

Prosjekt Karasjok

Forprosjekt – Arbeidsnotat **Oppvekst**

I forprosjektet setter vi primært fokus på grunnskolen, og samarbeidet mellom skoleeier og skolen. Det er på dette området det er påpekt størst risiko, både når det gjelder økonomi og tjenestetilbud. Vi ser i tillegg på barnehage, og på hvordan PPT og eventuelt andre som jobber med barn og unge i kommunen samarbeider med barnehage og skole.

Sektoren ledes av en kommunalleder, som er del av rådmannens ledergruppe. Kommunalleder har gradvis fått større og større oppgaveportefølje og ansvarsområde, og skal nå dekke barnehager, grunnskolen m/SFO og skolekantine, PPT, barnevern, kulturskolen, kulturkontor, folkebibliotek, språksenter og flyktningetjeneste. Kommunalleder er forbindelsen til politisk nivå, og skal ivareta eier- og myndighetsoppgaver i hverdagen.

1. Utviklingstrekk siste 5-10 år på sektoren

Her omtales kun grunnskolen.

Karasjok kommune har én grunnskole med 1. – 10. trinn. Barneskole og ungdomsskole ble sammenslått i 2006. Trinnene har fortsatt tilhold i hver sine bygg, men innenfor samme geografiske område. Skolen følger Kunnskapsløftet 2006 – samisk og tilbyr fjernundervisning for elever som bor i kommuner utenfor det samiske forvaltningsområdet. Kommunen har gradvis fått færre innbyggere i grunnskolealder og antall ansatte ved skolen er i noen grad redusert som følge av dette. Men reduksjonen i antall elever er større enn reduksjonen i antall ansatte, slik at man i dag har langt flere voksne i skolen pr elev enn for 10 år siden. Skolen har egen skolefritidsordning (SFO).

I skolen har de ansatte gjennomgående høy fagkompetanse, helt opp på lektornivå. De har hatt tradisjon for å innvilge deltakelse i etter- og videreutdanning ut fra enkeltpersoners ønsker. Skolen har også deltatt i flere nasjonale satsinger i regi av Utdanningsdirektoratet (Udir), som Vurdering for læring (VFL), Ungdomstrinn i Utvikling (UiU), Kompetanse for Kvalitet (KFK), Språkløyper og Realfagskommune. De har i tillegg over flere år hatt bistand fra Utdanningsdirektoratets Veilederkorps, som har bidratt med tydelige analyser og anbefalinger ut fra styrker og forbedringsområder.

Nåværende rektor er inne i sitt tredje år, og leder en administrasjon med 2 undervisningsinspektører (i hhv 100 % og 50 % administrativ stilling) og 2 kontorassistenter i 100 % stilling. I følge skolens nettsted defineres også spesialpedagogisk koordinator og SFO-leder inn i ledelsen. Før nåværende rektor tiltrådte, hadde skolen perioder med delvis fraværende ledelse enten forårsaket av vakanser eller at stillingsinnehaver hadde dobbeltrolle som rektor og kommunalleder. I følge ansattrepresentanter førte dette til en svært selvstendig ansattgruppe, som selv måtte ta tak og ordne opp i oppgaver som strengt tatt lå til ledelsen. Timeplanlegging er et eksempel på dette. Selv om slike oppgaver nå utføres av skoleledelsen, har perioden påvirket kulturen ved skolen og forholdet mellom ansatte og ledelse. Dette omtales nærmere i del 2.3.

Sykefravær har vært stabilt svært høyt (+/- 10 %) over lang tid. Selv om kurven er nedadgående, beskrives terskelen for å sykmelde seg som lav. Samtidig har det over tid vært etablert praksis at det alltid settes inn vikar ved sykdom. Dette gjelder både ordinær opplæring og spesialundervisning.

Skolen har hatt varierende resultater på elevenes læring og trivsel. I følge kommunens kvalitetsmelding for 2018 er det spesielt viktig å forbedre seg på læringsmiljø (på grunn av høye

mobbetall), lesing, språk og matematikk. Her er det satt inn tiltak og disse er forankret i skolens årlige utviklingsplan. Ledelsen melder om en positiv utvikling som følge av tiltakene.

Skolen har over tid hatt svært høy andel elever med spesialundervisning. Beskrivelser fra ansatte og ledelse tilsier at terskelen for å henvise elever til PPT har vært og fremdeles er svært lav. Vi kommer nærmere tilbake til dette i del 2.3.

2. Status/nåsituasjon/Situasjonsbeskrivelse

2.1 Felles for oppvekstområdet

- Uten unntak har vi fått tilbakemeldinger på at det er nødvendig med store grep. Grepene som nevnes handler både om økonomi, forvaltningspraksis, systematikk, kultur og ledelse.
- Samtidig sier de aller fleste at grepene handler om andre enn dem selv. Vi har fått mange beskrivelser som handler om andre ledere og andre ansatte som ikke gjør det de skal, eller ikke gjør det på den måten de skal. Dette blir også ofte brukt som en forklaring for hvorfor personen selv nærmest er maktesløs i sin situasjon.
- Roller og ansvar er gjennomgående nøkkelbegrep:
 - o Alt for mye er basert på muntlige og uformelle avklaringer. Det foreligger ingen skriftlig delegering fra rådmann og ned i linja. Dette medfører uklarhet om hvem som har ansvar for hva. Det kan forklare hvorfor forvaltningsoppgaver ikke blir utført, at de utføres feil, eller av personer som ikke har myndighet til å utføre dem. For eksempel fatter skolen enkeltvedtak uten at den er delegert denne myndigheten.
 - o Arbeids-/stillingsbeskrivelser foreligger ikke. Dermed blir det opp til den enkelte å vurdere både innhold og kvalitetsstandard for sin stilling. Et hederlig unntak her er barnehagene, der styrerne i fellesskap har utarbeidet arbeidsbeskrivelser for alle ansattgrupper.
 - o Mangel på ansvarliggjøring er gjennomgående i linja. Bestillinger på leveranser, for eksempel i budsjettsammenheng eller i politiske saksprosesser, følges ofte ikke opp. Mangelen på oppfølging har ingen konsekvenser, og kan like gjerne brukes av bestilleren som en unnskyldning og hvilepute for at frister og pålegg ikke følges.
 - o Vi har også gjennom samtaler fått beskrivelser av rolleblanding mellom politiske verv og ansettelsesforhold i kommunen.
- Bortsett fra samarbeidet med PPT, er det ingen som nevner tverrfaglig eller tverrsektoriell samhandling om barn og unge. Dermed nevnes heller ikke potensialet som ligger i en helhetlig og samordnet tjenesteyting, noe som spesielt ville gagne utsatte barn og unge som får oppfølging fra flere kommunale enheter.
- Kommunen henger etter på digitalisering. Dette gjør internsamarbeid og prosessflyt ineffektivt, og svekker også innbyggerinvolvering og omdømme.
- Samtalene viser at det ofte er vanskelig å gi uttrykk for hva som oppleves positivt og hva man lykkes med. «Ryggmargsrefleksjonen» er å omtale det og de som ikke fungerer. Dette kan i sum skape en lite mestringsorientert kultur.

2.2 Barnehage

Det er to kommunale og én privat barnehage i kommunen. Kommunen har praktisert løpende opptak og antall barnehageplasser har vært tilstrekkelig. Inneværende år er det imidlertid ventelister, noe det er stor politisk oppmerksomhet rundt fordi det kan redusere sannsynligheten for at barnefamilier flytter til kommunen. Både politikerne og barnehagestyrerne er tydelige på at dette burde administrasjonen ha forutsett. Når nytt barnehagebygg åpnes høsten 2019 antas det at kapasiteten

igjen vil være tilstrekkelig. Nybygget blir større enn dagens, men regelverkskravene knyttet til arealnorm pr barn og pedagogtetthet kan likevel legge begrensninger på antall plasser.

Barnehagene jobber kontinuerlig med implementeringen av ny rammeplan, og har som del av dette stor oppmerksomhet rundt samisk språk, kultur og identitet. Styrene vektlegger utarbeidelse og gjennomføring av årsplan, og de har i tillegg utarbeidet støttedokumenter som «Roller som leder. Styrene», arbeidsbeskrivelser for alle ansattgrupper og trivselsplan (med handlingsplan mot mobbing). Dokumentene har de to styrene utarbeidet i fellesskap.

Styrene uttrykker at de har svært god støtte i hverandre, fordi de på mange måter opplever å være overlatt til seg selv i hverdagen. De savner både støtte og veiledning fra kommunenivået, og skulle svært gjerne brukt mer av sin arbeidstid på pedagogisk ledelse. Nå brukes svært mye tid på administrative oppgaver, budsjett og økonomioppfølging samt oppfølging av sykefravær. Det er ikke tydeliggjort hvem som ivaretar kommunens ansvar og oppgaver som barnehagemyndighet og barnehageeier, og her uttrykker styrene usikkerhet. Fylkesmannen i Finnmark gjennomførte tilsyn med Karasjok kommune i 2018, der myndighets- og eierrollen var et sentralt tema. Tilsynet er ennå ikke lukket fordi kommunen ikke i tilstrekkelig grad har påvist en praksis som er i tråd med barnehageloven.

Sykefraværet har gått ned fra ca 20 % til ca 12 %, noe som er en svært positiv reduksjon. Sykefraværet er likevel fremdeles svært høyt og det medfører mye bruk av arbeidstid for styrene. De har tett dialog med de fraværende, gjennomfører oppfølgingsamtaler og annet samarbeid med NAV, og innhenter bistand fra kommunal HMS-koordinator. De praktiserer åpen dør og vil gjerne være tett på sine ansatte. De opplyser om at sykefravær har vært tema i kommunal enhetsledermøter, men at de gjerne skulle brukt mer tid på erfarings- og kunnskapsdeling i tillegg til statistikk og formaliteter.

Det er kommunalleder som fatter enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp, noe styrene sier tar for lang tid. For barnehagene er det krevende at de pr dato ikke har besatt stilling som spesialpedagog. Dette medfører at mye av oppfølgingen av disse barna legges på de pedagogiske lederne, som fra før av har stort pedagogisk ansvar all den tid styrene må bruke store deler av sin stilling på administrative oppgaver.

En hovedutfordring for barnehagene er å rekruttere og beholde nødvendig kompetanse. Dette gjelder særlig barnehagelærere og spesialpedagog. Pr dato har kommunen flere dispensasjoner fra utdanningskrav, noe som over tid forringer kvaliteten på barnehagetilbudet.

Når det gjelder barnehagenes samarbeid med skolen, barnevern og PPT, uttrykker styrene et forbedringspotensial. De opplever få initiativ fra skolen, og redd for å mase når de ønsker bedre faglig sammenheng mellom barnehage og skole. For barn med spesialpedagogisk hjelp er det imidlertid etablert gode overgangsrutiner. Styrene mener at de burde samarbeidet bedre med barneverntjenesten, og har sendt få bekymringsmeldinger. Samarbeidet med PPT har også et stort forbedringspotensial. Barnehageloven er tydelig på at PPT skal bruke sin kompetanse til å bidra med kompetanseheving og organisasjonsutvikling, og således jobbe forebyggende og systemrettet. Dette skjer ikke, ifølge styrene. PPT kommer kun hvis de blir spurt, og det foreligger ingen samarbeidsrutiner. «Plan for tilpasset opplæring» gjelder kun skolen og PPT.

Styrene er fornøyd med at kommunalleder avholder enhetsledermøter hver tredje uke. Det bes om innspill til saker men det kommer sjelden, dermed blir det mye informasjon og svært lite felles refleksjon.

Ut fra vår kjennskap har barnehagene holdt seg innenfor de økonomiske rammene over flere år.

2.3. Grunnskole

Med én grunnskole i kommunen er det svært viktig både for nåværende innbyggere og for å kunne tiltrekke seg nye, at opplæringstilbudet ved denne skolen har god kvalitet og at den har tydelige kjennetegn på felles grunnsyn og praksis. Her hviler et moralsk og legalt ansvar på alle ansatte, på skoleledelsen og på kommunen som politisk og administrativ skoleeier. Vi vil fastslå at her gjenstår mye viktig arbeid.

Det er imidlertid en del positivt å bygge ut fra:

- Siste kvalitetsmelding for grunnskolen viser totalt sett framgang på læringsresultat.
- Lærerpersonalet har gjennomgående høy kompetanse, og skolen legger i tillegg til rette for deltakelse i videreutdanning slik at også framtidige kompetansekrav kan oppfylles.
- Ansatte uttrykker dessuten at de er flinke til å støtte hverandre i hverdagen.
- Samarbeidet ved overganger er godt, både barnehage – skole, barnetrinn – ungdomstrinn og grunnskole – videregående opplæring.
- Samisk språk og kultur ivaretas på en god måte. At skolen framstår som en tydelig pådriver for bevaring og videreutvikling av samisk språk og kultur er meget viktig.
- Godt samarbeid med NAV og kommunens HMS-koordinator.
- Skolen vil etter all sannsynlighet også i framtiden ha en gunstig økonomisk situasjon relativt sett, fordi den som samisk skole og tospråklig skole tilføres statlige ekstraressurser knyttet til intern undervisningsorganisering og fjernundervisning.
- Alle aktører viser tydelig erkjennelse og positivitet til at situasjonen må forbedres.

Kommunens årsmeldinger og budsjett/økonomiplan er tydelige på behovet for omfattende økonomiske grep.

Sykefravær

Som nevnt er skolens sykefravær høyt (+/- 10 %) og det har vært stabilt høyt over tid. Samtalene oppsummert kan vi si at terskelen for å sykmelde seg er lav, og vi har fått beskrevet eksempler på at ansatte sykmelder seg - eller truer med å sykmelde seg - hvis det kommer endringsforslag de er uenige i. På den annen side har vi også eksempler på at skoleledelsen har bedt ansatte om å sykmelde seg, og at ledelsen har vist mangelfull vilje til endring og/eller tilrettelegging av arbeidsoppgaver for å kunne opprettholde størst mulig tilstedeværelsesprosent. Oppfølging av sykmeldte gjøres for så vidt etter boken, men får fort et reaktivt og lite målrettet preg. Skolen har også etablert sitt eget «mini-AMU» som burde vært et viktig forum på systemnivå for både forebygging og oppfølging av sykefravær, men engasjementet er visstnok lavt.

Ansatte stiller spørsmål ved om lederne i kommunen har en tydelig og felles oppfatning av hva det vil si å være IA-bedrift. I tillegg er ikke resultatene fra medarbeiderundersøkelsen 10-Faktor fulgt opp. Verken ledere eller ansatte husker hvilke faktorer skolen skulle følge opp, selv om de antar at mestringsorientert ledelse er én av dem. Ansatte bruker arbeidsmiljøet som en hovedforklaring for det høye sykefraværet.

Vikarordning

Det er tradisjon for å sette inn vikar fra første time. Eneste begrunnelse for dette er at det er gammel tradisjon. Av økonomiske hensyn er det mest vanlig med ekstern innleie i form av ufaglært ungdom. Eneste krav er at videregående skole er fullført. Mange vikarer gjør en kjempejobb ut fra sine forutsetninger, og noen skal starte på lærerutdanning, men ved langvarig sykefravær vil en slik praksis være en risikofaktor for kvaliteten både på ordinær opplæring og spesialundervisning.

Skoleledelsen erkjenner at her må noe gjøres, eksempelvis gjennom bedre utnyttelse av interne krefter på samme trinn. Det sier seg også selv at dagens praksis blir en meget stor kostnadsdriver, og den blir direkte forårsaket av sykefraværsprosenten. I 2017 var vikarbudsjetten kr 50 000 mens det reelle (over)forbruket var på nesten kr 2 000 000. Det må nevnes at oppgaveansvaret for vikarordningen er lagt til skolens teamledere, altså utenfor ledelsen.

Tilpasset opplæring, inkludert spesialundervisning

Over 20 % av skolens årstimer er relatert til spesialundervisning, og situasjonen har vært stabil over tid. Det vil si at store ressurser bindes opp til tiltak overfor enkeltelever. Enkeltelever med store hjelpebehov får oppfølging én til én, noen får sin spesialpedagogiske oppfølging i klassefelleskapet, mens de fleste får det som del av mindre grupper. Verken skoleeier eller skole har analysert hvilke drivere som forårsaker så mye spesialundervisning. Ut fra dokumenter og samtaler vil vi nevne:

- *Terskel.* Det brukes lite tid og kompetanse på å vurdere forebyggende forbedringer innenfor den ordinære opplæringen, til tross for at opplæringsloven stiller tydelig krav om dette. Kravet innebærer at både eleven selv og læringsmiljøet eleven er del av skal analyseres med sikte på å sette inn tiltak som styrker tilpasset opplæring uten å måtte gå veien om spesialundervisning. Utdanningsdirektoratet har tydeliggjort at PPT med sin komplementære kompetanse, i denne fasen bør spille en viktig systemrettet rolle i samarbeid med skolens pedagoger og spesialpedagoger. For lite vektlegging av denne fasen skaper fort lav terskel for henvisning til PPT, og et fokus på enkeltelevens feil og mangler mer enn miljøfaktorene rundt eleven.
- *Forståelse av begrepet tilpasset opplæring.* Både dokumenter, for eksempel «Plan for tilpasset opplæring», og gjennomførte samtaler, viser at ledere og ansatte ved skolen nærmest ser på tilpasset opplæring kun som spesialundervisning. Da reduseres det faglige handlingsrommet betraktelig, og den enkelte lærer «slipper» å analysere kvaliteten på egen undervisning. Samtidig vil store ressurser bindes opp til oppfølging av enkeltelever. Når vi samtidig får beskrevet at spesialundervisningen er lite målrettet og lite planmessig, ofte gjennomføres av ufaglærte, og ikke blir systematisk evaluert, er det grunn til å stille spørsmål ved om skolens praksis for tilpasset opplæring alltid er til barnets beste.
- *Elevsyn.* Gjennomførte samtaler, spesielt med lederne, gjør at vi stiller spørsmål ved hvilket elevsyn som ligger til grunn for skolens praksis. Som nevnt har vi inntrykk av at fokus raskt settes på enkelteleven og dennes feil og mangler allerede i før-henvisningsfasen. Dette er selvfølgelig viktig for å kunne målrette tiltak best mulig, men det kan ikke gjøres uten at det samtidig jobbes med positiv forsterkning av miljøfaktorer. I tillegg organiseres størstedelen av spesialundervisningen i gruppe eller oppfølging én til én, dermed er normalsituasjonen for spesialundervisning av elever tas ut av fellesskapet uten at dette nødvendigvis er tydelig begrunnet. Vi stiller derfor spørsmål ved skolens holdning til inkludering. Vi har mottatt eksempel på at samtlige elever ved et trinn er henvist til PPT, til tross for at klassen har svært få elever. Vårt spørsmål understrekes av at skolen ennå ikke har jobbet med ny overordnet del av læreplanverket. Denne har forskriftstatus, og legger stor vekt på norsk skoles felles verdigrunnlag, som blant annet er tuftet på menneskerettighetene og Barnekonvensjonen. Overordnet del er i tillegg tydelig på viktigheten av at skoler skal være profesjonelle læringsfellesskap, med kjennetegn på felles grunnsyn og felles praksis.
- *Interne rutiner.* Inntil «Plan for tilpasset opplæring 2015 – 2017» ble utarbeidet, var det praksis at den enkelte lærer kunne kontakte PPT og be om utarbeidelse av sakkyndig vurdering på enkeltelever. Planen fastsetter en ny praksis, og henvisninger skal gå via spesialpedagogisk team. Samtaler indikerer at planen fremdeles ikke fullt ut er omsatt til praksis, men at de er på rett vei.

- *PPT*. Tradisjonelt har PPT i kommunen disponert mesteparten av sine ressurser til sakkyndighetsarbeid og dermed mye kontortid. Samtidig har PPT gjennom opplæringsloven et dobbelt mandat: De skal i tillegg til sakkyndighetsarbeid jobbe forebyggende og systemrettet i barnehager og skoler ved å bidra med kompetanseheving og organisasjonsutvikling. Når sistnevnte ikke skjer oppstår fort en negativ spiral, ved at lærerpersonalet ser seg nødt til å henvise elever til PPT fordi egen kompetanse oppleves utilstrekkelig. Samtaler viser at PPT nå er i ferd med å prioritere sitt systemrettede arbeid, noe som vil være svært viktig. Vi er i tillegg kjent med at PPT og skole mottar veiledning fra Fylkesmannen om sin forvaltnings- og sakkyndighetspraksis, med sikte på å unngå feilvurderinger.
- *Kompetanse*. Mangel på spesialpedagogisk kompetanse i lærerpersonalet skaper behov for bistand. Dette behovet vil forsterkes hvis eksisterende kompetanse ikke blir brukt på riktig sted. Gjennom samtaler har vi hørt at enkelte ansattes spesialpedagogiske kompetanse ikke blir utnyttet godt nok. Selv om det kan være gode forklaringer på dette, eksempelvis timeplantekniske, vil det alltid være viktig å mobilisere den fagkompetansen man har på huset.
- *Økonomisk mulighet*. Karasjok skole har over tid hatt et så stort opplevd økonomisk handlingsrom at det skaper en risiko for at for mange elever får ekstra bistand i form av spesialundervisning. Hvis et vedtak medfører ekstra ressurser til trinnet, kan det i seg selv utgjøre en driver. I de fleste kommuner må ressurser til spesialundervisning tas fra den «felles pengesekken», noe som gjør det mer naturlig å vurdere alternativer ved å analysere kvaliteten på den ordinære opplæringen og å sette inn tiltak i klassefelleskapet.

Læringsmiljø

Som beskrevet i kvalitetsmeldingen for 2018, har skolen høye mobbetall over tid. Spesielt gjelder dette barnetrinnet. Ledelsen erkjenner at de ikke alltid har vært raske nok med å fange opp og følge opp elever som opplever at de blir krenket, noe som har utløst mye støy eksternt. De uttrykker at problematikken primært handler om noen få elever som gjør veldig mye «vesen ut av seg». Mange tiltak er iverksatt, og enkelte elever har assistenter som følger dem tett både i timer og friminutt. Ledelsen sier at samarbeidet hjem-skole kan være vanskelig i denne typen saker, blant annet fordi foreldre kan være uenige seg imellom. De skulle gjerne sett at det var enklere å få med enkelte foreldre på det å bry seg om skolen, og å ta i et tak sammen med dem. Barnetrinnets satsing på forebyggingsmodellen PALS ser imidlertid ut til å ha effekt, selv om noen få enkeltlærere visstnok velger å ikke slutte opp om satsingen.

Oppfølging av skolens læringsmiljø er hovedtema for Veilederkorpsets videre arbeid i Karasjok kommune.


Grunnskoleadministrasjonen

Karasjok skole har ut fra sin størrelse en usedvanlig stor skoleadministrasjon. Dette erkjennes også av ledelsen selv. Samtidig framstår gruppen samlet, etter vår vurdering, som lite effektiv, lite koordinerte og med lite trykk på utvikling. Det er mangel på skriftlige rutiner og rolleavklaringer, og mye arbeidstid går bort i møter enten internt eller på kommunenivå. Skoleledelsen har bedt de andre om å utarbeide stillingsbeskrivelser for sin egen jobb, men dette er ikke gjort, og det blir heller ikke fulgt opp av ledelse. Vi får også beskrivelser av dårlige samarbeidsrelasjoner og lav gjensidig tillit internt i administrasjonen, noe som setter et klart negativt preg på arbeidshverdagen. Skoleledelsen er tydelig på at noe må gjøres, og at antallet stillinger i administrasjonen må reduseres. Det er gjort forsøk på overflytting av den ene kontorassistentstillingen til rådhuset, men dette strandet på grunn

av stor motstand. Rektor er opptatt av at administrasjonen må starte med seg selv hvis kravene om kostnadskutt skal få gjennomslag i personalgruppen.

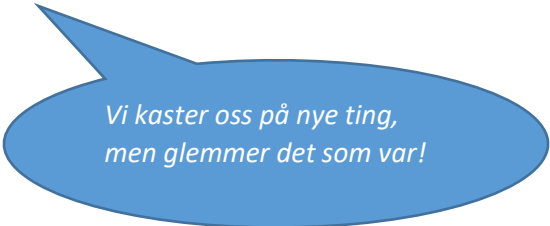
Ledelse

Det er behov for å jobbe mer inngående med hva som kjennetegner god ledelse. Gjennomførte samtaler med både ansatte, undervisningsinspektør og rektor, gir oss inntrykk av en ledelse og et samspill som både er ustrukturert, lite prosessorientert, lite involverende og hierarkisk styrende. Når både ansatte og skoleledelse selv bruker ord som «ordre» og «styringsrett» i beskrivelser av hverdagen, kan dette gjenspeile hvilket syn på ledelse som ligger til grunn. Skoleledelsen beskriver at det fort oppstår misnøye blant ansatte når de stilles krav til, men dette kan kanskje også handle like mye om *måten* kravene stilles på. Begge parter beskriver en negativ samarbeidsrelasjon preget av mangel på gjensidig tillit. Dette kan bli forsterket av historikken, der ansatte grunnet delvis fravær av ledere har måttet ta stort ansvar og har ordnet opp på egen hånd. Baksiden av dette kan imidlertid være utvikling av privat praksis, for stor grad av autonomi og liten vilje til å la seg lede.



Det holder ikke å argumentere med at «det er bestemt, så sånn må det være!»

Ansatte mener at satsingsområder og endringer i for liten grad er forankret i personalgruppen før beslutninger tas. Dette gjelder både *medbestemmelse* i tråd med Hovedavtalen, og *medvirkning* i tråd med godt prosessarbeid. Tilliten svekkes ytterligere ved at det stadig vekk satses på nye områder uten at de foregående er fullført eller evaluert. Ansatte savner en ledelse som i større grad bidrar til implementering av endringer. Det er viktig å ha stø kurs over tid, og ledelsen må gjerne «trykke på», men da må det gjøres på riktig måte.



Vi kaster oss på nye ting, men glemmer det som var!

Økonomi

Nylig gjennomført KOSTRA-analyse viser tydelig at grunnskolen har økonomiske utfordringer. Dette erkjennes også av kommunen, blant annet gjennom årsrapport og budsjett/økonomiplan. Budsjett 2019 pålegger skolen å gjennomføre markante innsparingstiltak. Dette er foreløpig ikke tatt tak i i fellesskap. Det ble avholdt et oppstartsmøte i januar 2019, men ingen fellesmøter er gjennomført etter dette.

I følge tillitsvalgte har arbeidstakerorganisasjonene foreslått tiltak og disse er formidlet til skoleledelsen, men skoleledelsen har ikke fulgt opp disse eller iverksatt egne prosesser for å kunne innfri kuttkravet. De henviser til pågående arbeid med rammetimetall for skoleåret 2019/2020, som de mener vil løse en del av utfordringene. Tillitsvalgte erkjenner at befolkningsprognosene tilsier en reduksjon i antall undervisningsårsverk, og mener dette kan gjøres på en smidig måte uten at kommunen trenger å si opp ansatte. Skolen har mange ansatte over 60 år, og i tillegg mange i midlertidige stillinger. Både skole- og kommuneledelsen deler denne oppfatningen. Ledelsen er

imidlertid redd for å miste unge, utviklingsrettede ansatte i en slik prosess. Partene er heller ikke uenige om behovet for å redusere antall ansatte i grunnskoleadministrasjonen.

Skolebygget er av eldre årgang. Vi har ikke hatt tilgang til tilstandsrapporter på bygget, men det omtales som både lite funksjonelt og delvis nedslitt. Med andre ord foreligger store investeringsbehov, uten at kommunen i sin nåværende økonomiske situasjon ser ut til å ha mulighet til å gjøre noe med det.

2.4. Styring og samhandling sett fra kommunallederens ståsted

Kommunalleder trekker fram enkelte positive forhold som vi mener det vil være viktig å bygge videre på. Samarbeidet mellom barnehagene er godt. Årshjulene for kvalitetsutvikling, som er utarbeidet på oppvekstfeltet som følge av bistand fra Veilederkorpsset, kan bli viktige for gode samhandlingsprosesser både politisk og mot enhetene. Enhetsledermøtene fungerer tilfredsstillende, og samarbeidet internt i rådmannens ledergruppe er bedret.

Som nevnt innledningsvis opplever kommunalleder at han har en alt for bred oppgaveportefølje, satt opp mot hvilke ressurser han har å spille på. Porteføljen bare øker, og han har nylig fått ansvaret for oppfølging av PPT og barneverntjenesten. Det er mange lover som skal innfris, og mange eier- og myndighetsoppgaver som skal gjennomføres. Dette fører til mye «brannsløkking» av fortløpende driftsoppgaver, noe som ifølge kommunalleder i for stor grad går på bekostning av gode politiske saksprosesser, god styringsdialog med underliggende enheter og strategisk arbeid.

Situasjonen fører til at planer og årshjul ikke gjennomføres, med den frustrasjon det medfører både politisk og i linjeorganisasjonen. Den fører i tillegg til at enhetslederne i stor grad må klare seg selv i hverdagen, og at kommunenivået ikke undersøker om regelverk og lokale vedtak etterleves i enhetene. Dette går utover samarbeidsrelasjonen. I enkelte tilfeller svekkes også innbyggernes rettsikkerhet ved at saksbehandlingen bryter med forvaltningslovens krav, noe som er uforsvarlig hvis det pågår over tid.



*Folk har grodd inn
i stillingene sine ...*

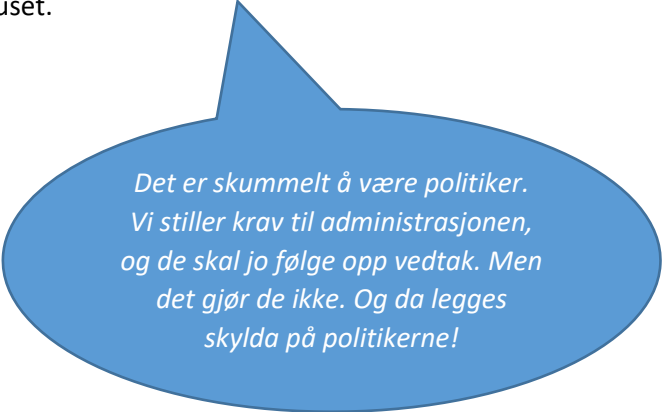
Kommunalleder uttrykker en viss frustrasjon over mangelen på innsats og lojalitet i sin linje. Det kan noen ganger oppfattes som at ingenting skjer hvis han ikke er tett på. Dette gjelder også viljen til å holde frister, for eksempel i prosessen med kommunens årsmelding.

2.5. Samhandling mellom rådmannsnivå og hovedutvalg

Politikerne vi snakket med uttrykker at de er svært fornøyde med det politiske samarbeidet internt i hovedutvalget. Over tid har de lagt vekt på å jobbe som et team og ikke la politiske skillelinjer skape splid. De har blant annet vært enige om viktigheten av tiltak for å tiltrekke barnefamilier til kommunen, som full barnehagedekning, lave priser i SFO og kulturskole, og gratis slalåmbakke og svømmebasseng.


Innenfor utvalgets tjenesteområder er de fornøyde med kvaliteten på barnehagenes arbeid, selv om det gjerne skulle vært enda mer fokus på samisk språk og kultur. Skolen har hatt god resultatmessig framgang. Prosessen rundt forrige kvalitetsmelding for grunnskolen opplevdes positiv, selv om det opplevdes noe vanskelig å få engasjement blant lærerne.

Når det gjelder samhandling med administrasjonen er det ifølge politikerne mye å gå på. Utvalget har vedtatt et årshjul for når viktige saker skal behandles, men dette følges ikke. De uttrykker at møtene ikke har system, at saksframleggene er av dårlig kvalitet, at sakspapirene kommer for sent, og at saksmengden er for varierende. Standard svar fra administrasjonen er at det ikke har vært tid til å jobbe med sakene som opprinnelig skulle kommet til behandling, eller at bestilte leveranser fra enhetene ikke er mottatt. Dette gjelder blant annet budsjettet. Politikerne tar i bruk ordet ansvarsfraskrivelse når de omtaler dette. For å bedre på samarbeidet hadde det vært en fordel med mer dialog med administrasjonen mellom møtene, noe politikerne erkjenner å ha medansvar for. Enkelte politikere påstår at det forvaltningsmessige fungerte bedre for 10-15 år siden, og at det nå hersker en muntlig kultur på rådhuset.



*Det er skummelt å være politiker.
Vi stiller krav til administrasjonen,
og de skal jo følge opp vedtak. Men
det gjør de ikke. Og da legges
skylda på politikerne!*

Med denne måten å jobbe på opplever politikerne at det i praksis er kommuneadministrasjonen som bestemmer, og at den er en begrensende faktor for utviklingen av kommunen. Enkelte av dem mener sendrektigheten egentlig handler om at det ikke ønskes spørsmål og innblanding fra politisk nivå. De hadde gjerne også sett mer proaktivitet og initiativ, for eksempel i å utnytte eksterne ressurser som Samisk språksenter og Sametingets tilskuddsordninger.



*Må det til et politisk
vedtak for alt?*

Politikerne er bekymret over at møteinnkallinger og protokoller ikke er å finne på kommunens nettsted. Dette fører til rykter og misforståelser i lokalsamfunnet, og bidrar til en viss politikerforakt.

3. Innspill til prioriteringer i hovedprosjektet, fremmet av politikere, ledere og ansatte innenfor oppvekstsektoren

I samtalene vi gjennomførte, spurte vi avslutningsvis hvilke forbedringsområder et kommende hovedprosjekt burde vektlegge. Innspillene er svært interessante, og de bør etter vår mening tillegges vekt i videre prosjektplanlegging. Ut fra dokumentanalyse og gjennomførte samtaler kjenner vi oss igjen i mye av det som foreslås. Vi velger å ikke konkretisere hvem som har spilt inn det enkelte forslag. Unntaket er kommunalleders oppsummerende innspill:



Det er egentlig nok med to ting:

- *Ta ledelse*
- *Akseptere ledelse*

På hvert nivå og mellom nivåene

Innspillene er skrevet i et muntlig språk, slik de ble formidlet i samtalene.

3.1. Ledelse

- Ansatte må bli sett av lederne. De må vise omsorg og bry seg
- Lederne må gi støtte når det trengs
- Lederkompetanse. Førrige lederutviklingsprogram hadde stort frafall fordi mange valgte det bort. Ledere kan ikke selv velge om de skal møte opp eller ikke
- Vi trenger tydeligere ledelse, som både styrer bedre og som har bedre dialog med de ansatte
- Vi må ha ledere som fungerer, i alle ledd, og som skjønner at de MÅ gjøre noe
- Vi må ha rett ledere på rett plass. Hvis ikke må man inn med tiltak

3.2. Lærende organisasjon

- Vi må gå i oss selv. Ansatte må dra lasset, med de ressursene de har, og følge opp det som blir bestemt. Lederne må være veivisere, og få ansatte med på prosessen
- Ledelsen må lytte til de ansattes meninger
- Ta med ansatte i vurderinger
- Bruk personalet man har, de er de viktigste ressursene
- Kompetanse må brukes på riktig sted
- Beslutninger må informeres og forklares godt i hele linja. Unngå «det er bestemt, så sånn må det være»
- Vi må vektlegge fellesskapet, godt arbeidsmiljø, relasjoner og involverende prosesser

3.3. Roller og ansvar

- Det må utarbeides arbeidsbeskrivelser for alle ledere
- Det må gjennomføres det man er blitt enige om. Årshjul og planer må følges opp
- Profesjonalitet i alle ledd
- Tydeliggjøre hvem som har ansvar for hva
- «Den gode skoleeier» - behov for ny runde

3.4. Fag og forvaltning

- Saksgangen må være riktig
- Vi trenger bedre møtestruktur, med sakslister og referater
- Det må ikke være mulig å ikke bry seg om planer og beslutninger
- Spesialundervisningen ved skolen må evalueres

3.5. Omdømme

- Få bort lokalmiljøets «De der borte på rådhuset ...»
- Lederne må være bevisst hatten sin, og ikke blande hatten når de snakker i lokalsamfunnet. Når er de politikere, og når er de fagfolk?

4. Oppsummerende SWOT – analyse – Sektoren

Styrker (nåtid)	Muligheter (2-5 år frem i tid)
<ul style="list-style-type: none">• Erkjennelse av at endringer er nødvendig• God fagkompetanse på enkelte områder• Gode eksempler på planer og årshjul• Et hovedutvalg som samarbeider godt• En viss framgang på læringsresultater i skolen• En viss nedgang i sykefravær i barnehagene	<ul style="list-style-type: none">• Innsparingstiltak kan gi rom for bedre bygninger• Digitalisering kan bidra til effektivisering og bedre tjenester• Generasjonsskifte ansatte• Felles identitet gjennom fortsatt utvikling av samisk språk og kultur• Innbyggerinvolvering og medvirkning
Utfordringer (nåtid)	Trusler (2-5 år frem i tid)
<ul style="list-style-type: none">• Vilje og kompetanse til å ta ledelse• Vilje til å akseptere ledelse• Rekrutteringsutfordringer fag og ledelse• Muntlig forvaltningskultur• Akutte økonomiske utfordringer• Etterslep digitalisering	<ul style="list-style-type: none">• Kompetansekrav• Befolkningsutvikling, både generelt og aldersgruppen barn og unge• Stort etterslep på infrastruktur og bygg• Kapasitet barnehageplasser• Sentraliseringstrend

5. Forslag til utviklingsprosess

Hvordan rigge arbeidet på dette området i Hovedprosjektet (2019 – 2025)

5.1 Må:

Hva **Må** man begynne med høsten 2019, og hvordan?

1. Økonomisk innsparingsprosess
 - a. Eget delprosjekt, med tydelige mål og krav til innsparing
 - b. Områder innenfor oppvekst det må tas tak i: Bemanning fag og administrasjon, vikarordning, klassesdeling, spesialundervisning, bygg, digitaliseringspotensial
 - c. Vurdere om det er områder som bør *styrkes* ressursmessig, for å oppnå nødvendig effektivisering og kvalitetsutvikling
 - d. Analyse av muligheter for effektivisering (og bedre opplevd kvalitet) ved å utnytte ressurser på tvers av sektorer, eksempelvis brukerstyrt personlig assistent (BPA)
2. Lederutvikling (planlegging og om mulig oppstart)
 - a. Omfattende lederutviklingsprogram (LUP), med bl.a følgende tema
 - i. 10-faktor, inkludert mestringsorientert ledelse og kompetansemobilisering
 - ii. Lærende organisasjoner
 - iii. Lærende møter og møtekultur
 - iv. Digitalisering og innovasjon
 - v. Kommunikasjon
 - vi. Fra ord til handling (fra plan til praksis)
3. Klargjøring roller og ansvar
 - a. Utarbeide rådmannens delegeringsreglement (i egen linje)
 - b. Prosessbeskrivelse for hvordan delegeringsreglementet skal forankres i linja, og hvordan det jevnlig skal evalueres
 - c. Ta i bruk aktuelle verktøy, eksempelvis rolle- og ansvarsmatrise
4. Etablere forvaltningskultur

- a. Oppstart (kravspesifikasjon) kvalitetssystem inkludert internkontroll
 - b. Møtestruktur inkludert krav til skriftlighet
 - c. Kompetanseheving forvaltningsloven og annet aktuelt regelverk
5. Oppstart folkevalgtopplæring
- a. Utarbeide program i samarbeid med politisk ledelse, i etterkant av valget høsten 2019
 - b. Unngå et standardisert program, legge vekt på egenarten i Karasjok, og sørge for at politikere føler eierskap og motivasjon for kommunens muligheter og utfordringer

5.2 Bør:

Hva **Bør** man følge opp med i løpet av prosjektperioden, og hvordan?

1. Målrettet forebygging av sykefravær
 - a. Delprosjekt heltidskultur (kan også være del av LUP)
 - b. Konkrete tiltak for ansatte rettet mot livsstil, fysisk aktivitet og trivsel
2. Bedre innbyggerinvolvering og medvirkning
 - a. Tjenestedesign som metode for innovasjon og utvikling
 - b. Introdusere og tilpasse «Kommune 3.0»
 - c. Aktivt bruk av skolens elevråd og kommunens ungdomsråd i utviklingsprosesser
 - d. Kompetanseheving FNs Barnekonvensjon
3. Grunnskole: Fagfornyelsen
 - a. Ny overordnet del
 - i. Elevsyn og verdigrunnlag
 - ii. Dybdelæring
 - iii. Profesjonelle lærende fellesskap
 - b. Nye læreplaner
 - i. Sikre at disse implementeres i tråd med ny overordnet del
4. Evaluering tilpasset opplæring inkludert spesialundervisning
 - a. Ekstern forvaltningsrevisjon
5. Organisasjonsgjennomgang oppvekstområdet
 - a. Analyse av hvilke endringer som kan føre til bedre effektivitet og/eller høyere kvalitet på tjenestene
 - i. Endre strukturer der det er nødvendig
 - ii. Ledernivå og delegasjoner
 - iii. Heltidskultur (som nevnt, aktuelt som eget delprosjekt)
 - iv. Møtearena og andre strukturer som understøtter tverrfaglig samhandling

5.3 Kan:

Hva **Kan** man jobbe med i prosjektet hvis man kommer godt i gang og har overskuddskapasitet, og hvordan?

1. Individuell lederveiledning som del av LUP

Vedlegg

Oversikt underlagsdokumenter

Karasjok kommune:

Budsjett – Økonomiplan 2019-2022

Årsmelding 2017

Årsmelding 2017 - oppvekst, utdanning, språk og kultur

Tredje kvartalsrapport 2018 for Oppvekst, utdanning, språk og kultur

Delegeringsreglement revidert 07.06.18 sak 18/24

Kommunal planstrategidokument 2016 – 2019

Etiske retningslinjer for Karasjok kommune

Notat: Forslag til ny kommunal organisering 2018

Notat: Rolleavklaring for kommunalledere

Kvalitetsmelding for grunnskolen 2018

Notat: Planer for Oppvekst, utdanning, språk og kultur pr februar 2019

Plan for tilpasset opplæring ved Karasjok skole 2015-2017

Karasjok skoles utviklingsplan 2017-2018

Utviklingsplan for Karasjok skole og Kautokeino barneskole 2019 – 2020

Årshjul Kvalitet Karasjok kommune 2017 – 2018 (skole)

Årshjul Kvalitet Karasjok kommune (barnehage)

Kompetanseplan for Karasjok skole 2017-2020

Plan for Karasjok kommune som barnehageeier og tilsynsmyndighet 2019 – 2022

Trivselsplan for Karasjok kommunale barnehager – med handlingsplan mot mobbing

Notat: Rollen som leder. Styrer

Årsplan 2018 – 2021 - Láttošluohká mánáidgárdi

Notat: Myndighet, ansvar og oppgaver for kommunalleder oppvekst, utdanning, språk og kultur

Veilederkorpsets VK16 – Vurdering av utbytte i veiledningsperioden og veien videre – ett skjema utfyllt av skoleeier og ett av skoleleder

<https://www.minskole.no/karasjok>

KS-Konsulent AS:

KOSTRA-analyse Karasjok kommune – KOSTRA-publisering pr 15. juni 2018

Kommunekompasset 2019 - Evaluering av forvaltningspraksisen i Karasjok kommune

Utdanningsdirektoratet:

Rapport fra ekstern vurdering på Karasjok skole i uke 9/2019

<https://skoleporten.udir.no/>

Fylkesmannen i Finnmark:

Brev «Pålegg om retting» datert 06.11.18 – Oppfølging av tilsynsrapport