

Møre og Romsdal Revisjon IKS

Møre og Romsdal fylkeskommune

Ressursstyring og bruk av overtid ved fagskolen i Møre og Romsdal

Forvaltningsrevisjon nr. 06 | 20.11.2017

Møre og Romsdal Revisjon IKS er et interkommunalt selskap som eies av Aukra, Eide, Fræna, Gjemnes, Molde, Nesset, Rauma, Sunndal, Vestnes, Kristiansund, Smøla, Halså, Surnadal, Rindal, Averøy, Tingvoll, Aure og Møre og Romsdal fylkeskommune. Selskapet utfører regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll for eierkommunene.

Tidligere gjennomførte forvaltningsrevisjoner fra Møre og Romsdal Revisjon IKS:

1. Etikk og habilitet	Mai 2017	Kristiansund kommune
2. Eiendomsforvaltning, anbuds- håndtering og bygge- og anbudsledelse	Juni 2017	Fræna kommune
3. Vedlikehold av skolebygg	Mai 2017	Møre og Romsdal fylkeskommune
4. Den kulturelle skolesekken	Aug. 2017	Møre og Romsdal fylkeskommune
5. Bosetting og integrering av flykninger	Sep. 2017	Sunndal kommune
6. Helsestasjon og skolehelsetjenesten	Sep. 2017	Vestnes kommune
7. Fylkesveg	Sept. 2017	Møre og Romsdal fylkeskommune
8. Ressursstyring og bruk av overtid i den VGS	Sept. 2017	Møre og Romsdal fylkeskommune
9. Forvaltning, drift og vedlikehold av utleieboliger	Nov. 2017	Molde kommune - Molde Eiendom KF
10. Opplæringstilbudet til minoritets- språklege elever	Nov. 2017	Møre og Romsdal fylkeskommune

Forord

Møre og Romsdal Revisjon IKS har utført denne forvaltningsrevisjonen etter vedtak KO-28/17 i kontrollutvalget i Møre og Romsdal fylkeskommune.

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave som kontrollutvalget har ansvar for å se til at blir gjennomført. Forvaltningsrevisjon er hjemlet i Kommunelova § 77 nr. 4 og § 78 nr. 2, jf. forskrift om kontrollutvalg kapittel 5 og forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner kapittel 3. I kommuneloven er forvaltningsrevisjon definert som systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåing og virkninger ut fra kommunestyret sine vedtak og forutsetninger.

Rapporten summerer opp resultatene fra Møre og Romsdal Revisjon IKS sin undersøkelse «Ressursstyring og bruk av overtid ved fagskolen i Møre og Romsdal». Revisjonen er utført av forvaltningsrevisor Ingvild Bye Fugelsøy og regnskapsrevisor Line Bjermeland i perioden oktober til november 2017.

Møre og Romsdal Revisjon IKS ønsker å takke fagskolene, utdanningsavdelingen og administrasjonen i Møre og Romsdal fylkeskommune for godt samarbeid.

Kristiansund, 20.11.2017

Veslemøy Ellinggard
Oppdragsansvarlig revisor

Ingvild Bye Fugelsøy
Forvaltningsrevisor

Sammendrag

Vi har utført dette forvaltningsrevisjonsprosjektet på bestilling fra kontrollutvalget i Møre og Romsdal fylkeskommune. Prosjektet er bestilt på grunn av at det i overordnet analyse er vurdert å være et område med høy risikofaktor.

Metode:

Forvaltningsrevisjonsprosjektet er gjennomført i tråd med RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon. I arbeidet med dette prosjektet har vi benyttet intervju og dokumentanalyse som metoder for å innhente nødvendige data.

Problemstillinger i prosjektet:

Det er valgt følgende problemstillinger for prosjektet:

1. Har Møre og Romsdal fylkeskommune system på overordna nivå for ressursstyring av fagskolene?
2. Har fagskolene gode system for ressursstyring og bruk av overtid?
 - a) Kartlegge bruken av overtid
 - b) Kartlegge bakgrunn for bruk av overtid
 - c) Sammenligne bruken av overtid med andre fagskoler

Revisjonskriterier i prosjektet er utledet fra:

- Kommuneloven § 23 nr. 2 og kapittel 8 Økonomiplan
- Årsbudsjett, årsregnskap og rapportering, med særlig vekt på §§ 44, 46 og 47.
- Forskrift om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner) § 10
- Forskrift om årsregnskap og årsberetning (for kommuner og fylkeskommuner), § 10 fjerde avsnitt
- Lov om fagskoleutdanning
- Vedtekter for fagskolestyret i Møre og Romsdal
- SFS 2213 Undervisningspersonalet i kommunal og fylkeskommunal grunnopplæring¹
- Rundskriv fra KS: B-08/16 Overtid for undervisningspersonalet
- Avtale mellom Møre og Romsdal fylkeskommune og arbeidstakerorganisasjonene: Egen lokal arbeidstidsavtale for fagskolen i Møre og Romsdal, vedtatt i 2012.

Fra disse kildene har vi utledet et sett av revisjonskriterier².

¹ Rundskriv fra KS: B-08/16 er en nærmere presisering av SFS 2213. Selv om SFS 2213 gjelder for grunnskolene er den også relevant for fagskolen og brukes i fagskolen i Møre og Romsdal.

² Vedlegg: Revisjonskriterier

Utlede revisjonskriterier for ressursstyring:

Budsjettering

Kommuneloven har følgende krav til budsjettering:

- Prioriteringer, målsettinger og premisser som årsbudsjettet bygger på, skal komme tydelig fram.
- Årsbudsjettet skal være realistisk.

Budsjettstyring

Tilsvarende stilles det i lovverket krav til budsjettoppfølging og rapportering:

1. Gjennom budsjettåret og minst to ganger i året skal fylkesrådmannen rapportere til fylkestinget om utviklingen i inntekter og innbetalinger og utgifter og utbetalinger i henhold til det vedtatte årsbudsjett.
2. Dersom det må forventes nevneverdige avvik i forhold til gjeldende budsjett skal rapporten foreslå nødvendige tiltak. I tillegg til å sikre balanse i årsbudsjettet, innebærer tiltak også mulige justeringer innenfor budsjetttrammen for eksempel justeringer av måltall, tjenesters innhold osv.
3. Fylkestinget skal selv gjøre endringer i årsbudsjettet når dette er påkrevd³

Utlede revisjonskriterier for bruk av overtid:

Redusert undervisning på grunn av livsfasetiltak skal ikke fungere som et «forbedret» innslagspunkt for overtidsgodtgjøring.

Funn og revisors vurderinger:

Problemstilling 1: Har Møre og Romsdal fylkeskommune system på overordna nivå for ressursstyring av fagskolene?

Funn:

Budsjettering:

Da fylkeskommunen sitt budsjett for 2008 ble vedtatt, ble det samtidig vedtatt at driften ved fagskolene skulle tilpasses de statlige rammeoverføringene. Frem til i dag har skolene ikke lyktes med dette. I budsjettåret 2016 ble fagskolene tilført om lag 9,077 mill. kroner ut over de statlige midlene.

Alle våre informanter sier at fagskolene sine budsjett ikke er realistiske budsjett. Det orienteres om at tildelt rammer ikke er tilstrekkelig til å drive de linjene/fagene som fagskolene har i dag. Med ca. 93% av alle driftsutgiftene til lønn, mener informantene det er lite de kan gjøre med for å redusere driftsutgiftene slik de er i dag.

³ Kommuneloven § 47 nr. 3

Fylkesrådmannen har ved flere tilfeller påpekt at de statlige overføringene ikke er tilstrekkelige til å få balanse i driften av fagskolene, med den struktur og kapasitet en har i dag.

Budsjettstyring:

Vi kan ikke se at det i tertialrapportene foreligger forslag til tiltak i forhold til å sikre balanse i gjeldende årsbudsjett for fagskolene. Det er heller ikke foretatt endringer i årsbudsjettet som påkrevd.

I samtaler med informantene kommer det frem at endring i linjer og eventuelle sammenslåinger av linjer/fag kan være ett alternativ for å redusere ressursbruken ved fagskolene. De fleste av linjene/fagene ved Fagskolen i Møre og Romsdal er forholdsvis kostbare linjer, med dyrt utstyr, og det å eventuelt starte nye linjer som er billigere og som kan finansiere noen av de mer kostbare fagene kan også være ett alternativ ifølge informant.

Revisors vurderinger:

Våre funn viser at det ikke vedtas realistiske budsjett for fagskolene og at det heller ikke er gjennomført tiltak for å rette på dette. Det er krav i lovverket om at dersom tiltak ikke gjennomføres så skal fylkeskommunen regulere budsjettet i løpet av året når en ser at vedtatt budsjetttramme ikke holder. Dette er heller ikke gjort.

Vi stiller å spørsmål ved om skoleeier ved fylkestinget har gitt tydelige nok styringssignal til fagskolestyret vedrørende å tilpasse driften og tjenestene til tildelt budsjetttramme.

Problemstilling 2: Har fagskolene gode system for ressursstyring og bruk av overtid?

- a) Kartlegge bruken av overtid
- b) Kartlegge bakgrunn for bruk av overtid
- c) Sammenligne bruken av overtid med andre fagskoler

Funn:

Kartlegge bruken av overtid:

Det har vært en stor økning i overtidsutbetaling ved fagskolene i Møre og Romsdal i perioden 2013 til 2015. Overtidsutbetalingene har gått noe ned i 2016. Over 94% av utbetalt overtid gjelder fagskolen i Ålesund.

Vår gjennomgang av lønnsutbetalingene til ansatte ved fagskolene i Kristiansund og Ålesund for 2016, har viste at det er 13 ansatte (lærere) som har variabel lønn inkl. overtid på mer enn kr. 75.000 i 2016. To av disse er ansatt ved Kristiansund, mens elleve er ansatt ved fagskolen i Ålesund.

Alle disse 13 ansatte har utbetalt variabel lønn mellom kr. 76.000 og kr. 228.000 i 2016. For samtlige av disse ligger hovedvekten av variabel lønn på avtalt overtid med 50% tillegg.

Gjennomsnittet i utbetalt variabel lønn i 2016 for alle ansatte ligger på kr. 74.642, mens medianen ligger på kr. 45.059.

Ved fagskolen i Ålesund har en ifølge regnskapet for 2016 totalt 1.147 overtidstimer. De ansatte i vårt utplukk⁴ står for 78 % av disse timene. Ved fagskolen i Kristiansund har en ifølge regnskapet for 2016 bare 65 overtidstimer.

Kartlegge bakgrunn for bruk av overtid:

Fagskolen i Kristiansund har ca. 17 ansatte. Av disse har to ansatte overtid over kr. 75.000 i 2016. Disse to har til sammen 65 overtidstimer i 2016, og de fleste av disse er for en ansatt (ansatt 1).

- Ansatt 1: Overtidstimerne for denne personen skyldes at lærer måtte ta over lederoppgaver, samtidig som han måtte fullføre lærertimene. Det ville vært svært uheldig for studentene med skifte av lærer like før eksamen og helt på slutten av skoleåret.
- Ansatt 2: Personen her er ansatt i 100% ved fagskolen og VGS i Kristiansund. Vedkommende har fra 2017 avtale om seniortillegg, dvs. redusert arbeids tid med 12,5%. I tillegg til å ha seniortiltak med redusert arbeidstid har ansatt mottatt overtid for jobb ved annen videregående skole i fylkeskommunen. Overtiden for ansatt blir derfor ikke belastet fagskolen, men den videregående skolen som vedkommende har vikartimer i.

Fagskolen i Ålesund har ca. 26 ansatte. Snittalder på de ansatte er 55 år, noe som medfører at svært mange av lærerne har seniortiltak. Skolen har valgt å foreta en reduksjon direkte i årsrammen for undervisningspersonellet for seniortiltak, noe som medfører at overtidstillegg trer inn etter henholdsvis 628 og 584 undervisningstimer. Dette resulterer i at overtid har blitt utløst allerede etter utført 94,2 % (55år +) og 87,5 % (60 år+) av ett årsverk.

De elleve ansatte med overtid over kr. 75.000 ved fagskolen i Ålesund har totalt 1147 overtidstimer i 2016. Dette utgjør 78% av all overtidskostnadene ved fagskolen. Vår gjennomgang av disse elleve viser følgende:

Egen lokal arbeidstidsavtale for fagskolen i Møre og Romsdal.

4 – Seniortiltak

Lærere har rett til å få redusert årsrammen for undervisning med inntil 5,8 % og 12,5 % fra skoleårets begynnelse det kalenderåret de fyller hhv 55 og 60 år.

Årsrammereduksjonen innebærer en omfordeling av arbeidsoppgaver innenfor det ordinære årsverket. Den omfordelte tiden nyttes til pedagogisk arbeid og forutsettes å lette den enkeltes lærers arbeidssituasjon.

⁴ Utplukk fra fagskolen i Ålesund: 11 stykk over kr. 75.000 i utbetalt variabel lønn inkl. overtid

- Administrasjonen ved fagskolen har planlagt skoleåret med bruk av overtid for alle ansatte i utvalget, dvs. bruk av avtalt overtid.
- Av de 11 i utvalget har 8 seniortiltak som gir rett på redusert arbeidstid (6 har redusert med 12,5% og 2 har redusert med 5,8% i 2016). Dette får store økonomiske konsekvenser ved at overtid påløper allerede ved 94,2% stilling fra det kalenderåret den ansatte fyller 55 år og 87,5% stilling fra det kalenderåret de fyller 60 år.
- Våre tall viser at reduksjon i års ramme på grunn av seniortiltak tilsvarer 1,86 årsverk.
- Ved fagskolen er ordinær ramme per lærer satt til 668 undervisningstimer per skoleår. Dette medfører at fagskolen i Ålesund har benyttet seniortiltak tilsvarende 1242 undervisningstimer i 2016.

Sammenligne bruk av overtid med andre fagskoler

Vi har sendt forespørsel til alle fagskolene i Sogn og Fjordane og i Trøndelagsfylkene. Vi har kun mottatt svar fra 2 fagskoler. Ingen av disse har overtidsutbetalinger over kr. 75.000 i regnskapet for 2016.

Revisors vurderinger:

I tillegg til at det er svært dyrt er det ikke i tråd med intensjonen i den lokale arbeidsavtalen med fagskolene når seniortiltak blir benyttet som normaldrift for flere ansatte. I følge avtalen skal den omfordelte tiden benyttes til pedagogisk arbeid og forutsettes å lette den enkeltes arbeidssituasjon.

Før en kan sette omfattende overtid til utbetaling på lærere med seniortiltak/livsfasetiltak skal det spesielle tilfeller til. Dette er ifølge personalseksjonen signalisert til skolene.

I de tilfeller hvor ansatt er på seniortiltak og samtidig har flere stillinger i fylkeskommunen, eventuelt hos andre arbeidsgivere, bør fylkeskommunen være ekstra oppmerksom i forhold til både seniortiltak og uttak av overtid.

Personavdelingen har etter at vi har gjort våre funn reagert på tilvist overtid i november og stoppet utbetalingen av overtidsstillegget for ansatte ved fagskolen i Ålesund med seniortiltak inntil nødvendig dokumentasjon foreligger.

Revisor sine anbefalinger:

- ✓ Å påse at det utarbeides realistiske budsjett ved enten å endre rammene, eller at det gjøres noe med driften eller tjenestetilbudet til fagskolene.
- ✓ Å vurdere om styringssignalene mellom skoleeier og styret er gode nok.
- ✓ Nærmere presisering av overtid etter SFS 2213 viser til at redusert undervisning på grunn av livsfasetiltak ikke skal fungere som et forbedret innslagspunkt for overtidsgodtgjørelse. Fullt uttak av livsfasetiltak og fast overtid bør derfor ikke kombineres.

Innhold

Sammendrag	4
1 Innledning.....	11
1.1 Bestilling og bakgrunn	11
1.2 Problemstillinger	11
1.3 Metode.....	11
1.4 Avgrensinger.....	13
1.5 Revisjonskriterier.....	13
2 Fagskolene i Møre og Romsdal.....	15
2.1 Om fagskolen generelt:	15
2.2 Fagskolen i Møre og Romsdal.....	16
3 Har Møre og Romsdal fylkeskommune system på overordna nivå for ressurs-styring av fagskolen?.....	17
3.1 Revisjonskriterier.....	17
3.2 Funn.....	17
3.3 Revisors vurdering.....	19
4 Har fagskolene gode system for ressursstyring og bruk av overtid?	20
4.1 Revisjonskriterier.....	20
4.2 Funn.....	20
4.3 Revisors vurdering.....	24
5 Konklusjon og anbefalinger	25
5.1 Konklusjon	25
5.2 Anbefaling.....	28
Litteraturliste.....	29
Vedlegg: Revisjonskriterier.....	30
Revisjonskriterier - ressursstyring:	30
Revisjonskriterier - Overtid	33

Tabeller

- Tabell 1: Økonomiplan og budsjett for fylkesramme D06
- Tabell 2: Budsjett og regnskapstall for 2015 og 2016, med avvik
- Tabell 3: Utvikling i fast lønn ved fagskolen i Ålesund og Kristiansund. Tallene representerer årlige utbetalinger til undervisningspersonell
- Tabell 4: Årlige utbetalinger til variabel lønn i perioden 2013 til 2016
- Tabell 5: Utviklingen i sykelønnsrefusjon for fagskolene fra 2013 til 2016
- Tabell 6: Utviklingen i overtid/konto 10 401 samlet for fagskolene fra 2013 til 2016
- Tabell 7: Variabel lønn sammenlignet med sykelønnsrefusjon for fagskolene i Ålesund og i Kristiansund for 2016

1 Innledning

1.1 Bestilling og bakgrunn

Etter forslag fra kontrollutvalget tilsluttet Fylkestinget seg i sak T-73/16 at det skulle gjennomføres en forvaltningsrevisjon om ressursstyring av lærere og bruk av overtid i skolene.

Kontrollutvalget vedtok 31. mai 2017 i KO sak 28/17 følgende bestilling:

1. *Kontrollutvalet sluttar seg til den framlagde prosjektskissa for prosjektet «Ressursstyring av lærarar og bruk av overtid i fagskolen» og ber kontrollsjefen bestille prosjektet hos Møre og Romsdal Revisjon IKS i samsvar med vedlagde prosjektplan.*
2. *Kontrollsjefen får fullmakt til å gjere presiseringar og/eller mindre justeringar om innhald og gjennomføring som ikkje er av prinsipiell karakter, med melding tilbake til kontrollutvalet.*

Bakgrunn

Kontrollsjefen utarbeidet en overordnet analyse som grunnlag for Plan for forvaltningsrevisjon 2017. I denne analysen var «Ressursstyring av lærere og bruk av overtid i skolene i Møre og Romsdal» vurdert til å være et område som var kategorisert med høy risikofaktor. På bakgrunn av dette ble prosjektet bestilt gjennomført.

1.2 Problemstillinger

Det er valgt følgende problemstillinger for prosjektet:

1. Har Møre og Romsdal fylkeskommune system på overordna nivå for ressursstyring av fagskolene?
2. Har fagskolene gode system for ressursstyring og bruk av overtid?
 - d) Kartlegge bruken av overtid
 - e) Kartlegge bakgrunn for bruk av overtid
 - f) Sammenligne bruken av overtid med andre fagskoler

1.3 Metode

Forvaltningsrevisjonsprosjektet er gjennomført i tråd med RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, som definerer hva som er god kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon.

I arbeidet med dette prosjektet har vi benyttet intervju og dokumentanalyse som metoder for å innhente nødvendige data. Ved å kombinere ulike metoder for å belyse aktuelle områder kan vi få beskrivelser fra forskjellige synsvinkler. Dersom inntrykket av et område er det samme ved å bruke ulike metoder og ulike kilder, styrkes kvaliteten og gyldigheten til undersøkelsen. Ulike metoder bidrar også til at man får en mer utfyllende og helhetlig forståelse av det området som studeres.

Dokumentanalyse

Vi har gjennomgått aktuelle dokumenter innhentet fra fagskolene og fra fylkeskommunens nettside. Vi har også analysert uttrekk fra regnskapssystemet for data for lønnsopplysninger og ressursbruk ved fagskolene i Møre og Romsdal. Vi har på forespørsel mottatt alle ønskede dokumenter og svar på våre spørsmål fra utdanningsavdelingen og fra andre personer vi har intervjuet i dette prosjektet.

Intervju

Det er gjennomført følgende samtaler/intervju i forbindelse med denne undersøkelsen.

- Ass. fylkesutdannings sjef
- Rektor ved fagskolen i Ålesund
- Assisterende rektor og økonomi leder ved fagskolen i Kristiansund.
- Lønnsmedarbeider ved Ålesund og Kristiansund fagskole
- Rådgiver ved personalseksjonen

Høring

Vi har sendt utkast til høringsrapport til rektor ved begge fagskolene, rådgiver ved personalseksjonen og assisterende utdannings sjef for verifisering.

Høringsrapport er sendt fylkesrådmann med kopi til assisterende utdannings sjef for verifisering og kommentarer. Det er gjennomført høringsmøte med utdannings sjef og assisterende utdannings sjef, der de sier seg enig i de konklusjoner og anbefalinger som revisjonen gir i rapporten. De ønsker derfor ikke å gi noe skriftlig svar til høringsrapporten.

1.4 Avgrensinger

I denne rapporten tar vi for oss ressursstyring og bruk av overtid ved fagskolene. Det er foretatt en egen forvaltningsrevisjon av samme område for de videregående skolene i Møre og Romsdal fylkeskommune. Informasjon om de videregående skolene er derfor ikke inkludert i dataene som presenteres i denne rapporten.

Vi understreker samtidig at vi i henhold til bestillingen ikke skal vurderer kvaliteten på tjenestene eller etterlevelsen av Fagskolelovens krav.

1.5 Revisjonskriterier

Kilder til revisjonskriterier⁵:

- Kommuneloven § 23 nr. 2 og kapittel 8 Økonomiplan
- Årsbudsjett, årsregnskap og rapportering, med særlig vekt på §§ 44, 46 og 47.
- Forskrift om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner). § 10
- Forskrift om årsregnskap og årsberetning (for kommuner og fylkeskommuner), § 10 fjerde avsnitt
- Lov om fagskoleutdanning
- Vedtekter for fagskolestyret i Møre og Romsdal
- SFS 2213 Undervisningspersonalet i kommunal og fylkeskommunal grunnopplæring
- Rundskriv fra KS: B-08/16 Overtid for undervisningspersonalet
- Avtale mellom Møre og Romsdal fylkeskommune og arbeidstakerorganisasjonene: Egen lokal arbeidstidsavtale for fagskolen i Møre og Romsdal, vedtatt i 2012.

REVISJONSKRITERIER er en samlebetegnelse for krav og forventninger som benyttes for å vurdere kommunens virksomhet, økonomi, produktivitet, måloppnåelse osv.

Sammenholdt med faktabeskrivelsen danner revisjonskriteriene basis for de analyser og vurderinger som fortas og de konklusjoner som trekkes. Det er et viktig grunnlag for å kunne dokumentere avvik eller svakheter.

Fra disse kildene har vi utledet et sett av revisjonskriterier⁶.

Utlede revisjonskriterier for ressursstyring:

Budsjettering

Kommuneloven har følgende krav til budsjettering:

- Prioriteringer, målsettinger og premisser som årsbudsjettet bygger på, skal komme tydelig fram.
- Årsbudsjettet skal være realistisk.

⁵ Nærmere om innholdet i kildene til revisjonskriterier følger av vedlegg 1

⁶ Vedlegg: Revisjonskriterier

Budsjettstyring

Tilsvarende stilles det i lovverket krav til budsjettoppfølging og rapportering:

- Gjennom budsjettåret og minst to ganger i året skal fylkesrådmannen rapportere til fylkestinget om utviklingen i inntekter og innbetalinger og utgifter og utbetalinger i henhold til det vedtatte årsbudsjett.
- Dersom det må forventes nevneverdige avvik i forhold til gjeldende budsjett skal rapporten foreslå nødvendige tiltak. I tillegg til å sikre balanse i årsbudsjettet, innebærer tiltak også mulige justeringer innenfor budsjetttrammen for eksempel justeringer av måltall, tjenesters innhold osv.
- Fylkestinget skal selv gjøre endringer i årsbudsjettet når dette er påkrevd⁷

Utledede revisjonskriterier for bruk av overtid:

Redusert undervisning på grunn av livsfasetiltak skal ikke fungere som et «forbedret» innslagspunkt for overtidsgodtgjøring.

⁷ Kommuneloven § 47 nr. 3

2 Fagskolene i Møre og Romsdal

2.1 Om fagskolen generelt⁸:

Fagskoleutdanningen i Norge har hatt en komplisert historisk utvikling, med stadige endringer i finansieringsform og ansvarsform. I dag er det fylkeskommunene som har finansieringsansvaret for fagskolene.

Fagskoleutdanningen er korte yrkesrettede utdanninger som bygger på videregående opplæring eller tilsvarende realkompetanse, og som har et omfang tilsvarende minimum et halvt studieår og maksimum to studieår. Fagskoleutdanninger utgjør et mangfold av tilbud og skal være et alternativ til høyere utdanning. Fagskolene godkjennes av Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT).

Kunnskapsdepartementet og andre deler av forvaltningen har styrket kunnskapsgrunnlaget om fagskolesektoren, blant annet gjennom en årlig tilstandsrapport for fagskolene, gjennom opprettelse av Nasjonalt fagskoleråd og gjennom styrking av statistikkgrunnlaget for fagskolene i Database for statistikk og høyere utdanning.

Over flere år har det vært en jevn reduksjon i antall fagskoler i Norge, og fra 2013 til 2015 har antallet fagskoler gått ned fra 111 til 94. Tilstandsrapporten for 2015 viser at det i 2015 var 15 300 fagskolestudenter i Norge og 14 120⁹ våren 2017.

Det er store forskjeller i eierstrukturen for fagskolene fylkene imellom. I enkelte fylker dominerer private fagskoler, mens i andre er det omvendt. I Møre og Romsdal har det vært stabilt, med to offentlige og en privat fagskole.

Finansiering av fagskolen

Finansieringen av fagskoleutdanning ble overført fra Kunnskapsdepartementet til fylkeskommunene i 2010 som et resultat av forvaltningsreformen. Fylkeskommunene gir nå tilskudd til om lag 67 prosent av fagskoleplassene det bevilges offentlig tilskudd til, mens om lag 25 prosent er finansiert med tilskudd via Helsedirektoratet, de resterende er finansiert med statlige tilskudd. Fagskolene som mottar offentlig tilskudd, har samlet om lag 68 prosent av den samlede studentmassen, de resterende 32 prosent av studentmassen er uten tilskudd.

Finansieringen av fagskoleutdanningen i fylkeskommunene baserer seg på fylkeskommunenes rapporterte studenttall til DBH-F per 1. oktober to år før budsjettåret. Fordelingen av midler for 2017 var altså på bakgrunn av studenttall per 1.10.15. De statlige midlene som fylkeskommunen mottar er en del av fylkeskommunenes frie inntekter.

⁸ Tilstandsrapport: Fagskoler 2015, Kunnskapsdepartementet

NIFU rapport 15/2014 Fylkeskommunene og fagskolen: tilrettelegging for fagskoletilbud og kostnader ved fagskoledrift.

⁹ Fylkesstatistikken for Møre og Romsdal fylkeskommune for 2017

2.2 Fagskolen i Møre og Romsdal¹⁰

Av de 94 fagskolene i landet er det tre fagskoler i Møre og Romsdal. Av disse er to offentlig eide, fagskolen i Ålesund og fagskolen i Kristiansund. Begge disse skolene er en del av Fagskolen i Møre og Romsdal, og er en del av fylkeskommunen og finansieres dermed av offentlige midler.

Fagskolen i Ålesund hadde 284 studenter våren 2017, 29 flere enn i 2016, og 15 flere enn i 2012. Den motsatte tendensen ser vi i Kristiansund der det våren 2017 var nede i 118 studenter, og det er 30 færre enn våren 2016 og 50 færre enn i 2012.

Til sammen var det 514 fagskolestudenter i fylket i 2012, mens det våren 2017 var 428. dette er en nedgang på 16,7 prosent.

Fagskolen i Møre og Romsdal finansieres ved bruk av statlige tilskudd, som fordeles mellom fagskolene etter elevtall. Foruten statlige midler finansieres skolene ved bruk av fylkeskommunale midler og semesteravgift på kr. 750 i studieavgift per student.

Det er fylkestinget som i budsjett og handlingsplaner vedtar ramme for fagskolene i Møre og Romsdal. Fordelingen av rammen mellom fagskolene og fagskolestyret er det fagskolestyret som vedtar. Videre er det opp til fagskolene selv å sette opp ett realistisk budsjett innenfor vedtatt ramme fra fagskolestyret.

De ulike rollene

Eierrollen:

Det er Møre og Romsdal fylkeskommune ved fylkestinget som eier fagskolen i Møre og Romsdal. Fylkestinget er generalforsamling og vedtar vedtekter for fagskolestyret.

Fagskolestyret:

Styret er det øverste organet til fagskoleutdanningen i Møre og Romsdal fylkeskommune. Styret har 7 medlemmer og består av følgende medlemmer:

- ✓ leder i utdanningsutvalget,
- ✓ en representant fra Regional- og næringsutvalget
- ✓ leder og nestleder i Yrkesopplæringsnemnda
- ✓ tre representanter fra næringslivet (oppnevnt av Yrkesopplæringsnemnda)

I tillegg deltar studenter og ansatte med to representanter hver.

¹⁰ Fylkesstatistikken for Møre og Romsdal fylkeskommune for 2017

Tilstandsrapport: Fagskoler 2015, Kunnskapsdepartementet

NIFU rapport 15/2014 Fylkeskommunene og fagskolen: tilrettelegging for fagskoletilbud og kostnader ved fagskoledrift.

3 Har Møre og Romsdal fylkeskommune system på overordna nivå for ressurs-styring av fagskolen?

I forbindelse med problemstillingen ønskes det en oversikt over fylkeskommunen ved utdanningsavdelingen sine rutiner for oppfølging og ressursstyring av fagskolene. (I tillegg en oversikt over ressurser, verktøy, retningslinjer m. v. som utdanningsavdelingen har stilt til disposisjon for skolene i arbeidet med ressursstyring av lærere og bruk av overtid.)

3.1 Revisjonskriterier

Vi har utleder følgende revisjonskriterier for fylkeskommunen sin ressursstyring av fagskolene.

Budsjettering

Kommuneloven har følgende krav til budsjettering:

- Prioriteringer, målsettinger og premisser som årsbudsjettet bygger på, skal komme tydelig fram.
- Årsbudsjettet skal være realistisk.

Budsjettstyring

Tilsvarende stilles det i lovverket krav til budsjettoppfølging og rapportering:

- Gjennom budsjettåret og minst to ganger i året skal fylkesrådmannen rapportere til fylkestinget om utviklingen i inntekter og innbetalinger og utgifter og utbetalinger i henhold til det vedtatte årsbudsjett.
- Dersom det må forventes nevneverdige avvik i forhold til gjeldende budsjett skal rapporten foreslå nødvendige tiltak. I tillegg til å sikre balanse i årsbudsjettet, innebærer tiltak også mulige justeringer innenfor budsjettammen for eksempel justeringer av måltall, tjenesters innhold osv.
- Fylkestinget skal selv gjøre endringer i årsbudsjettet når dette er påkrevd¹¹

3.2 Funn

De ulike rollene

Eierrollen:

Det er Møre og Romsdal fylkeskommune ved fylkestinget som er generalforsamling og eier av fagskolen i Møre og Romsdal.

- ✓ Fastsetter vedtekter for styret

¹¹ Kommuneloven § 47 nr. 3

- ✓ Oppnevner og avsetter styremedlemmer
- ✓ Vedtar overordnet budsjett
- ✓ Gi styringssignaler

Fagskolestyret:

- ✓ Ta avgjørelser om omdisponering av midler innenfor vedtatt budsjett i fagskoleutdanningen.

Budsjettering

Fagskolene i Møre og Romsdal fylkeskommune har tildelt rammebudsjett fra fylkestinget.

Fylkestinget har vedtatt følgende økonomiplan 2017 til 2020 for fylkesramme D06

Fagskolene i Møre og Romsdal (tall 1000 kroner):

TABELL 1: ØKONOMIPLAN OG BUDSJETT FOR FYLKESRAMME D 06

Ramme	Budsjett 2016	Budsjett 2017	Budsjett 2018	Budsjett 2019	Budsjett 2020
D06 Fagskolene i Møre og Romsdal	43.478	43.606	43.606	44.329	45.323

Kilde: Økonomiplan 2017 – 2020 med budsjett for 2017

Vi ser av tabellen over at det er lite endringer i rammen for fagskolene i perioden. Budsjettet i 2016, 2017 og 2018 har en reduksjon i rammen på grunn av tidligere års merforbruk. Den reelle rammen er derfor redusert i perioden når vi tar hensyn til prisvekst.

Det er fagskolestyret i Møre og Romsdal som vedtar fordeling av rammen mellom fagskolene og fagskolestyret, etter saksframstilling fra utdanningsavdelingen.

Fagskolestyret har vedtatt følgende budsjettall og regnskapstall for fagskolene i 2015 og 2016:

TABELL 2: BUDSJETT OG REGNSKAPSTALL FOR 2015 OG 2016, MED AVVIK (TALL I 1000KRONER)

Hovedansvar fagskolen	Regnskap 2016	Budsjett 2016	Regnskap 2015	Budsjett 2015	Avvik 2016		Avvik 2015	
					Kr	%	Kr	%
Styret	666	949	600	1.043	- 283	29,8%	-443	42,5%
Ålesund	32.140	30.530	31.712	30.016	+1.610	5,3%	+1.696	5,7%
Kristiansund	13.590	12.239	14.751	12.471	+1.351	11%	+2.280	18,3%
Totalt	46.396	43.718	47.063	43.530	+2.678	6,1%	+3.533	8,1%

Kilde: Årsregnskap 2015 og 2016

Fagskolene har delegert ansvar til rektor å sette opp egne budsjett innenfor sine rammer. Ett eventuelt under- eller overforbruk beholdes og må tas inn/brukes i de neste års budsjett. Et evt. overforbruk må tas inn i løpet av maksimum 4 år.

Da fylkeskommunen sitt budsjett for 2008 ble vedtatt, ble det samtidig vedtatt at driften ved fagskolene skulle tilpasses de statlige rammeoverføringene. Frem til i dag har skolene ikke lyktes med dette. I budsjettåret 2016 ble fagskolene tilført om lag 9,077 mill. kroner ut over de statlige midlene.

Alle våre informanter sier at fagskolene sine budsjett ikke er realistiske budsjett. Det orienteres om at tildelt rammer ikke er tilstrekkelig til å drive de linjene/fagene som fagskolene har i dag. Med ca. 93% av alle driftsutgiftene til lønn, mener informantene det er lite de kan gjøre med for å redusere driftsutgiftene slik de er i dag.

Fylkesrådmannen har ved flere tilfeller påpekt at de statlige overføringene ikke er tilstrekkelige til å få balanse i driften av fagskolene, med den struktur og kapasitet en har i dag.

Budsjettstyring

I samtaler med en av informantene kommer det frem at endring i linjer og eventuelle sammenslåinger av linjer/fag kan være ett alternativ for å redusere ressursbruken ved fagskolene. De fleste av linjene/fagene ved Fagskolen i Møre og Romsdal er forholdsvis kostbare linjer, med dyrt utstyr, og det å eventuelt starte nye linjer som er billigere og som kan finansiere noen av de mer kostbare fagene kan også være ett alternativ ifølge informant.

Vi kan ikke se at det i tertialrapportene foreligger forslag til tiltak i forhold til å sikre balanse i gjeldende årsbudsjett for fagskolene. Det er heller ikke foretatt endringer i årsbudsjettet som påkrevd.

3.3 Revisors vurdering

Våre funn viser at det ikke vedtas realistiske budsjett for fagskolene og at det heller ikke er gjennomført tiltak for å rette på dette. Det er krav i lovverket om at dersom tiltak ikke gjennomføres så skal fylkeskommunen regulere budsjettet i løpet av året når en ser at vedtatt budsjetttramme ikke holder. Dette er heller ikke gjort.

Vi stiller å spørsmål ved om skoleeier ved fylkestinget har gitt tydelige nok styringssignal til fagskolestyret vedrørende å tilpasse driften og tjenestene til tildelt budsjetttramme.

4 Har fagskolene gode system for ressursstyring og bruk av overtid?

I denne problemstillingen er det ønske om at overtidsbruken skal kartlegges og at rutinene og systemene for bruk av overtid skal sammenlignes med rutinene og systemene i en skole med mye bruk av overtid.

- Kartlegge bruken av overtid
- Kartlegge bakgrunn for bruk av overtid
- Sammenligne bruken av overtid med andre fagskoler

4.1 Revisjonskriterier

Deler av problemstillingen er beskrivende og det benyttes ikke revisjonskriterier, dette gjelder punkt a og c. For punkt b har vi utledet følgende revisjonskriterier¹²:

Bruk av overtid:

Redusert undervisning på grunn av livsfasetiltak skal ikke fungere som et «forbedret» innslagspunkt for overtidsgodtgjøring.

4.2 Funn

Bakgrunn for bestillingen av prosjektet var at kontrollutvalget har vurdert overtidsbruken som svært høy ved fagskolene i overordnet analyse i 2016.

Kartlegge bruken av overtid

Totalutvikling i fastlønn:

TABELL 3: UTVIKLING I FAST LØNN VED FAGSKOLEN I ÅLESUND OG KRISTIANSUND. TALLENE REPRERENTERER ÅRLIGE UTbetalinger til undervisningspersonell. (Tall i hele 1000)

Fast lønn	2013	2014	2015	2016
Ålesund	15.000	15.051	14.964	16.458
Kristiansund	9.011	8.673	9.505	8.394
Totalt	24.011	23.724	24.496	24.481

Kilde: Visma Økonomi FR D06: Art 10121 Fast lønn undervisningspersonale

Vi ser av tabell 3 at fast lønn i perioden 2013 til 2016 ikke har økt i vesentlig grad. I følge utdanningsavdelingen har antall lærerstillinger også vært stabile i perioden. Antall

¹² Nærmere om revisjonskriterier i vedlegg

Rundskriv fra KS: B-08/16

Overtid for undervisningspersonalet

Redusert undervisning på grunn av livsfasetiltak skal ikke fungere som et «forbedret» innslagspunkt for overtidsgodtgjøring. Lærere som har bedt om fullt uttak av livsfasetiltaket skal som hovedregel ikke pålegges vikartimer, da dette ikke vil være i samsvar med formålet med livsfasetiltaket. Fullt uttak av livsfasetiltaket og fast overtid skal ikke kombineres. I slike tilfeller vil løsningen være at læreren aksepterer et redusert uttak av livsfasetiltaket, eller at fag deles slik at den totale beskjeftigelsen ikke overstiger 100 %.

studenter har som nevnt i kapittel 2, økt noe ved fagskolen i Ålesund, mens den har gått ned i Kristiansund fagskole.

Utvikling i variabel lønn:

I tillegg til fast lønn utbetaler fagskolene variabel lønn. Variabel lønn som utbetales kan være vikarlønn, ekstrahjelp, overtid og annen lønn.

TABELL 4: ÅRLIGE UTbetalinger TIL VARIABEL LØNN I PERIODEN 2013 TIL 2016. (TALL I HELE 1000)

Variabel lønn	2013	2014	2015	2016
Ålesund	1.591	2.823	2.823	1.979
Kristiansund	599	1.059	749	318
Totalt	2.190	3.881	3.572	2.296

Kilde: Visma Økonomi fylkesramme D06: Art 10201 -10593 variabel lønn

Vi ser av tabellen over at de variable lønnsutbetalingene økte mye fra 2013 til 2014 og 2015, men har blitt redusert noe i 2016.

Vi har satt opp en tabell som viser hvor mye fylkeskommunen har mottatt i refusjoner som følge av sykdom utover sykemeldingsperioden på 16 dager.

TABELL 5: UTVIKLINGEN I SYKELØNNSREFUSJON FOR FAGSKOLENE FRA 2013 TIL 2016. (TALLENE ER I HELE 1000.)

Sykelønnsrefusjon	2013	2014	2015	2016
Ålesund	161	628	275	190
Kristiansund	35	657	874	227
Totalt	196	1.285	1.149	417

Kilde: Visma Økonomi FR D06: Art 17101 Refusjon sykelønn

Tabell 5 viser at det i 2014 og 2015 var mer langtidsfravær enn i 2013 og 2016. Dette stemmer godt med tallene i tabell 4.

Utvikling i overtidsutbetaling:

TABELL 6: UTVIKLINGEN I OVERTID/KONTO 10 401 SAMLET FOR FAGSKOLENE FRA 2013 TIL 2016. (TALLENE ER I HELE 1000.)¹³

Overtid diverse stillinger	2013	2014	2015	2016
Ålesund	901	2.055	2.346	1.463
Kristiansund	372	682	468	90
Totalt	1.273	2.737	2.813	1.553

Kilde: Visma Økonomi FR D06: Art 10401 Overtid diverse stillinger

Vi ser av tabellen over at det har vært en stor økning i overtidsutbetaling ved fagskolene i Møre og Romsdal i perioden 2013 til 2015. Overtidsutbetalingene har gått ned i 2016. Over 94% av utbetalt overtid gjelder fagskolen i Ålesund.

¹³ Fylkesramme D06: Totalramme

Nærmere om bruk av overtid:

Vår gjennomgang av lønnsutbetalingene til ansatte ved fagskolene i Kristiansund og Ålesund for 2016, har viste at det er 13 ansatte (lærere) som har variabel lønn inkl. overtid på mer enn kr. 75.000 i 2016. To av disse er ansatt ved Kristiansund, mens elleve er ansatt ved fagskolen i Ålesund.

Alle disse 13 ansatte har utbetalt variabel lønn mellom kr. 76.000 og kr. 228.000 i 2016. For samtlige av disse ligger hovedvekten av variabel lønn på avtalt overtid med 50% tillegg.

Gjennomsnittet i utbetalt variabel lønn i 2016 for alle ansatte ligger på kr. 74.642, mens medianen ligger på kr. 45.059.

Ved fagskolen i Ålesund har en ifølge regnskapet for 2016 totalt 1.147 overtidstimer. De ansatte i vårt utplukk¹⁴ står for 78 % av disse timene. Ved fagskolen i Kristiansund har en ifølge regnskapet for 2016 bare 65 overtidstimer. Disse ligger i hovedsak på bare en av de ansatte i utplukket (2 stk.).

Bakgrunn for bruk av overtid

Vi har satt opp en tabell som viser sammenhengen mellom variabel lønn og sykelønnsrefusjon for fagskolene i 2016.

TABELL 7: VARIABEL LØNN SAMMENLIGNET MED SYKELØNNSREFUSJON FOR FAGSKOLENE I ÅLESUND OG I KRISTIANSUND FOR 2016 (TALL I 1000 KRONER)

Fagskole	2016	
	Variabel lønn	Sykelønnsrefusjon
Ålesund	1.975	190
Kristiansund	318	227
Totalt	2.296	417

Kilde: Visma Økonomi FR D06: Art 10201 – 10593 mot art 17101

Vi ser av tabell 7 at årsaken til utbetaling av variable lønn ved Kristiansund fagskole svarer i stor grad til sykelønnsrefusjon, samtidig ser vi at dette ikke er årsaken til variabel lønn i Ålesund.

Vi har i møte med administrasjonen ved fagskolene og vår gjennomgang av lønnen til elleve ansatte ved fagskolen i Ålesund og to ansatte ved fagskolen i Kristiansund oppsummert årsaken til bruk av overtid i det enkelte tilfelle.

Fagskolen i Kristiansund har ca. 17 ansatte. Av disse har to ansatte overtid over kr. 75.000 i 2016. Disse to har til sammen 65 overtidstimer i 2016, og de fleste av disse er for en ansatt (ansatt 1).

¹⁴ Utplukk fra fagskolen i Ålesund: 11 stykk over kr. 75.000 i utbetalt variabel lønn inkl. overtid

- Ansatt 1: Overtidstimerne for denne personen skyldes at lærer måtte ta over lederoppgaver, samtidig som han måtte fullføre lærertimene. Det ville vært svært uheldig for studentene med skifte av lærer like før eksamen og helt på slutten av skoleåret.
- Ansatt 2: Personen her er ansatt i 100% ved fagskolen og VGS i Kristiansund. Vedkommende har fra 2017 avtale om seniortiltak, dvs. redusert arbeids tid med 12,5%. I tillegg til å ha seniortiltak med redusert arbeidstid har ansatt mottatt overtid for jobb ved annen videregående skole i fylkeskommunen. Overtiden for ansatt blir derfor ikke belastet fagskolen, men den videregående skolen som vedkommende vikartimer i.

Fagskolen i Ålesund har ca. 26 ansatte. Snittalder på de ansatte er 55 år, noe som medfører at svært mange av lærerne har seniortiltak. Skolen har valgt å foreta en reduksjon direkte i årsrammen for undervisningspersonellet for seniortiltak, noe som medfører at overtidstillegg trer inn etter henholdsvis 628 og 584 undervisningstimer. Dette resulterer i at overtid har blitt utløst allerede etter utført 94,2 % (55år +) og 87,5 % (60 år+) av ett årsverk.

De elleve ansatte med overtid over kr. 75.000 ved fagskolen i Ålesund har totalt 1147 overtidstimer i 2016. Dette utgjør 78% av all overtidskostnadene ved fagskolen. Vår gjennomgang av disse elleve viser følgende:

- Administrasjonen ved fagskolen har planlagt skoleåret med bruk av overtid for alle ansatte i utvalget, dvs. bruk av avtalt overtid.
- Av de 11 i utvalget har 8 seniortiltak som gir rett på redusert arbeidstid (6 har redusert med 12,5% og 2 har redusert med 5,8% i 2016). Dette får store økonomiske konsekvenser ved at overtid påløper allerede ved 94,2% stilling fra det kalenderåret den ansatte fyller 55 år og 87,5% stilling fra det kalenderåret de fyller 60 år.
- Våre tall viser at reduksjon i års ramme på grunn av seniortiltak tilsvarer 1,86 årsverk.
- Ved fagskolen er ordinær ramme per lærer satt til 668 undervisningstimer per skoleår. Dette medfører at fagskolen i Ålesund har benyttet seniortiltak tilsvarende 1242 undervisningstimer i 2016.

Revisjon har i ettertid av vår gjennomgang tatt kontakt med personalseksjonen, lønnsseksjonen og utdanningsavdelingen vedrørende våre funn. På grunn av store overtidsutbetalinger på lønnen i november 2017 har personalseksjonen bedt lønnsseksjonen om å stoppe overtidsutbetaling for ansatte med senior-/livsfasetilskudd ved

Egen lokal arbeidstidsavtale for fagskolen i Møre og Romsdal.

4 – Seniortiltak

Lærere har rett til å få redusert årsrammen for undervisning med inntil 5,8 % og 12,5 % fra skoleårets begynnelse det kalenderåret de fyller hhv 55 og 60 år.

Årsrammereduksjonen innebærer en omfordeling av arbeidsoppgaver innenfor det ordinære årsverket. Den omfordelte tiden nyttes til pedagogisk arbeid og forutsettes å lette den enkeltes lærers arbeidssituasjon.

fagskolen inntil en har skaffet tilstrekkelig dokumentasjon til å foreta en ny vurdering av overtiden.

Sammenligne bruk av overtid med andre fagskoler

Vi har sendt e-post til offentlige fagskoler i Trøndelag (7 stk.) og Sogn og Fjordane (2. avdelinger) med spørsmål om skolens bruk av overtid. Vi har stilt følgende spørsmål:

1. Hvor mange lærerstillinger er det ved din fagskole?
2. Hvor mange elever er det ved din fagskole?
3. Hvor mange ansatte ved fagskolen har overtidsutbetalinger over kr. 75.000 i 2016?
4. Hvem godkjenner overtid ved fagskolen?

Vi har kun mottatt svar fra 2 fagskoler. Ingen av de to respondentene har overtidsutbetalinger over kr. 75.000 i regnskapet for 2016.

4.3 Revisors vurdering

I tillegg til at det er svært dyrt er det ikke i tråd med intensjonen i den lokale arbeidsavtalen med fagskolene når seniortiltak blir benyttet som normaldrift for flere ansatte. I følge avtalen skal den omfordelte tiden benyttes til pedagogisk arbeid og forutsettes å lette den enkeltes arbeidssituasjon.

Før en kan sette omfattende overtid til utbetaling på lærere med seniortiltak/livsfasetiltak skal det spesielle tilfeller til. Dette er ifølge personalseksjonen signalisert til skolene.

I de tilfeller hvor ansatt er på seniortiltak og samtidig har flere stillinger i fylkeskommunen, eventuelt hos andre arbeidsgivere, bør fylkeskommunen være ekstra oppmerksom i forhold til både seniortiltak og uttak av overtid.

Personavdelingen har etter at vi har gjort våre funn reagert på tilvist overtid i november og stoppet utbetalingen av overtidstillegget for ansatte ved fagskolen i Ålesund med seniortiltak inntil nødvendig dokumentasjon foreligger.

5 Konklusjon og anbefalinger

5.1 Konklusjon

Problemstilling 1: Har Møre og Romsdal fylkeskommune system på overordna nivå for ressursstyring av fagskolene?

Funn:

Budsjettering:

Da fylkeskommunen sitt budsjett for 2008 ble vedtatt, ble det samtidig vedtatt at driften ved fagskolene skulle tilpasses de statlige rammeoverføringene. Frem til i dag har skolene ikke lykkes med dette. I budsjettåret 2016 ble fagskolene tilført om lag 9,077 mill. kroner ut over de statlige midlene.

Alle våre informanter sier at fagskolene sine budsjett ikke er realistiske budsjett. Det orienteres om at tildelt rammer ikke er tilstrekkelig til å drive de linjene/fagene som fagskolene har i dag. Med ca. 93% av alle driftsutgiftene til lønn, mener informantene det er lite de kan gjøre med for å redusere driftsutgiftene slik de er i dag.

Fylkesrådmannen har ved flere tilfeller peka på at de statlige overføringene ikke er tilstrekkelige til å få balanse i driften av fagskolene, med den struktur og kapasitet en har i dag.

Budsjettstyring:

Vi kan ikke se at det i tertialrapportene foreligger forslag til tiltak i forhold til å sikre balanse i gjeldende årsbudsjett for fagskolene. Det er heller ikke foretatt endringer i årsbudsjettet som påkrevd.

I samtaler med informantene kommer det frem at endring i linjer og eventuelle sammenslåinger av linjer/fag kan være ett alternativ for å redusere ressursbruken ved fagskolene. De fleste av linjene/fagene ved Fagskolen i Møre og Romsdal er forholdsvis dyre linjer, med dyrt utstyr, og det å eventuelt starte nye linjer som er billigere og som kan finansiere noen av de mer kostbare fagene kan også være ett alternativ ifølge informant.

Revisors vurderinger:

Våre funn viser at det ikke vedtas realistiske budsjett for fagskolene og at det heller ikke er gjennomført tiltak for å rette på dette. Det er krav i lovverket om at dersom tiltak ikke gjennomføres så skal fylkeskommunen regulere budsjettet i løpet av året når en ser at vedtatt budsjetttramme ikke holder. Dette er heller ikke gjort.

Vi stiller å spørsmål ved om generalforsamling ved fylkestinget har gitt tydelige nok styringssignal til fagskolestyret vedrørende å tilpasse driften og tjenestene til tildelt budsjetttramme.

Problemstilling 2: Har fagskolene gode system for ressursstyring og bruk av overtid?

- d) Kartlegge bruken av overtid
- e) Kartlegge bakgrunn for bruk av overtid
- f) Sammenligne bruken av overtid med andre fagskoler

Funn:

Kartlegge bruken av overtid:

Det har vært en stor økning i overtidsutbetaling ved fagskolene i Møre og Romsdal i perioden 2013 til 2015. Overtidsutbetalingene har gått noe ned i 2016. Over 94% av utbetalt overtid gjelder fagskolen i Ålesund.

Vår gjennomgang av lønnsutbetalingene til ansatte ved fagskolene i Kristiansund og Ålesund for 2016, har viste at det er 13 ansatte (lærere) som har variabel lønn inkl. overtid på mer enn kr. 75.000 i 2016. To av disse er ansatt ved Kristiansund, mens elleve er ansatt ved fagskolen i Ålesund.

Alle disse 13 ansatte har utbetalt variabel lønn mellom kr. 76.000 og kr. 228.000 i 2016. For samtlige av disse ligger hovedvekten av variabel lønn på avtalt overtid med 50% tillegg.

Gjennomsnittet i utbetalt variabel lønn i 2016 for alle ansatte ligger på kr. 74.642, mens medianen ligger på kr. 45.059.

Ved fagskolen i Ålesund har en ifølge regnskapet for 2016 totalt 1.147 overtidstimer. De ansatte i vårt utplukk¹⁵ står for 78 % av disse timene. Ved fagskolen i Kristiansund har en ifølge regnskapet for 2016 bare 65 overtidstimer.

Kartlegge bakgrunn for bruk av overtid:

Fagskolen i Kristiansund har ca. 17 ansatte. Av disse har to ansatte overtid over kr. 75.000 i 2016. Disse to har til sammen 65 overtidstimer i 2016, og de fleste av disse er for en ansatt (ansatt 1).

- Ansatt 1: Overtidstimer for denne personen skyldes at lærer måtte ta over lederoppgaver, samtidig som han måtte fullføre lærertimene. Det ville vært svært uheldig for studentene med skifte av lærer like før eksamen og helt på slutten av skoleåret.
- Ansatt 2: Personen her er ansatt i 100% ved fagskolen og VGS i Kristiansund. Vedkommende har fra 2017 avtale om seniortillegg, dvs. redusert arbeids tid med 12,5%. I tillegg til å ha seniortiltak med redusert arbeidstid har ansatt mottatt

¹⁵ Utplukk fra fagskolen i Ålesund: 11 stykk over kr. 75.000 i utbetalt variabel lønn inkl. overtid

overtid for jobb ved annen videregående skole i fylkeskommunen. Overtiden for ansatt blir derfor ikke belastet fagskolen, men den videregående skolen som vedkommende har vikartimer i.

Fagskolen i Ålesund har ca. 26 ansatte. Snittalder på de ansatte er 55 år, noe som medfører at svært mange av lærerne har seniortiltak. Skolen har valgt å foreta en reduksjon direkte i årsrammen for undervisningspersonellet for seniortiltak, noe som medfører at overtidstillegg trer inn etter henholdsvis 628 og 584 undervisningstimer. Dette resulterer i at overtid har blitt utløst allerede etter utført 94,2 % (55år +) og 87,5 % (60 år+) av ett årsverk.

De elleve ansatte med overtid over kr. 75.000 ved fagskolen i Ålesund har totalt 1147 overtidstimer i 2016. Dette utgjør 78% av all overtidskostnadene ved fagskolen. Vår gjennomgang av disse elleve viser følgende:

- Administrasjonen ved fagskolen har planlagt skoleåret med bruk av overtid for alle ansatte i utvalget, dvs. bruk av avtalt overtid.
- Av de 11 i utvalget har 8 seniortiltak som gir rett på redusert arbeidstid (6 har redusert med 12,5% og 2 har redusert med 5,8% i 2016). Dette får store økonomiske konsekvenser ved at overtid påløper allerede ved 94,2% stilling fra det kalenderåret den ansatte fyller 55 år og 87,5% stilling fra det kalenderåret de fyller 60 år.
- Våre tall viser at reduksjon i års ramme på grunn av seniortiltak tilsvarer 1,86 årsverk.
- Ved fagskolen er ordinær ramme per lærer satt til 668 undervisningstimer per skoleår. Dette medfører at fagskolen i Ålesund har benyttet seniortiltak tilsvarende 1242 undervisningstimer i 2016.

Sammenligne bruk av overtid med andre fagskoler

Vi har kun mottatt svar fra 2 fagskoler. Ingen av disse har overtidsutbetalinger over kr. 75.000 i regnskapet for 2016.

Revisors vurderinger:

I tillegg til at det er svært dyrt er det ikke i tråd med intensjonen i den lokale arbeidsavtalen med fagskolene når seniortiltak blir benyttet som normaldrift for flere ansatte. I følge avtalen skal den omfordelte tiden benyttes til pedagogisk arbeid og forutsettes å lette den enkeltes arbeidssituasjon.

Egen lokal arbeidstidsavtale for fagskolen i Møre og Romsdal.

4 – Seniortiltak

Lærere har rett til å få redusert årsrammen for undervisning med inntil 5,8 % og 12,5 % fra skoleårets begynnelse det kalenderåret de fyller hhv 55 og 60 år.

Årsrammereduksjonen innebærer en omfordeling av arbeidsoppgaver innenfor det ordinære årsverket. Den omfordelte tiden nyttes til pedagogisk arbeid og forutsettes å lette den enkeltes lærers arbeidssituasjon.

Før en kan sette omfattende overtid til utbetaling på lærere med seniortiltak/livsfasetiltak skal det spesielle tilfeller til. Dette er ifølge personalseksjonen signalisert til skolene.

I de tilfeller hvor ansatt er på seniortiltak og samtidig har flere stillinger i fylkeskommunen, eventuelt hos andre arbeidsgivere, bør fylkeskommunen være ekstra oppmerksom i forhold til både seniortiltak og uttak av overtid.

Personavdelingen har etter at vi har gjort våre funn reagert på tilvist overtid i november og stoppet utbetalingen av overtidstillegget for ansatte ved fagskolen i Ålesund med seniortiltak inntil nødvendig dokumentasjon foreligger.

5.2 Anbefaling

Revisjonen anbefaler fylkeskommunen:

- ✓ Å påse at det utarbeides realistiske budsjett ved enten å endre rammene, eller at det gjøres noe med driften eller tjenestetilbudet til fagskolene.
- ✓ Å vurdere om styringssignalene mellom generalforsamling og styret er gode nok
- ✓ Nærmere presisering av overtid etter SFS 2213 viser til at redusert undervisning på grunn av livsfasetiltak ikke skal fungere som et forbedret innslagspunkt for overtidsgodtgjørelse. Fullt uttak av livsfasetiltak og fast overtid bør derfor ikke kombineres.

Litteraturliste

Tilstandsrapport: Fagskolene 2015, Kunnskapsdepartementet: «Fylkeskommunene og fagskolen: tilrettelegging for fagskoletilbud og kostnader ved fagskoledrift» utarbeidet av NIFU.

Fylkesstatistikken for Møre og Romsdal fylkeskommune for 2017

Vedlegg: Revisjonskriterier

Revisjonskriterier - ressursstyring:

Kommuneloven:

§23 nr. 2 Administrasjonssjefen

Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organ, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at de er gjenstand for betryggende kontroll.

kapittel 8. Økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og rapportering.

§ 44. Økonomiplan. nr. 3

Økonomiplanen skal omfatte hele kommunen eller fylkeskommunens virksomhet og gi en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter, forventede utgifter og prioriterte oppgaver i planperioden. Planen skal være satt opp på en oversiktlig måte.

§ 46. Årsbudsjettets innhold. nr. 3

Årsbudsjettet skal være realistisk.

§ 46. Årsbudsjettets innhold. nr. 4

..... Kommunestyret eller fylkestingets prioriteringer, samt de målsettinger og premisser som årsbudsjettet bygger på, skal komme tydelig fram.

§ 47. Årsbudsjettets bindende virkning. nr. 2

Skjer det endringer i løpet av budsjettåret som kan få betydning for de inntekter og utgifter som årsbudsjettet bygger på, skal administrasjonssjefen, kommunerådets leder eller fylkerådets leder gi melding til kommunestyret eller fylkestinget.

§ 47. Årsregnskapet og årsberetningen. nr. 5

I årsberetningen skal det gis opplysninger om forhold som er viktige for å bedømme kommunens eller fylkeskommunens økonomiske stilling og resultatet av virksomheten, som ikke fremgår av årsregnskapet, samt om andre forhold av vesentlig betydning for kommunen eller fylkeskommunen. Det skal også redegjøres for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre betryggende kontroll og en høy etisk standard i virksomheten.

Forskrift om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner)

§ 10. Budsjettstyring

Administrasjonssjefen, eventuelt kommune- eller fylkerådet, skal gjennom budsjettåret legge fram rapporter for kommunestyret eller fylkestinget som viser utviklingen i inntekter og innbetalinger og utgifter og utbetalinger i henhold til det vedtatte årsbudsjett. Dersom administrasjonssjefen eller kommune- eller fylkerådet finner rimelig grunn til å anta at det kan oppstå nevneverdige avvik i

forhold til vedtatt eller regulert årsbudsjett, skal det i rapportene til kommunestyret eller fylkestinget foreslås nødvendige tiltak.

Kommentarer til forskriften § 10:

Første setning pålegger administrasjonssjefen, ev. rådet å rapportere til kommunestyret om den faktiske utvikling i inntekter og utgifter sett i forhold til de inntekter og bevilgninger som er ført opp i årsbudsjettet. Uttrykkene «gjennom året» og «rapporter» angir at slik rapportering skal skje med jevne mellomrom og minimum to ganger pr. år. Ut over dette setter forskriftene ikke nærmere krav til selve rapporteringen som nevnt, slik at den praktiske tilrettelegging vil være opp til den enkelte kommune eller fylkeskommune ut fra hva en lokalt eller regionalt finner hensiktsmessig. Andre setning gjelder ikke selve rapportene som nevnt over, men mulige tiltak dersom rapportene avdekker eventuelle avvik i forhold til gjeldende årsbudsjett. Med «tiltak» siktes det her ikke alene til justeringer i de oppførte inntekter og bevilgninger som er nødvendige for å sikre/oppretholde kravene til balanse i årsbudsjettet, men også til mulige tiltak innenfor budsjetttrammene. For eksempel justeringer av måltall, tjenesters innhold osv. Det vises for øvrig til forskriften § 3, jf. kommuneloven § 45 hvor endringer i årsbudsjettet skal skje på grunnlag av innstilling fra formannskapet eller fylkesutvalget, ev. rådet.

Forskrift om årsregnskap og årsberetning (for kommuner og fylkeskommuner)

§ 10. regnskapsfrister og behandling av årsregnskap og årsberetning, 4. avsnitt

Der det er vesentlige avvik mellom utgifter i årsregnskapet og bevilgning til formålet i regulert budsjett, skal det redegjøres for avviket. Tilsvarende gjelder ved avvik mellom inntekter i årsregnskapet og regulert budsjett.

Vedtekter for fagskolestyret i Møre og Romsdal

§ 2. Generalforsamling

Fylkestinget er generalforsamling for Fagskoleutdanningen i Møre og Romsdal fylkeskommune. Generalforsamlingen skal:

- velge representant til styret
- Velge leder av fagskolestyret
- Godkjenne vedtekter for fagskolestyret
- Fastsette budsjett og økonomiske rammer, og godkjenne regnskap og årsmelding for fagskolen.

§ 5. Oppgavene til styret

Styret skal blant annet:

- Ta avgjørelser om omdisponering av midler innenfor vedtatt budsjett i fagskoleutdanningen.
- Ta avgjørelser om bruk av midler som er tilført fagskolen utenom vedtatt budsjett

KS: Rådmannens internkontroll – Hvordan holde orden i eget hus

For at internkontrollen skal være enhetlig bør man etablere felles metoder, maler og rapporteringer for hele kommunen. I idehefte anbefales det at kommunen tar i bruk felles maler for ensartet rapportering. Ensartet rapportering gjør at det er mulig å sammenlikne og prioritere på tvers av enheter. Rapportering til nivået over bør være på samme format. Det bør foreligge dokumentasjon av internkontroll tiltak, og frekvens og form på rapportering vil dokumentere etterlevelse av internkontroll, og ha læringsverdi i forbedringsarbeid. Maler for prosedyrer, retningslinjer, instruksjoner o.l. er viktige i interkontroll arbeidet.

Informasjon og rapportering: Spørsmål som kommunen bør stille seg: Har vi gode rutiner for relevante og pålitelige rapporter? Fanger rapporteringsrutinene opp det du mener er vesentlig å rapportere videre?

Utledede revisjonskriterier for ressursstyring:

Budsjettering

Kommuneloven har følgende krav til budsjettering:

- Prioriteringer, målsettinger og premisser som årsbudsjettet bygger på, skal komme tydelig fram.
- Årsbudsjettet skal være realistisk.

Budsjettstyring

Tilsvarende stilles det i lovverket krav til budsjettoppfølging og rapportering:

- Gjennom budsjettåret og minst to ganger i året skal fylkesrådmannen rapportere til fylkestinget om utviklingen i inntekter og innbetalinger og utgifter og utbetalinger i henhold til det vedtatte årsbudsjett.
- Dersom det må forventes nevneverdige avvik i forhold til gjeldende budsjett skal rapporten foreslå nødvendige tiltak. I tillegg til å sikre balanse i årsbudsjettet, innebærer tiltak også mulige justeringer innenfor budsjettammen for eksempel justeringer av måltall, tjenesters innhold osv.
- Fylkestinget skal selv gjøre endringer i årsbudsjettet når dette er påkrevd¹⁶

¹⁶ Kommuneloven § 47 nr. 3

Revisjonskriterier - Overtid

Rundskriv fra KS: B-08/16 Overtid for undervisningspersonalet

Livsfasetiltak

Lærere som velger å benytte seg av livsfasetiltak får redusert undervisningstid. Hensikten med livsfasetiltak er at nyutdannede lærere får bedre tid til for- og etterarbeid, og seniorlærere får en lettelse i arbeidssituasjonen ved at de får tilbud om andre pedagogiske oppgaver (evt. for og etterarbeid etter fylte 60 år dersom de har ventet med å ta ut tiltaket til fylte 57 år).

Redusert undervisning på grunn av livsfasetiltak skal ikke fungere som et «forbedret» innslagspunkt for overtidsgodtgjøring. Lærere som har bedt om fullt uttak av livsfasetiltaket skal som hovedregel ikke pålegges vikartimer, da dette ikke vil være i samsvar med formålet med livsfasetiltaket. Fullt uttak av livsfasetiltaket og fast overtid skal ikke kombineres. I slike tilfeller vil løsningen være at læreren aksepterer et redusert uttak av livsfasetiltaket, eller at fag deles slik at den totale beskjefrigelsen ikke overstiger 100 %.

**Avtale mellom Møre og Romsdal fylkeskommune og arbeidstakerorganisasjonene:
Egen lokal arbeidstidsavtale for fagskolen i Møre og Romsdal, vedtatt i 2012.**

4 – Seniortiltak

Lærere har rett til å få redusert årsrammen for undervisning med inntil 5,8 % og 12,5 % fra skoleårets begynnelse det kalenderåret de fyller hhv 55 og 60 år.

Årsrammereduksjonen innebærer en omfordeling av arbeidsoppgaver innenfor det ordinære årsverket. Den omfordelte tiden nyttes til pedagogisk arbeid og forutsettes å lette den enkeltes lærers arbeidssituasjon.

Utledede revisjonskriterier for bruk av overtid:

Redusert undervisning på grunn av livsfasetiltak skal ikke fungere som et «forbedret» innslagspunkt for overtidsgodtgjøring.