt (som blir kjent kvelden før undervisning eller same dag), og det ser ut til at slikt fråvær berre kan dekkast ved bruk av eigne tilsette eller tilkalling av vikarar som skulen har avtale med. Skular med yrkesfaglege utdanningsprogram viser til krav om spesialisert kompetanse og krav til standard for tryggleik i verkstader når ein brukar vikar.

Fleire skular seier at bruk av lærarar med undertid er ein del av dagens system. Sogndal vidaregåande skule har sendt eit svar som kan vere representativt for mange skular både utanfor Bergen og i Bergen: Korleis dekkjer skulen behovet for vikar ved korttidsfråvær no?

1. Vi dekkjer først opp ved bruk av undertid
2. Deretter spør vi tilsette med redusert stilling om dei kan ta vikartimar
3. Neste steg er å kontakte vikarar vi har ei form for rammeavtale med om dei kan vere vikar. Dette er ofte studentar eller personar som bur i området som har meldt seg som vikarlærar. Vi har relativt god tilgang på kvalifiserte vikarar.

Mykje tyder på at skulane i hovudsak er nøgde med at ansvaret for vikarordninga ligg lokalt på den enkelte skule. Svaret frå Amalie Skram vidaregåande skole peikar både på fleksibilitet og bruk av egne nettverk ved vikarbruk:

Amalie Skram vgs bruker lærere som har undertid som vikarer. I tillegg har vi et tett samarbeid med UiB, og vi bruker mange studenter som tar integrert lektorutdanning eller PPU som innleide vikarer.

Vi opplever at vi har god tilgang på vikarer gjennom å bruke våre nettverk, og vi ønsker å fortsette med gjeldende ordning. Vi klarer å dekke vikarbehovet vårt per i dag, og har ikke behov for en vikarpool.

Av svarea går det elles fram at lokal forankring er viktig både for å treffe behova til spesifikke elevgrupper og for å kunne sikre at vikarar kjenner skulen dei skal arbeide ved. Vikarordninga er gjennomgåande knytt til avdelingsleiar, og dette sikrar både prioritering av ressursar og at omsynet til kvalitet står sterkt.

Alle skulane meiner at dagens ordning fungerer tilfredsstillande, men ein skule (Stord vgs) nemner spesifikt at det kan oppstå konkurrerande behov på skulen (vikarbehov i same fag for fleire lærarar samtidig).

Det er gjennomgåande skepsis til ei ordning med vikarpool. Tre skular uttalar seg direkte negativt eller skeptisk til vikarpool. Dei to andre (Hafstad vgs og Stord vgs) er negative til ei slik ordning for eigen del men ser for seg at ein vikarpool eventuelt kan fungere i sentrale strok dersom kravet om stor fagleg breidde er på plass. Fleire skular legg vekt på føremonen med fleksibilitet ved at vikarordninga er forankra på den enkelte skule. Ingen av skulane tek opp problemstillinga at fleire skular kan ha vikarbehov til same tid og såleis kunne stå i konkurranse om ressursane i vikarpoolen. Tre skular stiller spørsmål ved finansieringa av vikarpoolen. Vil ei slik ordning kunne medføre redusert vikarbudsjett? Korleis vil dette slå ut for skular som i ulik grad greier å gjere seg nytte av ressursane i vikarpoolen?

Frå hausten 2021 er det nye skuleadministrative systemet VIS teke i bruk. Eit viktig føremål med systemet er å kunne planleggje skuleåret og ressursbruken. Særleg ved korttidsfråvær er det avgjerande at skulane kan utnytte tilgjengelege lærarressursar til å setje inn vikar. VIS er tenkt som eit hjelpemiddel i planlegginga av effektiv og økonomisk forsvarleg bruk av ressursane. Det er for tidleg å sjå om dette viser att i den reelle skuledrifta. Det er i alle høve viktig å ikkje lage ordningar som undergrev det ansvaret som ligg til skulane.

Ein vikarpool vil uansett ikkje kunne dekke heile vikarbehovet ved korttidsfråvær. Dei små og spesialiserte faga, særleg innan yrkesfag, vil det ikkje vere forsvarleg å dekke opp med tilsette i ein vikarpool. Slikt fråvær kan i røynda berre avhjelpast med bruk av egne tilsette. Potensialet er størst innanfor store fellesfag, men dette er også dei faga der skulane truleg kan ha ein reservekapasitet i eige personale (undertid og deltid).

Vestland fylkeskommune legg vekt på miljøvenlege tenestereiser. Ein vikarpool vil potensielt kunne innebære meir reising. Det er vanskeleg å sjå for seg eit mønster der ein vikar berre skal dekke ein skule ein heil dag. Sidan behova er fagspesifikke, vil det typiske mønsteret heller vere at den same vikaren må dekke fleire skular kvar dag. Den einaste forsvarlege logistikken pr i dag er framkomst med eigen bil.

Det er ikkje teke kontakt med andre fylkeskommunar for å vurdere erfaringar med alternative vikartenester. Fylkesdirektøren meiner at behova er samansette og i høg grad knytt til reiseavstand mellom skulane og den geografiske strukturen skulane i Vestland har.

Vedtakskompetanse

Fylkestinget har vedtakskompetanse i saker om fylkeskommunal planlegging av eiga verksemd (tenesteproduksjon), pkt. 2.1.2 i Reglement for fylkestinget.

Vurderingar og verknader

Økonomi:

Det er ikkje grunn til å rekne med lægre kostnader ved oppretting av ei vikarordning på tvers av skular. Skular i distriktet vil truleg få høgare kostnader. Indirekte effektar, som til dømes betre kvalitet på tenestene, er ikkje sannsynleg.

Klima:

Ei ordning med vikarteneste som er samordna for fleire skular, vil truleg medføre meir køyring med bil for å sikre ressurseffektivitet.

Folkehelse:

Ei ordning med fylkeskommunalt tilsette vikarar på tvers av skular (vikarpool) vil kunne gje den enkelte vikar ein tryggare arbeidssituasjon.

Utviklingsplan for Vestland 2020-2024 (Regional planstrategi):

Saka er ikkje relevant for planstrategien.

Konklusjon

Dei vidaregåande skulane er i hovudsak nøgde med det systemet for vikartenester som finst i dag. Den lokale forankringa og omsynet til kvalitet på tenestene er tillagt stor verdi. Så lenge vi ikkje har meir erfaring med VIS, verkar det prematurt å lage ei ordning som kanskje kan undergrave forventningane om planlegging og god ressursforvaltning på den enkelte skule som dette systemet skal bidra til.

Fylkesdirektøren meiner det er behov for mykje tryggare erfaringstal før ein kan konkludere med at vikarpool dekkjer eit reelt behov som kan levere tenester med høgare kvalitet enn det vi har i dag. Eit viktig moment er også spørsmålet om vikarpoolen skal dekkje heile behovet for vikar ved korttidsfråvær, eller om det parallelt må vere skulebaserte ordningar for å sikre vikarbehovet som poolen ikkje kan bidra til å fylle. Dette gjeld mellom anna spesialisert kompetanse innan yrkesfag, men også ein del allmennfag, til dømes kroppsøving, språkfag og realfag. Det vil vere lite kostnadseffektivt å operere med eit system som er skulebasert på toppen av ei ordning som føreset samordning mellom fleire skular.

Fylkesdirektøren meiner det kan vere rett å kome tilbake med ei sak våren 2023 som analyserer effektane av VIS med tanke på vikartenester i vidaregåande skule.