

JÚLÍ 2019



GRUNNSKÓLAR REYKJAVÍKUR

ÚTHLUTUN FJÁRHAGSRAMMA OG REKSTUR

INNRI ENDURSKOÐUN REYKJAVÍKURBORGAR



IE18040009

IE18050002

EFNISYFIRLIT

1	INNGANGUR.....	3
1.1	TÍLEFNI VERKEFNIS OG AÐFERÐAÐFRÆÐI.....	3
1.2	UPPBYGGING SKÝRSLU.....	4
1.3	ÁHÆTTUFLOKKUN ÁBENDINGA INNRI ENDURSKOÐUNAR.....	4
2	HEILDARNIÐURSTÖÐUR	5
3	GERÐ FJÁRHAGSÁÆTLUNAR.....	7
3.1	VINNSLA FJÁRHAGSRAMMA INNAN SFS	7
4	ÚTHLUTUN FJÁRHAGSRAMMA GRUNNSKÓLA	8
4.1	SAMANBURÐUR ÚTHLUTUNAR OG NIÐURSTÖÐU	10
4.2	ÚTHLUTUNARLÍKANID	12
4.3	LAUNAKOSTNAÐUR.....	12
4.4	YFIRVINNA	14
4.5	SÉRKENNSLA.....	15
4.6	KENNSLA BARNNA AF ERLENDUM UPPRUNA	16
4.7	SÉRFRÆÐIÞJÓNUSTA Í SKÓLUM – SKÓLAÞJÓNUSTA	18
4.8	ANNAR REKSTRARKOSTNAÐUR	20
5	REKSTUR GRUNNSKÓLA Í REYKJAVÍK.....	22
5.1	MÖTUNEYTI GRUNNSKÓLANNA	24
5.2	MÖGULEIKAR Á HAGRÆÐINGU	26
5.3	ÁRANGURSTJÓRNUN	27
6	ÁBENDINGAR TIL EINSTAKRA SKÓLA	29
7	VIÐHALD Á SKÓLAHÚSNÆÐI.....	30
8	ANNAÐ.....	32
9	VIÐAUKI I - YFIRLIT YFIR ÁBENDINGAR Í SKÝRSLU.....	35
10	VIÐAUKI II - VIÐMÆLENDUR.....	38

TÖFLU- OG MYNDAYFIRLIT

TAFLA 1	GRUNNUR ÚTREIKNINGS Á NEMENDATENGÐUM STÖÐUGILDUM	13
TAFLA 2	NIÐURSTÖÐUR MILLI MÁLAPRÓFS OG ÚTHLUTUN FJÁRMAGNS Á VOR- OG HAUSTÖNN 2018.....	17
TAFLA 3	ÚTREIKNINGUR NEMENDATENGÐRA GJALDA	21
TAFLA 4	HLUTFALLSLEG SKIPTING REKSTRARGJALDA SKÓLA REKSTRARÁRIÐ 2017	22
TAFLA 5	MEDALTAL REKSTRARKOSTNAÐUR Á HVERT BARN, Í ÞÚS. KR.	23
TAFLA 6	FJÖLDI NEMENDA Á HVERN STARFSMANN SKÓLANS	24
TAFLA 7	SKÓLAMÁLTÍÐIR: KOSTNAÐUR OG TEKJUR PR. NEMANDA	25
MYND 1	FJÁRHAGSÁÆTLUN A HLUTA ÁRIÐ 2017	8
MYND 2	UPPSAFNAÐUR AFGANGUR /HALLI ÁRIN 2014 - 2017	9
MYND 3	REKSTRARKOSTNAÐUR Á HVERN GRUNNSKÓLANEMANDA Í ÞÚS. KR.	10
MYND 4	MISMUNUR FJÁRÚTHLUTUNAR OG NIÐURSTÖÐU 2016 OG 2017	11

1 INNGANGUR

Innri endurskoðun veitir óháða og hlutlæga staðfestingu og ráðgjöf sem ætlað er að vera virðisaukandi og bæta rekstur Reykjavíkurborgar. Innri endurskoðun heyrir undir borgarráð Reykjavíkur en innri endurskoðandi nýtur faglegs sjálfstæðis í störfum sínum gagnvart allri stjórnslu borgarinnar, þar með talið borgarstjóra. Innri endurskoðun fylgir í starfsemi sinni alþjóðlegu stöðlunum *International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing* en þar er meðal annars sett fram skilgreining á innri endurskoðun, siðareglur og viðmið um faglega framkvæmd innri endurskoðunar. Í samræmi við staðlana ber Innri endurskoðun að gæta hlutleysis í störfum sínum og starfa óháð þeim rekstrareiningum sem hún endurskoðar.

Starfsmenn Innri endurskoðunar starfa samkvæmt siðareglum alþjóðasamtaka innri endurskoðenda sem fela í sér það siðferðislega gildismat sem starfsmenn eiga að hafa að leiðarljósi í störfum sínum og um leið að varðveita og efla það traust og þann trúverðugleika sem skrifstofunni ber að hafa.

1.1 TÍLEFNI VERKEFNIS OG AÐFERÐAFRÆÐI

Í endurskoðunaráætlun Innri endurskoðunar fyrir árin 2018-2019 voru fyrirhugaðar tvær úttektir sem varða grunnskóla borgarinnar, annars vegar úttekt á fjárhagsáætlunargerð skólanna og hins vegar rekstrarúttekt á þeim. Miklu fjármagni er varið í þennan málaflokk og því nauðsynlegt að fá fullvissu um að fjármagninu sé vel varið. Eðli málsins samkvæmt eru þessar tvær úttektir svo samanfléttaðar að skynsamlegra þótti að skila einni sameiginlegri skýrslu um niðurstöður þeirra.

Útreikningur á fjárhagsramma einstakra skóla fer að mestu leyti fram í reiknilíkani í excel en þó eru sumir þættir reiknaðir á annan hátt. Líkanið er nokkuð komið til ára sinna en það var tekið í notkun upp úr síðustu aldamótum. Á þeim tíma hafa orðið ýmsar breytingar í rekstrarumhverfi grunnskólanna, til dæmis vegna aukinna verkefna, og nýjum forsendum og útreikningum hefur verið bætt inn í líkanið. Í úttektinni var líkanið skoðað, svo og þær forsendur sem liggja til grundvallar úthlutun til einstakra skóla, en þar sem sumir þættir úthlutunar eru utan líkansins voru þeir skoðaðir líka til að fá heildarmynd af úthlutun fjárhagsramma grunnskólanna.

Meginmarkmið rekstrarúttektarinnar var að skoða rekstur grunnskólanna og gera samanburð á skólum sem virðast sambærilegir hvað varðar skipulag og samsetningu aldursflokka. Reynt var að greina hvort mögulegt væri að koma við aukinni hagkvæmni í rekstrinum. Ekki var unnt að skoða alla 36 grunnskóla borgarinnar að þessu sinni en eftirfarandi níu skólar valdir til skoðunar:

- Hagaskóli
- Hamraskóli
- Kelduskóli
- Langholtsskóli
- Melaskóli
- Norðlingaskóli
- Réttarholtsskóli
- Seljaskóli
- Vogaskóli

Rekstrarúttektin var unnin með þeim hætti að gögn voru sótt í gagnagrunna borgarinnar eða fengin frá Skóla- og frístundasviði (SFS), viðkomandi skóla eða öðrum fagsviðum. Gerður var ýmiss konar samanburður á rekstrarkostnaði skólanna á árinu 2017. Við þá vinnu var tekið mið af nemendafjölda í skólunum miðað við 1. október 2017. Eðli málsins samkvæmt hafa orðið breytingar á nemendafjölda í skólunum frá þeim tíma, en þær breytingar eru ekki tilgreindar sérstaklega í þessari skýrslu. Auk skoðunar á gögnum var fundað með starfsmönnum SFS, stjórnendum viðkomandi skóla og starfsmönnum annarra fagsviða, sjá viðmælendaskrá í viðauka II.

Leitast var við að bera kennsl á frávik sem gætu verið fyrir hendi í rekstrarumhverfi skólanna. Jafnframt var leitast við að meta hvar mögulega væri þörf á úrbótum í rekstri þeirra, auk þess að horfa til þess sem vel er gert og jákvætt.

1.2 UPPBYGGING SKÝRSLU

Fyrri hluti skýrslunnar fjallar um gerð fjárhagsáætlunar og úthlutun fjárhagsramma skólanna en síðari hlutinn um úttekt á rekstri þeirra. Í síðari hlutanum er fyrst fjallað um grunnskólana almennt, meðal annars eru ýmsir þættir í rekstri skólanna í úrtakinu bornir saman. Einnig er fjallað um þætti sem eru að meira eða minna leyti sameiginlegir þessum skólum og geta í raun átt við alla grunnskóla borgarinnar.

1.3 ÁHÆTTUFLOKKUN ÁBENDINGA INNRI ENDURSKOÐUNAR

Ábendingum Innri endurskoðunar er skipt upp í eftirfarandi fjögur stig eftir alvarleika þeirra:

Viðeigandi viðbragðstími stjórnenda fylgir áhættustigi ábendingar.

Áhættuþáttur	Fjárhagstap	Lög og/eða kröfur ytri aðila	Siðareglur / aðrar innri reglur	Orðspors-áhætta	Sviksemis-áhætta	Viðbrögð	Áhættumat
Veikleikar í innra eftirliti sem geta leitt af sér eina eða fleiri af eftirfarandi áhættum	Mikið	Brot á lögum eða ekki fylgni við aðrar kröfur ytri aðila	Vöntun/brot á siðareglum og/eða alvarlegt brot á innri reglum	Mikil	Mikil	Tafarlaus	
	Nokkurt	Ekki fylgni við kröfur ytri aðila	Vöntun á innri reglum eða veruleg frávik í fylgni	Möguleg	Möguleg	Innan sex mánaða	
	Lítið	Fylgni við kröfur/tilmæli ytri aðila ekki fullnægjandi	Uppbygging innri reglna eða fylgni við þær ekki fullnægjandi	Litlar líkur	Litlar líkur	Innan árs	
	Við eftirfylgni er ábendingum sem hefur verið brugðist við lokað. Jafnframt getur græn ábending þýtt að brugðist hafi verið við ábendingu á vinnslutíma úttektar og að Innri endurskoðun hafi fengið staðfestingu á því að málinu sé lokið. Græn ábending getur þýtt að innra eftirlit er viðunandi en að umbótatækifæri séu til staðar.						

2 HEILDARNIÐURSTÖÐUR

Í skýrslunni eru gerðar 24 ábendingar sem ýmist varða einstaka skóla, skólastjórnendur í heild, skóla- og frístundasvið (SFS), skrifstofu eigna og atvinnuþróunar (SEA) eða borgarstjórn. Athygli er þó vakin á því að hinn 1. júní 2019 var SEA lögð niður og verkefni færð til eftirfarandi starfseininga; umhverfis- og skipulags- sviðs, fjármála- og áhættustýringar, þjónustu og nýsköpunar og skrifstofu borgarstjóra og borgarritara.

Lagt var upp í þessa úttekt með það markmið meðal annars að reyna að koma auga á möguleika til hagræðingar. Eftir að hafa skoðað töluleg gögn og rætt við skólastjórnendur virðist fátt um slík tækifæri innan skólanna en helst gætu möguleikar til hagræðingar legið í sameiningum skóla með stærðarhagkvæmni í huga.

Meginniðurstaða þessarar skýrslu er að mismunandi skilningur virðist vera á milli skólastjórnenda og skóla- og frístundasviðs annars vegar og fjárveitingarvalds borgarinnar hins vegar um hvað er nauðsynlegt fjármagn til reksturs á grunnskólum borgarinnar. Skólarnir fá úthlutað tilteknum fjárhagsramma frá SFS og hann helgast af því hversu mikið fjármagn SFS hefur fengið frá fjárveitingarvaldi borgarinnar. SFS hefur þurft að skera niður það fjármagn sem reiknað hefur verið út að skólarnir þurfi, svo þeir geti starfað innan rammans. Afleiðingin er sú að skólarnir fara margir hverjir ítrekað fram úr fjárhagsramma sínum. Í raun standa skólarnir almennt frammi fyrir því að nánast allir rekstrarliðir fá of knappt fjármagn; yfirfara þarf töflu um grunn útreiknings á nemendatengdum stöðugildum með tilliti til breyttrar mannaflaparfa skólanna, gert er ráð fyrir mun minni yfirvinnu en er í raun, úthlutun til sérkennslu og stuðnings er minni en SFS hefur reiknað út að hún þurfi að vera (sbr. greiningar greiningaraðila eins og Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins) og sama máli gegnir um aðstoð við börn sem eru af erlendu bergi brotin. Skólastjórnendur eiga því almennt erfitt um vik að færa fjármagn af einum rekstrarlið yfir á annan þar sem fjármagn skortir.

Við úthlutun fjárheimilda fyrir grunnskóla þarf að huga að fjölmörgum forsendum og tryggja að þær endurspegli þarfir grunnskólanna. Við úthlutun vegna reksturs grunnskóla þarf meðal annars að líta til almennrar kennslu, stuðnings, sérkennslu, yfirstjórnar, reksturs húsnæðis og mötuneytis svo dæmi séu nefnd. Úthlutunarlíkanið sem notast er við er sett fram í excel vinnuskjali og hefur verið notað í nær tuttugu ár til að áætla fjármagnspörf skólanna. Líkanið er orðið mjög „plástrað“ og raunar úrelt því mikið hefur breyst í umhverfi skólanna á þessu tímabili. Vonir standa til að á næstu misserum verði hægt að leggja niður excel-skjölín sem notuð eru við úthlutun fjárhagsramma til skólanna þar eð skipaður hefur verið starfshópur til að rýna aðferðafræði og reiknilíkan fyrir úthlutun á fjárheimildum fyrir grunnskóla Reykjavíkurborgar og koma áætlunargerðinni inn í áætlunarkerfi borgarinnar. Starfshópnum er ætlað að ljúka störfum fyrir lok ársins 2019 og verður það að teljast metnaðarfullt markmið því líkanið er flókið.

Aðstæður grunnskólanna eru mismunandi að mörgu leyti og það er tæpast hægt að ákvarða fjárhagsramma í excel-skjali án þess að taka tillit til sérstakra aðstæðna. Skólastjórnendur kalla margir eftir meiri aðkomu ýmiss konar sérfræðinga, svo sem sálfræðinga og félagsfræðinga, og vilja helst fá slíka aðila inn í skólana. Í því tilliti þarf að skoða hvort og þá hvernig mannauður á þjónustumiðstöðvum gæti nýst betur í beinu starfi inni í skólunum en í stefnumörkun borgarstjórnar með stofnun þjónustumiðstöðva felst að þær sinni sérfræðiþjónustu við leik- og grunnskóla.

SFS finnur sig í stöðu á milli fjárveitingarvaldsins sem vill gæta aðhalds í rekstri og grunnskólanna sem vilja fá meira fjármagn þar sem þeir telja sig ekki geta uppfyllt kröfur námskrár með nægjanlega góðum hætti. Innri endurskoðun telur nauðsynlegt að allir aðilar vinni vel saman að því markmiði að tryggja grunnskólunum sem

best umhverfi og þar með nemendunum sem besta menntun. Faglegt mat hlýtur að vera hornsteinninn í þeirri samvinnu og því þarf SFS að hlusta á og tala við skólastjórnendur og síðan þarf fjárveitingarvaldið að hlusta á faglegt mat SFS þegar fjármagni er úthlutað.

3 GERÐ FJÁRHAGSÁÆTLUNAR

Um gerð og framkvæmd fjárhagsáætlunar hjá borginni gilda fastmótaðar og ítarlegar reglur¹. Í fyrsta hluta þeirra sem fjallar um markmið segir að fjármálastjórnin skuli byggjast á árangursstjórnun og í því felist að við fjárhagsáætlunargerðina skulu sett skýr markmið um árangur og mælikvarðar til að meta hann. Þar segir einnig að fjármálastjórnin skuli grundvölluð á rammastjórnun og í því felist að borgarstjórn ákveði heildarskiptingu fjármuna milli fagsviða (málaflokka) út frá heildrænni forgangsröðun. Fagráðin ákveði síðan forgangsröðun hvert á sínu sviði en sviðsstjórar hafi ákvörðunarvald og beri ábyrgð á að reksturinn sé innan fjárheimilda og í samræmi við stefnu og forgangsröðun fagráðs.

Í kaflanum um ábyrgð og verkaskiptingu segir að sviðsstjórar og skrifstofustjórar í miðlægri stjórnsýslu skuli gera drög að fjárhagsáætlun og starfsáætlun sem rúmist innan fjárhagsramma og séu í samræmi við stefnumótun borgarstjórnar og áherslur fagráðs í viðkomandi málaflokki. Sviðsstjórar, stjórnendur stofnana og skrifstofustjórar í miðlægri stjórnsýslu bera ábyrgð á að rekstur sé innan samþykktra fjárheimilda.

3.1 VINNSLA FJÁRHAGSRAMMA INNAN SFS

Í samræmi við reglur um gerð fjárhagsáætlunar rýnir SFS rekstrarforsendur fyrir næsta ár á grundvelli fimm ára áætlunar og skilar til Fjármálaskrifstofu (FMS) í lok apríl. Það felur í sér að fara yfir aukna þörf (skuldbindingar) en einnig áætlun um umbótaverkefni sem æskilegt væri að ráðast í (tækifæri). Borgarráð úthlutar síðan fjárhagsramma til SFS (og annarra sviða) í júní og hefst þá vinna við hina eiginlegu fjárhagsáætlun næsta árs þar sem sviðið deilir fjármagni til einstakra stofnana innan sviðsins. SFS er með rekstrarlíkan fyrir hvern geira, það er grunnskólahluta, leikskólahluta o.s.frv. Við þessa vinnu innan SFS er ekki leitað til skólastjórnenda um innlegg í umræðu um skuldbindingar, tækifæri, forgangsröðun og áherslur næsta árs. Þannig eiga skólastjórnendur í raun enga aðkomu að ákvörðun um ramma sinnar stofnunar. Skólastjórnendur geta þó komið að óskum um viðhalds- og nýframkvæmdir í gegnum fasteignastjóra viðkomandi borgarhluta.

Um mánaðamótin september/október skilar SFS útfærðri fjárhagsáætlun til FMS sem lögð er fyrir borgarstjórn til fyrri umræðu í nóvember. Í byrjun desember fer fram síðari umræða í borgarstjórn um fjárhagsáætlun þar sem hún er samþykkt en á milli umræðna geta komið fram nýjar áherslur eða viðbætur sem liggur fyrir að SFS þurfi að fá.

SFS heldur utan um skjal með breytingum frá fyrra ári og óskum um viðbótarfjármagn og það er grunnskjalið sem fer til skoðunar og yfirferðar hjá FMS. FMS og eftir atvikum fjármálahópur og/eða meirihluti borgarstjórnar tekur þetta skjal til meðferðar og samþykkir eða hafnar óskunum sem þar koma fram.

¹ FMS-STE-001 Reglur um gerð og framkvæmd fjárhagsáætlunar hjá Reykjavíkurborg, dags. 1.12.2015.

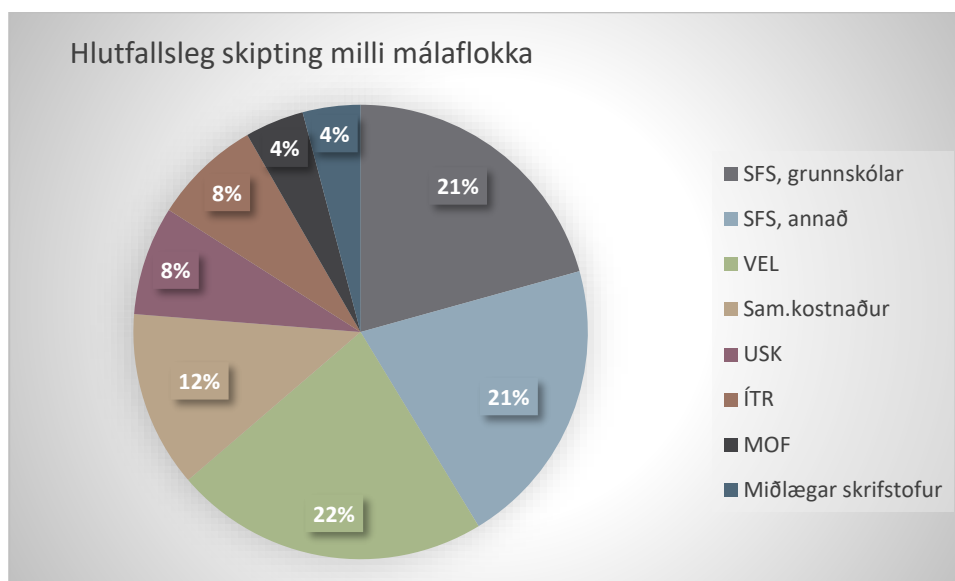
4 ÚTHLUTUN FJÁRHAGSRAMMA GRUNNSKÓLA

Rekstur grunnskóla er eitt af lögbundnum hlutverkum sveitarfélaga og rík skylda hvílir á stjórnvöldum að sinna því hlutverki í samræmi við ákvæði grunnskólalaga². Ábyrgð sveitarfélaga er lýst þannig í 5. gr. laganna:

„Rekstur almennra grunnskóla er á ábyrgð og kostnað sveitarfélaga. Sveitarfélög bera ábyrgð á heildarskipan skólahalds í grunnskólum sveitarfélagsins, þróun einstakra skóla, húsnæði og búnaði grunnskóla, sérúrræðum grunnskóla, skólabjónustu, mati og eftirliti, öflun og miðlun upplýsinga og á framkvæmd grunnskólastarfs í sveitarfélaginu.“

Samanlögð fjáruðhlutun til grunnskólanna 36 sem Reykjavíkurborg rekur nam rúmum 25 ma.kr. á árinu 2017 og er það rúmlega fimmtungur af fjárhagsáætlun A-hluta í heild, sem var 125 ma.kr. árið 2017, sbr. mynd 1. Til grunnskólanna er úthlutað álíka miklu fjármagni og til velferðarsviðs. Einnig má benda á að til grunnskólanna er úthlutað ívið meira fjármagni en til umhverfis- og skipulagssviðs (USK), íþrótt- og tómstundasviðs (ÍTR) svo og menningar- og ferðamálasviðs (MOF) samtals. Þó er ekki meðtalið í tölu fyrir grunnskólana framlag borgarinnar til sjálfstætt starfandi grunnskóla en það er innifalið í tölunni fyrir SFS, annað.

Mynd 1 Fjárhagsáætlun A hluta árið 2017



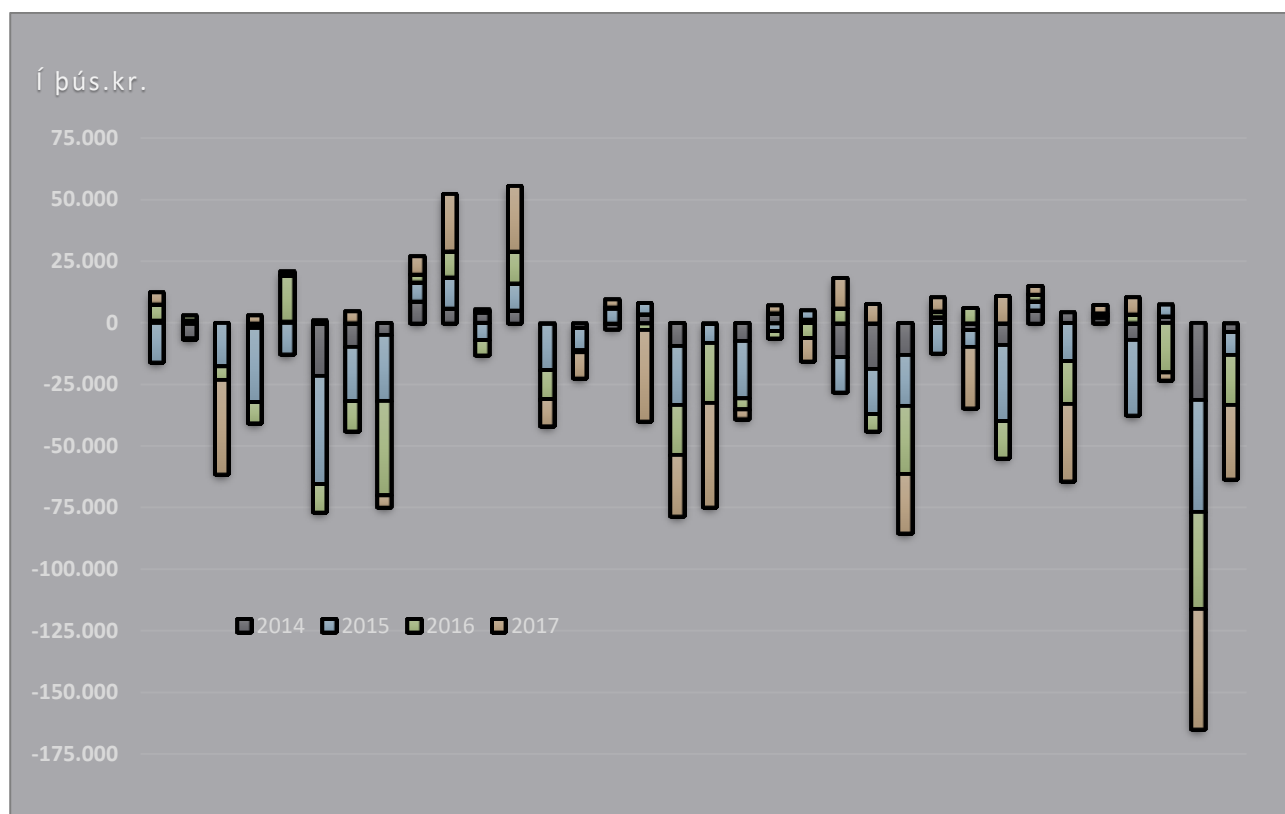
Af þessum 36 skólum eru tveir sérskólar sem eðli málsins samkvæmt eru mun kostnaðarsamari en almennu skólarnir en með fáa nemendur. Ef þeir eru undanskildir var fjáruðhlutunin til almennu skólanna tæpir 24 ma.kr. og endanleg rekstrarniðurstaða ársins 275 m.kr. eða 1,2% hærri en áætlað var.

Á mynd 2 er sýndur uppsafnaður afgangur/halli áranna 2014-2017 fyrir hvern almennu skólanna fyrir sig. Athyglisvert er að sjá að almennt eru skólarnir annað hvort alltaf með afgang eða halla, það er að segja þeir

² Lög um grunnskóla nr. 91/2008.

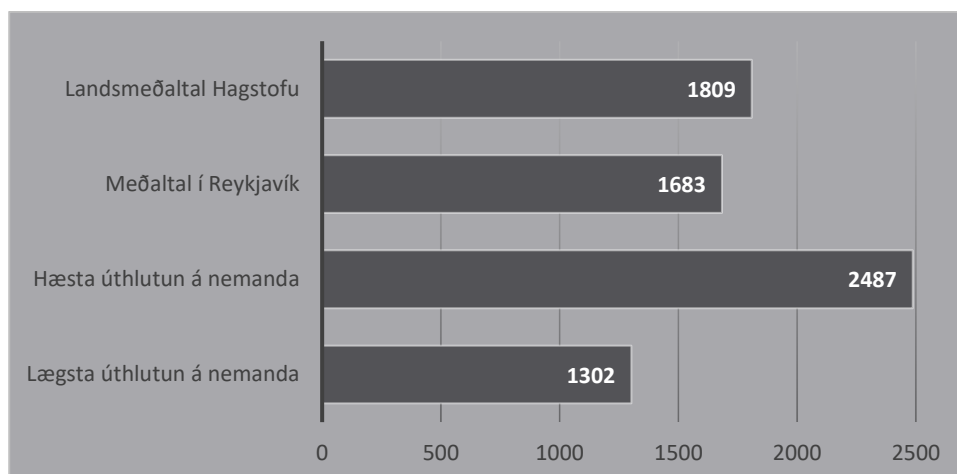
eru yfirleitt ekki að sveiflast beggja vegna núllpunktsins. Það bendir til að eitthvað þurfi að laga varðandi fjárhag viðkomandi skóla. Þá er um tvennt að ræða; annað hvort eru forsendur líkansins ekki í takt við kringumstæður viðkomandi skóla eða að viðkomandi skólar eru ekki vel reknir. Samanlagður uppsafnaður halli allra 34 almennu skólanna þessi fjögur ár er tæpur milljarður króna. Þess ber að geta að dæmi eru um að leiðréttingar hjá skóla hafi ekki verið bókaðar á rétt rekstrarár við ársuppgjör og með því aukið á halla sem sýndur er í ársreikningi. Síðar í þessari skýrslu er sett fram ábending til SFS um að gæta þess að leiðréttingar bókist á rétt rekstrarár.

Mynd 2 Uppsafnaður afgangur / halli árin 2014 - 2017



Á mynd 3 hér fyrir neðan er sýndur útreikningur Hagstofu Íslands á meðaltali rekstrarkostnaðar á hvern grunnskólanemanda á landinu árið 2017 og hann borinn saman við úthlutað fjármagn fyrir hvern nemanda í Reykjavík að meðaltali, ásamt hæstu og lægstu úthlutunum til skóla í Reykjavík þetta ár. Sérskólarnir tveir eru undanskildir.

Mynd 3 Rekstrarkostnaður á hvern grunnskólanemanda í þús. kr.



Á myndinni má sjá að meðaltal úthlutunar á hvern nemanda í Reykjavík er lægra en landsmeðaltal útreiknað af Hagstofunni, eða 93% af landsmeðaltalinu. Einnig sýnir myndin að lægsta úthlutun á nemanda er 53% af hæstu úthlutuninni. Meginástæða þess er hagkvæmni stærðarinnar því lægsta úthlutun á hvern nemanda er í einum af fjölmennustu skólunum en sú hæsta í einum af þeim fámennustu. Að sögn SFS er innri leiga hjá Reykjavíkurborg hærri en hjá nágrannasveitarfélögum og hækkar það því rekstrarkostnað á hvern nemanda í borginni.

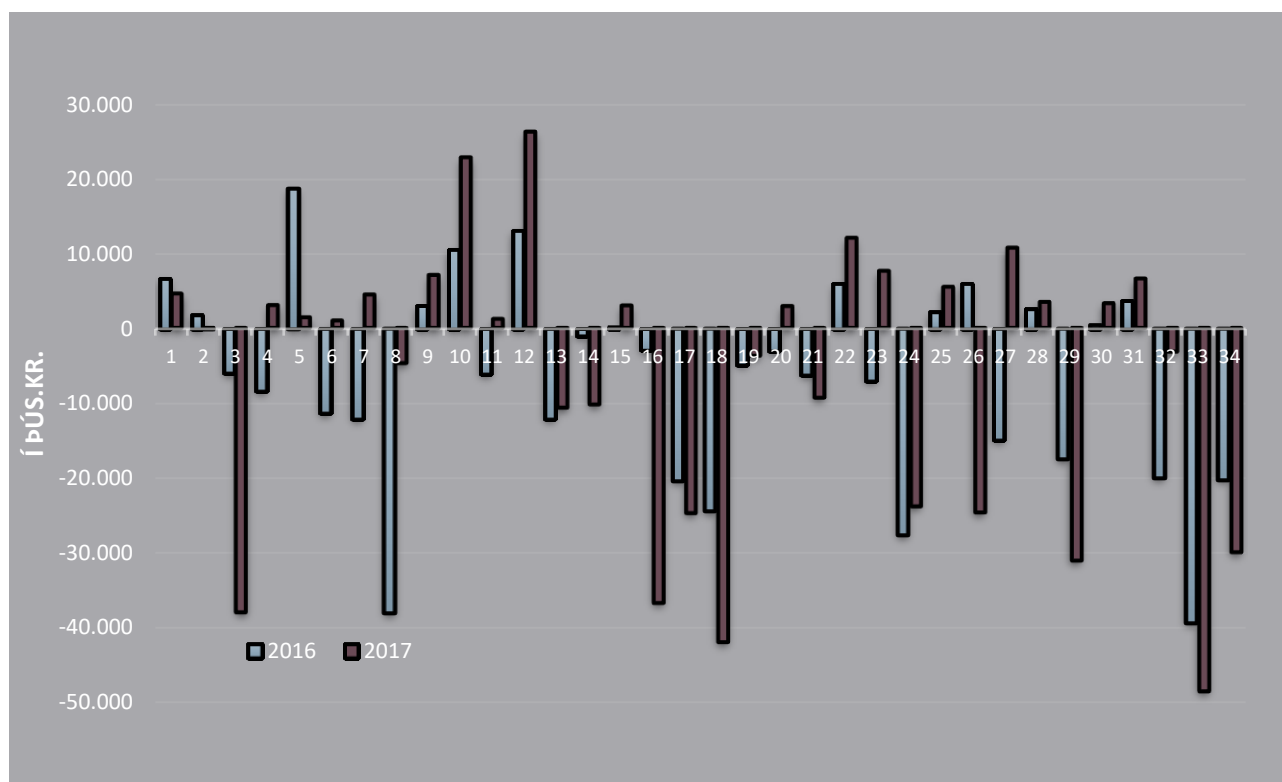
Eins og önnur fagsvið/skrifstofur borgarinnar fær SFS úthlutað tilteknu fjármagni sem sviðið deilir út til starfsemi sinnar; leikskóla, grunnskóla, frístundar og skrifstofu sviðsins, eins og rakið er hér fyrir ofan. Þrátt fyrir aukin framlög til faglegs starfs í grunnskólum á árunum 2017 og 2018 virðist svo sem það fjármagn sem grunnskólunum er ætlað sé tæpast nægjanlegt. Þá benda stjórnendur SFS á að fjárhagsramminn hefur ekki tekið nægjanlegum breytingum liðinn áratug til samræmis við hækkan á raunkostnaði og það felur í raun í sér skerðingu á fjárframlagi.

4.1 SAMANBURÐUR ÚTHLUTUNAR OG NIÐURSTÖÐU

Grunnskólunum er ætlað að halda sig innan ákveðins fjárhagsramma sem SFS úthlutar þeim. Við útreikning rammans er mikilvægt að hann sé raunhæfur og taki mið af umhverfi og aðstæðum skólanna eins og það er í dag, annars getur reynst þeim erfitt að halda sig innan rammans.

Á mynd 4 er rekstrarniðurstaða áranna 2016 og 2017 borin saman við úthlutaðan fjárhagsramma fyrir hvern og einn af almennu grunnskólum borgarinnar. Afgangur ársins miðað við fjárhagsrammann er sýndur í plús en hallinn í mínus.

Mynd 4 Mismunur fjáruþlutunar og niðurstöðu 2016 og 2017



Eins og myndin ber með sér fór 21 skóli fram úr úthlutuðum fjárhagsramma á árinu 2016 en 13 skiluðu afgangi. Ári síðar lítur myndin aðeins betur út því þá voru 16 skólar sem fóru fram úr rammanum, þar af voru 15 sem voru reknir með halla bæði árin.

Ástæðan fyrir hallarekstri svo margra skóla liggur ekki í augum uppi en ýmsar spurningar hljóta að vakna. Getur verið að hátt í helmingur skólustjóra í grunnskólum borgarinnar sé að reka skólann sinn illa? Eða er kannski úthlutaður fjárhagsrammi of þröngur? Innri endurskoðun telur ástæðu til að reynt sé að greina hvað veldur þessari framúrkeyrslu og bregðast við í framhaldinu. Ef ástæðan er of þröngur fjárhagsrammi hlýtur SFS að þurfa að knýja á um að fá meira fjármagn til reksturs grunnskólanna. Ef hins vegar ástæðan er lélegur rekstur á viðkomandi skólum þarf að gera ráðstafanir til að ráða bót þar á.

Að sögn stjórnenda SFS kemur oft fram við frávikagreiningar að skólar eru mannaðir umfram það sem gert er ráð fyrir í líkani. Skólustjórnendur gera sér fyllilega grein fyrir yfirmönnun en taka þessa ákvörðun þar sem þeir telja að það sé nauðsynlegt til að geta rekið skóla með hliðsjón af grunnskólalögum og þeirri þjónustu sem þeim ber að veita lögum samkvæmt. Þeir hafa þá ekki í huga lög um fjármál sveitarfélaga þar sem kveðið er á um að það beri að halda sig innan fjárheimilda.

Ábending #1 Greina þarf hvaða ástæður liggja að baki framúrkeyrslu grunnskóla á fjárhags-áætlun.

Ábending #2 Í framhaldi af greiningu á framúrkeyrslu grunnskóla þarf að grípa til viðeigandi mótvægisáðgerða.

4.2 ÚTHLUTUNARLÍKANID

Eins og nefnt er í kaflanum um tilefni verkefnis og aðferðafræði er mestur hluti fjárhagsramma grunnskólanna reiknaður í excel-líkani sem er nokkuð komið til ára sinna og ber þess greinileg merki. Nýjum forsendum og útreikningum hefur verið bætt inn í það eftir þörfum og er það því orðið töluvert „plástrað“. Eins og að líkum lætur er líkanið stórt og flækjustig þess allmikið, enda ekki einföld áætlunargerð sem því er ætlað að ná utan um. Auk þess áttu sumar forsendur vel við umhverfi skólanna á sínum tíma en eru orðnar úreltar miðað við umhverfi þeirra í dag. Fjallað verður um það síðar í skýrslunni.

Þrátt fyrir ágæti excel-skjala geta þau verið viðsjárverð og villuhætta mikil, sérstaklega ef mikið er af formúlum og útreikningum í þeim eins og á við í þessu tilviki. Útreikningur fjárhagsramma grunnskólanna er mikilvægt verkefni og það væri afar óheppilegt ef villur læddust þar inn. Það er orðið tímabært fyrir SFS að skoða það að búa til nýtt líkan alveg frá grunni og hreinsa út það sem á ekki lengur við. Ef farið væri í slíka vinnu þyrfti að skoða hvort einhvers staðar er fyrirbyggjandi hentugt og sveigjanlegt tölvukerfi fyrir líkan af þessu tagi. Hinn 21. mars 2019 var samþykkt í borgarráði erindisbréf fyrir starfshóp sem hefur það hlutverk að koma grunnskólalíkaninu inn í áætlunarkerfi³ borgarinnar. Starfstími hópsins er 21. mars til 31. desember 2019.

Áhættuþáttur við vinnslu á fjárhagsrammanum er að einungis einn starfsmaður á skrifstofu SFS hefur næga þekkingu á líkaninu til að vinna með það. Slíkar aðstæður eru ekki heppilegar því upp getur komið sú staða að hann hætti störfum eða forfallist alvarlega í miðjum útreikningum á fjárhagsramma skólanna. Því þurfa stjórnendur SFS að vinda bráðan bug að því að koma upp staðgengli fyrir viðkomandi starfsmann.

Ábending #3 *SFS ætti að skoða þann möguleika að búa til ný líkön fyrir úthlutun fjárhagsramma grunnskólanna alveg frá grunni, helst með notkun tölvukerfis sem ætlað er til slíkrar áætlunargerðar.*

Ábending #4 *SFS þarf að gera ráðstafanir til að þjálfa staðgengil fyrir umsjónarmann úthlutunarlíkans.*

4.3 LAUNAKOSTNAÐUR

Í úthlutunarlíkaninu er launakostnaður vegna kennara, skólastjóra og aðstoðarskólastjóra reiknaður byggt á mannaflapörf og nýjustu launatölum. Úthlutað er miðað við kennslustundamagn en tiltekinn fjöldi nemenda í hverjum skóla þarfnast tiltekins fjölda kennslustunda samkvæmt námskrá. Til að sinna þeirri kennslu þarf tiltekinn fjöldi kennara miðað við kennsluskyldu hvers kennara, en full kennsluskylda er 26 kennslustundir á viku. Úthlutað er fyrir launum þeirra miðað við meðallaun í viðkomandi skóla undangengna mánuði. Í hvern skóla þarf síðan einn skólastjóra og einn aðstoðarskólastjóra, en stundum hafa þeir einhverja kennsluskyldu.

³ Business Books í Unit4 Business World fjárhagsupplýsingakerfinu.

Störf kennara er ekki hægt að skera niður því kennslunni þarf að sinna. Úthlutun til kennslu getur komið illa út fyrir suma skóla eins og úthlutun er háttáð núna ef árgangar eru af óheppilegri stærð, það er ef stærð þeirra er þannig að fáir nemendur eru í hverjum bekk. Við því á að bregðast í líkani fyrir árið 2019 með hópaúthlutun, þannig að tekið verði í ríkara mæli tillit til fjölda hópa/bekkja í hverjum árgangi. Fjallað verður um sérkennslu í sérstökum kafla síðar í skýrslunni.

Launakostnaður í mötuneyti er reiknaður þannig að allir skólar fá úthlutað 40% stöðugildi matræðs og síðan bætist við það miðað við nemendafjölda. Þá er nemendafjöldi margfaldaður með stuðlinum 0,0033. Svo dæmi sé tekið um 600 nemenda skóla þá yrðu stöðugildi í mötuneyti hans 2,4 talsins.

Launakostnaður vegna afleysinga í kennslu svo og vegna félagsstarfs er einnig reiknaður sérstaklega og almennt er þá miðað við meðallaun í viðkomandi störfum hjá Reykjavíkurborg. Ræsting miðast annars vegar við fjölda nemenda og hins vegar við stærð húsnæðis í fermetrum.

Önnur stöðugildi í skólum en þau sem eru talin upp hér fyrir ofan eru reiknuð þannig að gert er ráð fyrir tilteknum grunni sem er hinn sami fyrir alla skóla en síðan er bætt við miðað við nemendafjölda í viðkomandi skóla. Í töflu 1 er sýndur grunnurinn og einingar sem notaðar eru til útreiknings á nemendatengdum stöðugildum.

Tafla 1 Grunnur útreiknings á nemendatengdum stöðugildum

Launþættir	Stöðugildi, grunnur		Stöðugildi, eining á nemanda	
	Viðmið	Úthlutun	1.-7. bekkur	8.-10. bekkur
1 Bókasafnsstörf	0,52	0,46	0,00127	0,00127
2 Ritari	0,90	0,90	-	-
3 Kaffipjónusta	0,66	0,59	0,00056	0,00056
4 Námsráðgjafi	0,00	0,00	0,00103	0,00317
5 Tölvuumsjón	0,10	0,09	0,00050	0,00050
6 Húsvarsla	0,90	0,90	-	-
7 Almennir starfsmenn	0,00	0,00	0,01440	0,01329
8 Samtals	3,08	2,94	0,01776	0,01879

Undir fyrirsögninni *Stöðugildi, grunnur* er í fremri dálki sýnt viðmið útreiknings á grunninum. Í næsta dálki er úthlutun grunnsins þar sem bókasafnsstörf, kaffipjónusta og tölvuumsjón hafa verið vegin niður í 90% af viðmiðinu. Undir fyrirsögninni *Stöðugildi, eining á nemanda* er síðan sýnt hversu margar einingar á hvern nemanda er miðað við þegar reiknuð eru nemendatengd stöðugildi. Sjá má að miðað er við fleiri einingar vegna námsráðgjafa á hvern nemanda í 8.-10. bekk heldur en í yngri bekkjum. Hins vegar eru notaðar fleiri einingar á hvern nemanda í yngri bekkjum þegar reiknuð eru stöðugildi almennra starfsmanna en þar undir falla störf skólaliða, ræstingar og baðvarsla.

Samsetning starfanna á þessum lista er óbreytt frá því líkanið var tekið í notkun fyrir um það bil 20 árum. Það er ekki gert ráð fyrir námsráðgjafa í grunninum en í gegnum nemendatengda útreikninginn ná fjölmennustu grunnskólar borgarinnar rétt rúmlega einu stöðugildi námsráðgjafa. Það er ekki gert ráð fyrir iðjuþjálf, þroskaþjálf eða öðrum slíkum sérfræðingum við úthlutun. Gert er ráð fyrir 90% stöðugildi ritara í öllum skólum, burtséð frá því hversu margir nemendurnir eru en gera má ráð fyrir að starfið sé því víðameira sem nemendurnir eru fleiri. Hins vegar er stöðugildi í kaffipjónustu um 60% í grunninum og síðan einnig nemendatengt.

Gert er ráð fyrir 90% stöðugildi í húsvörslu en á öðrum stað í líkaninu er gert ráð fyrir að umsjónarmenn húsnæðis fái greidda fasta yfirvinnutíma. Samkvæmt gögnum sem Innri endurskoðun fékk frá SFS fá umsjónarmenn húsnæðis greidd 100% mánaðarlaun auk fastra yfirvinnutíma.

Tímabært er að yfirfara töflu 1 yfir stöðugildi sem notuð er til útreiknings á nemendatengdum stöðugildum og færa hana til samræmis við mannaflapörf skólanna eins og hún er í dag. Jafnframt þyrfti þá að gera ráð fyrir breyttum mannafla í úthlutun fjárheimilda.

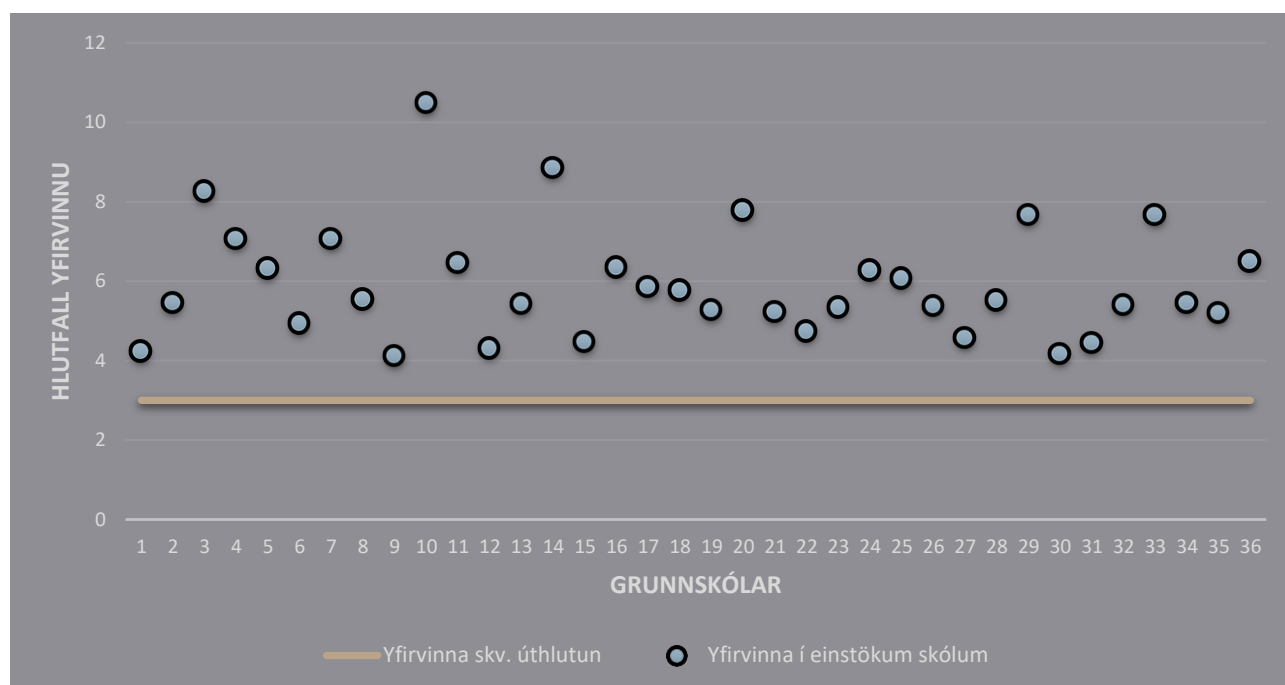
Ábending #5 *SFS þarf að yfirfara töflu um grunn útreiknings á nemendatengdum stöðugildum með tilliti til breyttrar mannaflaparfar skólanna.*

4.4 YFIRVINNA

Í úthlutunarlíkaninu er gert ráð fyrir yfirvinna á tvennan hátt, annars vegar er gert ráð fyrir að 3% kennslunnar séu unnin í yfirvinna og hins vegar er gert ráð fyrir tilteknum fjölda fastra yfirvinnutíma hjá umsjónarmönnum húsnæðis. Sá tímafjöldi er mismunandi milli skóla en er á bilinu 19-35 tímar á mánuði.

Ef skoðað er hlutfall greiddrar yfirvinnu samkvæmt fjárhagsbókhalði og reiknað hlutfall hennar af heildarlaunakostnaði viðkomandi skóla kemur í ljós að í öllum grunnskólum borgarinnar er hún vel yfir 3%. Raunar var lægsta yfirvinnuhlutfallið 4,1%. Á mynd 5 má sjá yfirvinnuhlutfall hjá öllum 36 grunnskólunum sem borgin rekur borið saman við það hlutfall sem gert er ráð fyrir í úthlutun fjármagns.

Mynd 5. Hlutfall yfirvinnu af heildarlaunakostnaði



Eins og myndin ber með sér er ekki samræmi milli úthlutaðs fjármagns til yfirvinnu og greiddrar yfirvinnu því í öllum skólunum er hún meiri en áætlunin gerir ráð fyrir. Síðar í þessari skýrslu kemur fram að veikindaforföll í skólunum í úrtakinu er yfirleitt hærra hlutfall en veikindaviðmið borgarinnar, sem er 5,8%. Oft þarf að bregðast við forföllunum með yfirvinnu annarra starfsmanna og það er fljótt að telja upp í þriggja prósentu viðmiðið sem gert er ráð fyrir í fjárhagsrammanum. Í ljósi þessa misræmis milli veikindahlutfalls og áætlaðrar yfirvinnu svo og þess að áætlun þarf að vera sem raunhæfust þyrfti SFS að greina ástæður þess af hverju yfirvinna er svo mikið meiri en ráð er fyrir gert í líkaninu. Ef þá kemur í ljós að yfirvinna er vanáætluð þyrfti að breyta forsendum líkansins til að bæta áætlunina. Komi hins vegar í ljós að ástæðan er slæg stjórnum þarf að vísa úrbótunum til viðkomandi skólastjóra.

Ábending #6 *SFS þarf að greina ástæður þess að yfirvinna í grunnskólum er mun hærri en gert er ráð fyrir í úthlutunarlíkani fyrir grunnskóla og í framhaldi af því gera ráðstafanir til úrbóta.*

4.5 SÉRKENNSLA

Í lögum um grunnskóla⁴ segir um nemendur með sérþarfir:

„Nemendur eiga rétt á að komið sé til móts við námsþarfir þeirra í almennum grunnskóla án aðgreiningar, án tillits til líkamlegs eða andlegs atgervis.

Nemendur sem eiga erfitt með nám sökum sértækra námsörðugleika, tilfinningalegra eða félagslegra örðugleika og/eða fötlunar, sbr. 2. gr. laga um málefni fatlaðs fólks, nemendur með leshömlun, langveikir nemendur og aðrir nemendur með heilsutengdar sérþarfir eiga rétt á sérstökum stuðningi í námi í samræmi við metnar sérþarfir.“

Hér kveða lögin skýrt á um réttindi þeirra nemenda sem eiga erfitt með nám af einhverjum ástæðum. Mörg börn eru greind með einhvers konar röskun og vegna þeirra er fjármagni veitt til sérkennslu í skólunum. Mörg börn eru með lesblindu og þurfa aðstoð þess vegna og loks er aukinn fjöldi barna með málþroskavanda. Koma þarf til móts við þessi börn og veita þeim þá þjónustu sem þau þurfa.

Fjármagni er úthlutað sérstaklega vegna þessara nemenda og er úthlutunin tvíþætt, annars vegar til almennrar sérkennslu og hins vegar til sértæks stuðnings. Almenna sérkennslan er reiknuð í úthlutunarlíkaninu og miðast við fjölda nemenda í skólanum en sértækur stuðningur er reiknaður sérstaklega utan líkansins og á einstaklingsgrunni fyrir þá nemendur sem eru með fatlanir af ýmsum toga og/eða með alvarlegar greiningar frá formlegum greiningaraðilum, t.d. Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins.

⁴ Lög um grunnskóla, nr. 91/2008, IV. kafli, gr. 17.

Almenn sérkennsla

Úthlutað er til almennrar sérkennslu miðað við nemendafjölda í skólanum og þá er gert ráð fyrir að tiltekinn fjöldi barna þurfi aðstoð. Meðal þessara barna eru þau sem eru greind með ADHD, lesblindu og þess háttar raskanir. Miðað er við að fyrir hvern 171 nemanda í skólanum sé úthlutað fjármagni fyrir einu stöðugildi sérkennara. Að auki er bætt við tilteknum kennslustundafjölda þar sem fjöldi barna í yngri bekkjum vegur meira en fjöldinn í eldri bekkjum. Að auki er veitt fjármagni til stuðningsfulltrúa í 1. bekk vegna skólabyrjunar.

Svo dæmi sé tekið af skóla sem telur um 600 nemendur þýðir þetta að vegna almennrar sérkennslu er úthlutað fjármagni til að ráða í 4,5 stöðugildi miðað við þau mánaðarlaun sem gert er ráð fyrir í úthlutunarlíkaninu, sem eru 550 þús.kr. án launatengdra gjalda. Skólastjóri umrædds skóla upplýsti að um þriðjungur nemenda skólans sé greindur með einhvers konar röskun, eða um 200 börn. Af viðtölum sem Innri endurskoðun átti við fleiri skólastjóra má ráða að aðrir skólar séu að fást við svipaðar aðstæður.

Sértækur stuðningur

Þörf fyrir sértækan stuðning er reiknuð sérstaklega á einstaklingsgrunni fyrir þá nemendur sem eru með fatlanir og/eða með alvarlegar greiningar og út frá tilteknum flokkum. Hins vegar er ekki þar með sagt að úthlutun fjármagns verði í samræmi við það. Skólastjórar þurfa að sækja um úthlutun vegna þessara nemenda og liggja þarf fyrir greining frá tilteknum aðilum; Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins, Þroska- og hegðunarstöð heilsugæslunnar á höfuðborgarsvæðinu, Heyrnar- og talmeinaðstöðin, Sjónstöðin og/eða BUGL, auk örfárra sérfræðinga. Við úthlutunina er stuðst við gögn sem Jöfnunarsjóður sveitarfélaga leggur til grundvallar sínum greiðslum vegna þessa málaflokks, það er viðmiðunarstig fatlana svo og viðmiðunarstig þroska- og geðraskana en hvort tveggja miðast við alþjóðlega skilgreiningu á viðkomandi röskun. Að sögn stjórnenda á SFS er þessi grunnur gamall hvað viðmiðunarfjárhæðir varðar og samkvæmt því ættu fjárhæðirnar því að vera hærri. Við útreikning fjármagnsþarfar fyrir hvern einstakling er stuðst við grunnviðmið fyrir hvern fötlunarflokk. Fjármagnið sem úthlutað er fyrir hvern einstakling ræðst síðan af því hversu mikið fjármagn SFS hefur til að úthluta í málaflokkinn, en í ágúst 2018 var gert ráð fyrir að á haustönninni yrði úthlutunin 60% af útreiknaðri þörf. Ef SFS getur ekki úthlutað 100% því fjármagni sem reiknað hefur verið út að þurfi til sértæks stuðnings við börnin miðað við ofangreind gögn verður að sækja meira fjármagn til fjárveitingarvaldsins.

Ábending #7 *Við úthlutun fjármagns vegna barna sem þarfnast sérkennslu og stuðnings þarf að fara eftir faglegu mati á þörf þessara barna.*

4.6 KENNSLA BARNNA AF ERLENDUM UPPRUNA

Börnum af erlendum uppruna fjölga stöðugt í grunnskólum borgarinnar og á vorönn 2018 voru töluð 63 tungumál í grunnskólum Reykjavíkurborgar. Hér er bæði um að ræða börn innflytjenda, flóttafólks og umsækjenda um alþjóðlega vernd, það er að segja alla nemendur skólanna sem hafa annað móðurmál en íslensku. Fjármagni er sérstaklega úthlutað til grunnskóla borgarinnar og sjálfstætt starfandi grunnskóla vegna kennslu þessara barna. Grunnur fyrir úthlutuninni er svokallað Milli mála málkönnunarpróf sem lagt er fyrir tiltekinn hóp barna sem hafa annað móðurmál en íslensku en prófinu er ætlað að greina færni þeirra í

íslensku og hversu mörg þeirra þurfa stuðning við námið sem fer fram á íslensku. Prófið er lagt fyrir nemendur í 1-10. bekk og er það mat skólans hvaða börn skuli taka það. Börn sem hafa verið skemur en tvö ár á landinu þurfa ekki að taka prófið því gert er ráð fyrir að þau þurfi á stuðningi að halda. Niðurstöður prófsins eru flokkaðar í þrjá flokka, grænan, gulan og rauðan, og metið er að þau börn sem fá gula eða rauða niðurstöðu úr prófinu þurfi aðstoð.

Á árinu 2018 var 190,7 m.kr. úthlutað til þessa verkefnis. Þar af var 181,5 m.kr. úthlutað til borgarrekinna skóla en 9,2 m.kr. til sjálfstætt starfandi grunnskóla. Á árinu 2018 var því úthlutað 98.600 kr. pr. nemenda á rauðu og 32.650 kr. pr. nemenda á gulu. Á skólaárinu 2018-2019 var úthlutun 107.600 kr. pr. nemenda á rauðu og 36.000 kr. pr. nemenda á gulu. SFS lagði til að úthlutað yrði 130 þús.kr. fyrir hvert barn sem fær rauða niðurstöðu og hlutfall af þeirri fjárhæð fyrir þau börn sem fá gula niðurstöðu, í stað þeirra rúmu 190 m.kr. sem skipt er á milli skóla. Í fjárhagsáætlun 2019 var aukning um 25 m.kr. til þessa verkefnis, sem felur í sér 10.544 kr. hækkun pr. barn, sé miðað við þann fjölda nemenda sem þreytti slík próf á árinu 2018, óháð niðurstöðu prófa. Í töflunni hér fyrir neðan má sjá niðurstöður Milli mála málkönnunarprófs á vor- og haustönn 2018, úthlutaða fjárhæð á hvern nemanda og heildarúthlutun á vor- og haustönn 2018. Ljóst er því að úthlutun í þennan málaflokk er vel innan við 130 þús.kr. fyrir hvern nemanda sem er á rauðu.

Tafla 2 Niðurstöður Milli málaprófs og úthlutun fjármagns á vor- og haustönn 2018

	<u>Vorúthlutun fjármagns</u>			<u>Haustúthlutun fjármagns</u>			<i>Alls á árinu 2018, pr. barn í hvorum flokki.</i>
	<i>Fjöldi barna</i>	<i>Pr. barn</i>	<i>Alls, kr.</i>	<i>Fjöldi barna</i>	<i>Pr. barn</i>	<i>Alls, kr.</i>	
Rauð niðurstaða	1.797	55.000	98.835.000	1.854	43.600	80.834.400	98.600
Gul niðurstaða	327	18.150	5.935.050	353	14.500	5.118.500	32.650
Græn niðurstaða	170	-	-	164	-	-	
Prófið tóku alls (samts)	2.294		104.770.050	2.371		85.952.900	190.722.950

Þess má geta að 45% af börnunum sem fengu rauða niðurstöðu eru fædd á Íslandi af erlendum foreldrum þannig að börnin hafa alist upp hér á landi en eru þrátt fyrir það svona illa stödd með íslenska tungu.

Í samtölum Innri endurskoðunar við skólastjórnendur kom fram að börn af erlendu bergi brotin eiga oft erfitt uppdráttar, þau kunna íslenskuna ekki nógu vel og þurfa meiri aðstoð við námið heldur en íslenskir bekkjarfélagar þeirra en fá jafnvel ekki næga aðstoð vegna fjárskorts skólans. Meðal annars var talað um börn kvótaflóttamanna og hælisleitenda en þau hafa oftast upplifað erfiða og ljóta hluti í heimalandinu og leggja síðan í erfitt ferðalag til framandi lands þar sem þau skilja ekki tungumálið. Það er haldið vel utan um þessi börn í eitt ár, þau fá þjónustu sálfræðinga og heilbrigðisstarfsmanna sem kostuð er af ríkissjóði. Umsækjendur um alþjóðlega vernd fá stuðning greiddan af ríkinu þann tíma þar til mál þeirra hafa verið afgreidd, en kvótaflóttamenn hafa fengið greiddan stuðning fyrsta árið eftir komu. Eftir það falla þau í sama flokk og önnur börn af erlendu bergi brotin í skólunum og vegna þeirra er úthlutað fjármagni úr potti vegna nemenda af erlendum uppruna.

4.7 SÉRFRÆÐIÞJÓNUSTA Í SKÓLUM – SKÓLAÞJÓNUSTA

Í grunnskólalögnum⁵ er eftirfarandi ákvæði um skipulag og framkvæmd skólaþjónustu:

„Sveitarfélög skulu tryggja að skólaþjónusta sé veitt í grunnskólum, ákveða fyrirkomulag hennar og stuðla að því að hún fari fram innan grunnskóla. Í skólaþjónustu felst annars vegar stuðningur við nemendur og fjölskyldur þeirra og hins vegar stuðningur við starfsemi grunnskóla og starfsfólk þeirra.

Í grunnskólum skal frá upphafi skólagöngu nemenda unnið að forvarnastarfi með skimunum og athugunum á nemendum til að tryggja þeim kennslu og námsaðstoð við hæfi. Auk þess skal fara fram greining á nemendum sem eiga í sálrænum eða félagslegum erfiðleikum sem hafa áhrif á nám þeirra. ... Skólaþjónusta sér um að greining fari fram, skilar tillögu til skólastjóra um hvernig við skuli bregðast, fylgist með úrbótum og metur árangur.“

Þarna er kveðið á um að sveitarfélög skuli stuðla að því að skólaþjónustan fari fram innan grunnskólanna og að hún skuli vera stuðningur við nemendur og fjölskyldur þeirra, svo og skólann sjálfan. Einnig að skólaþjónustan sjái um greiningu, tillögu um viðbrögð og síðast en ekki síst fylgist með úrbótum og meti árangur. Í borginni hefur skólaþjónusta verið komið fyrir á þjónustumiðstöðvunum fimm, en þar er fyrst og fremst um greiningu og ráðgjöf að ræða en ekki eftirfylgni með úrbótum og mat á árangri.

Flestir skólastjórnendurnir sem Innri endurskoðun hitti að máli töluðu um vaxandi vandamál af ýmsum toga hjá nemendum, svo ef til vill er tilefni til fyrir SFS að greina þessa þróun. Þar má meðal annars nefna vandamál af þeirri stærðargráðu að viðkomandi ætti að vera í þjónustu hjá BUGL og almennur grunnskóli hefur ekki bolmagn til að sinna þessum nemanda sem skyldi. Í einum skóla munu vera 20-25 barnaverndarmál í gangi á hverjum tíma. Börn í þeirri stöðu eiga oft erfitt og þurfa gjarna stuðning í skólanum sem þau fá ekki heima.

Það eru því mörg viðfangsefni sem grunnskólarnir eru að fást við, að meira eða minna leyti án þess að hafa viðeigandi sérfræðiþekkingu innan skólans. Reynt hefur verið að bregðast við þessari þörf með því að ráða slíka sérfræðinga til starfa á þjónustumiðstöðvunum (hegðunarráðgjafar) og í tvö farteymi á árinu 2018 og 2019 en óljóst er hvort að það dugar til. Þjónustumiðstöðvar borgarinnar eru fimm talsins en grunnskólarnir 36 eru með nær fimmtán þúsund nemendur. Hlutverk þjónustumiðstöðvanna gagnvart skólunum er tvíþætt; annars vegar eiga þær að vera ráðgefandi aðili og stuðningur til að bæta skólastarf og hins vegar að vera stuðningur við einstaka börn og fjölskyldur þeirra utan skóla.

Á fundum með skólastjórnendum kom ítrekað fram að þeir telja að inn í skólana vanti sérfræðinga til að fást við vandamál nemenda, svo sem sálfræðinga og félagsráðgjafa. Þjónusta við skólana væri vissulega í boði á þjónustumiðstöðvunum en talað var um að það þyrfti oft að bíða lengi eftir henni og hún væri fyrst og fremst greining á vanda nemandans en ekki meðferð.

⁵ Lög um grunnskóla, nr. 91/2008, IX. kafli, gr. 40.

Ætla má að þjónusta sérfræðinga, svo sem sálfræðinga, félagsráðgjafa, iðjuþjálfara og/eða hegðunarráðgjafa, innan skóla myndi styðja við hið faglega og lögbundna hlutverk grunnskólans með því að slíkir sérfræðingar gætu aðstoðað við að leysa vanda barna sem glíma við sérþarfir sem krefjast sérstakrar athygli og kalla jafnframt á aukinn kostnað hjá skólanum. Þjónustan myndi væntanlega styðja við börnin sem njóta hennar og styrkja þau í náminu. Auk þess myndi hún draga úr álagi á kennara sem sagt er vera svo mikið að það leiði jafnvel til veikinda eða kulnunar í starfi. Nærtækt er að vísa til skýrslu um *Nýliðun og bætt starfsumhverfi grunnskólakennara*⁶ sem unnin var af starfshópi á vegum skóla- og frístundaráðs Reykjavíkurborgar og fjallar meðal annars um starfsumhverfi grunnskólakennara í borginni. Í skýrslunni kemur fram að fjölmörg gögn bendi til þess að álag í starfi sé mikið og hafi verið að aukast. Sagt er frá könnun sem Samband íslenskra sveitarfélaga og Félag grunnskólakennara gerði árið 2012 en í þeirri könnun voru kennarar spurðir hvað þeim þætti erfiðast í starfinu. Rúmlega þriðjungur þeirra (35,9%) svaraði því til að það væru agavandamál og erfiðir nemendur. Í viðauka 3⁷ með skýrslunni þar sem er umfjöllun um álag í starfi segir: „*Staðan er að mati sumra hópa orðin sú að kennarar hætta vegna álags eða fara í veikindaleyfi. Álag hefur aukist síðustu ár og meira um að kennarar verði veikir og lengi veikir.*“

Starfshópurinn lagði fram alls 31 tillögu að aðgerðum og þar af voru 15 tillögur sem vörðuðu bætt vinnuumhverfi kennara, þar á meðal eftirfarandi:

„Fjölgað verði fagfólki sem starfar við hlið kennara í grunnskólum Reykjavíkurborgar við að mæta mismunandi þörfum nemenda. Þar með taldir hegðunarráðgjafar með sérhæfingu í atferlismótun, talmeinafræðingar, sálfræðingar, þroskaþjálfar, félagsráðgjafar, náms- og starfsráðgjafar og brúarsmiðir sem þjóna börnum af erlendum uppruna.“

Önnur tillaga hljóðaði svo:

„Þjónustu skólasálfræðinga og annarra fagaðila skólaþjónustunnar sem nú er rekin á þjónustumiðstöðvum borgarinnar verði í auknum mæli beint inn í skólana í samræmi við ákvæði grunnskólalaga. Fagleg stefnumótun skólaþjónustu færir til skóla- og frístundasviðs og metinn verði fýsileiki þess að færa skólaþjónustuna undir umsjón skóla- og frístundasviðs.“

Innri endurskoðun tekur undir þessar tillögur enda eru þær mjög í takt við það sem fram kom á fundum með skólastjórnendum og rakið er hér að ofan. Svo virðist sem almennt sé þörf fyrir þjónustu ofangreindra sérfræðinga inni í skólunum þannig að skoða þarf hvort ekki sé ástæða til að störf starfsmanna þjónustumiðstöðva fari í mun ríkara mæli fram innan veggja skólanna. Ef það gengur ekki upp þyrfti að skoða vel hvort þörf sé á að bæta stöðugildum annarra sérfræðinga en kennara inn í úthlutunarlíkön skóla.

Að sögn SFS voru á árinu 2018 og í byrjun árs 2019 sett á laggirnar tvö farteymi til að aðstoða skóla varðandi börn með fjölbættan hegðunarvanda á mörgum sviðum.

⁶ Nýliðun og bætt starfsumhverfi grunnskólakennara. Desember 2017.

⁷ Viðauki 3. Skýrsla um starfsaðstæður kennara – Niðurstöður úr rýnihópum kennara í grunnskólum Reykjavíkur um bókun 1 í kjarasamningi. Maí 2017.

Ábending #8 *Skoða ætti að störf sérfræðinga þjónustumiðstöðva séu í ríkara mæli unnin innan veggja grunnskólanna, ellegar að skoða hvort ástæða er til að bæta stöðugildi sérfræðings (sálfræðings/félagsráðgjafa/hegðunarráðgjafa) inn í nýtt úthlutunarlíkan fyrir grunnskólana.*

4.8 ANNAR REKSTRARKOSTNAÐUR

Annar kostnaður við rekstur grunnskóla er fólgin í húsnæði, rafmagni, hita, tölvubúnaði og fleiru. Innri leiga húsnæðis er föst stærð sem ekki verður mikið breytt og sama máli gegnir um leigu tölvubúnaðar, hvort tveggja eru reiknaðar stærðir í milliviðskiptum sviða innan borgarinnar.

Áætlun fyrir rafmagn og hita er reiknuð í úthlutunarlíkaninu. Við útreikning rafmagns er miðað við fermetrastærð húsnæðis, verð á kwst., áætlaða notkun rafmagns á hvern fermetra og bætt við það tilteknum grunni. Að auki er bætt við nemendatengingu ef í skólanum er mötuneyti og/eða íþróttahús og þá reiknuð tiltekin rafmagnsnotkun á hvern nemanda. Áætlun fyrir heitavatnsnotkun er gerð á svipaðan hátt, miðað við stærð húsnæðis í rúmmetrum og verð á heitu vatni, ásamt því að bætt er við ef sundlaug er til staðar sem er raunar sjaldnast.

Innri endurskoðun skoðaði hvernig áætlun fyrir rafmagn og heitt vatn stóðst árið 2017 miðað við bókfærðan kostnað við þessa liði í bókhaldi. Skoðaðir voru nokkrir skólar af handahófi og í öllum tilvikum var áætlunin lægri en raunveruleg niðurstaða þessara liða, stundum mun lægri. Dæmi voru um að skólastjórar kvörtuðu yfir því að vera með óeðlilega háan rafmagns- eða hitakostnað og teldu að um væri að ræða bilun sem þeir kváðust hafa komið á framfæri við viðeigandi aðila án úrlausnar. Að sögn stjórnenda á SFS er verið að vinna í þessum málum og athugasemdum er komið til USK sem sér um viðhald skólahúsnæðis.

Einnig er áætlaður í líkaninu fermetratengdur kostnaður sem á að nýtast fyrir öryggisvörslu, hreinlætisvörur og þvott, auk bóns á kennsluhúsnæði. Þá er líka áætlað fyrir ræstingu yfir sumartímann og hún er miðuð við rúmmetrafjölda húsnæðisins.

Loks er áætlaður annar rekstrarkostnaður sem á þá að duga fyrir öðru heldur en því sem talið hefur verið upp hér á undan. Í líkaninu er þessi liður kallaður nemendatengd gjöld því auk tiltekins grunns sem allir skólar fá miðast hann við fjölda nemenda í skólanum.

Tafla 3 Útreikningur nemendatengdra gjalda

Í krónum	Grunnur	Eining á hvern nemanda	
		1.-7. bekkur	8.-10. bekkur
Pappír, prentun o.fl.	140.300	2.670	2.670
Kostnaður vegna skólaeldhúss	60.700	616	1.129
Kaffi	122.400	308	308
Mynd- og handmennt	18.700	2.875	2.875
Listkynning	0	616	616
Póstburðargjöld	6.100	102	102
Bókakaup	129.500	1.437	1.848
Bifreiðakostnaður/leigubílar	39.600	205	205
Vettvangsferðir nemenda	181.500	1.027	1.027
Sorphreinsun	113.500	1.129	1.129
Sími	131.100	616	616
Óhöpp og slys skólabarna	0	205	205
Viðhald tölvubúnaðar	54.000	2.670	2.670
Viðhald kennslutækja	485.700	1.335	1.335
Viðhald innanstokksmuna	23.300	2.875	2.875
Útvarp/sjónvarp	12.600	0	0
Heilbrigðisgjald, almennt	91.700	0	0
Annað	29.200	1.335	1.335
Samtals	1.639.900	20.021	20.945

Í fremsta dálki er sýndur grunnurinn sem allir skólar fá úthlutað. Í aftari dálkunum tveimur eru einingar á hvern nemanda sem eru margfaldaðar með fjölda nemenda. Einingar eru í tveimur tilfellum mismunandi eftir því hvort nemandi er í fyrstu sjö bekkjunum eða síðustu þremur, það er varðandi kostnað vegna skólaeldhúss og bókakaup. Úthlutun í þennan lið er allt árið 2018 á bilinu 4-15 m.kr. hjá grunnskólunum, mismunandi eftir nemendafjölda. Fyrir fámennasta skólann gerir þetta tæpar 34 þús.kr. á hvern nemanda á ári en fyrir þann fjölmennasta tæpar 24 þús.kr.

Þessi liður hefur ekki fylgt vísitölubreytingum að fullu frá árinu 2009. Til samanburðar má nefna að vísitala neysluverðs hækkaði um 25% á tímabilinu desember 2009 til desember 2017. Fjárheimildir í þennan lið eru undir þörf að sögn SFS og hefur það leitt til þess að þessi óskipti kostnaður endar oftast í halla, sem sýnir hve mikil vanfjármögnunin er.

Ábending #9 *SFS ætti að skoða hvort hægt sé að koma á aukinni skilvirkni og betri viðbrögðum við ábendingum skólastjórnenda um bilanir í húsnæði, t.d. er varðar rafmagn og hitalagnir.*

Ábending #10 *Endurskoða þarf viðmið í töflu sem liggur til grundvallar „öðrum rekstrarkostnaði“ og taka þá meðal annars tillit til þess að grunnurinn hefur ekki fylgt vísitölubreytingum að fullu frá árinu 2009.*

5 REKSTUR GRUNNSKÓLA Í REYKJAVÍK

Í Reykjavík eru 34 almennir skólar og sérskólar eru tveir. Auk þess eru sex sjálfstætt starfandi grunnskólar en þeir teljast ekki til starfsemi SFS og eru því ekki til skoðunar í þessari úttekt. Það eru sérskólarnir tveir ekki heldur enda er starfsemi þeirra frábrugðin almennu skólunum og forsendur þeirra aðrar.

Hinn 1. október 2017 voru nemendur í grunnskólum borgarinnar alls 14.947. Þar af voru 14.068 nemendur í almennum skólum, 160 í sérskólunum tveimur og 719 í sjálfstætt starfandi skólum. Fjöldi nemenda í hverjum skóla er mjög mismunandi, minnsta starfsstöðin telur einungis 67 en sú stærsta 643 nemendur.

Við val á úrtaki skóla til skoðunar var reynt að hafa úrtakið sem fjölbreyttast; bæði fámenna og fjölmenna skóla, heildstæða skóla með alla tíu bekkina, skóla með fyrstu sjö bekkina og skóla með síðustu þrjá bekkina, skóla með sérdeildir og skóla án sérdeilda. Tilgangurinn með því var að reyna að gefa sem raunverulegasta mynd af skólaumhverfinu í borginni, þannig að þeir skólar sem ekki eru í úrtakinu geti líka notfært sér niðurstöður úttektarinnar.

Gera verður þann fyrirvara við samanburð á einstaka verkþáttum að byggt er á fjárhagsbókhaldi borgarinnar og réttleiki samanburðarins er þess vegna háður því að fært hafi verið á rétta bókhaldslykla og verkþætti. Enn fremur að rekstrarkostnaður og –tekjur hafi verið fært á rétt rekstrarár.

Hlutfallsleg skipting rekstrargjalda

Í töflu 4 hér neðar má sjá hvernig útgjöld skólanna í úrtakinu skiptust hlutfallslega á árinu 2017. Í efri hluta töflunnar er sýndur launakostnaður sem eðli málsins samkvæmt er langstærsti útgjaldaliður þeirra allra. Þar er einnig sýndur annar rekstrarkostnaður sem skólastjórnendur geta lítil áhrif haft á, svo sem þjónusta sem þeir verða að kaupa af öðrum sviðum borgarinnar svo og rafmagn og hiti. Þessi kostnaður er á bilinu 91-94,7% hjá þessum skólum og að öllum líkindum er því einnig þannig varið hjá öðrum grunnskólum borgarinnar.

Tafla 4 Hlutfallsleg skipting rekstrargjalda skóla rekstrarárið 2017

Hlutfall af heild	M2103	M2104	M2123	M2125	M2126	M2142	M2148	M2157	M2164
Launakostnaður	72,1	65,9	64,5	57,5	68,3	73,3	58,9	61,6	54,5
Húsaleiga - Innri leiga Eignasjóðs	17,3	22,2	24,1	32,5	23,1	16,8	31,9	28,0	34,4
Húsaleiga gjöld	0,6	0,2	0,3	0,8	0,9	0,9	0,4	0,7	0,8
Innri viðskipti - Tölvuþjónusta UTD	1,9	1,5	1,6	1,8	1,4	2,0	2,0	2,2	1,6
Rafmagn, hiti og kalt vatn	0,7	1,1	1,1	0,7	0,9	0,8	0,9	1,3	0,7
Fastur kostnaður, hlutfall af heild	92,5	91,0	91,6	93,4	94,7	93,8	94,2	93,9	92,0
Kostnaður við mótuneyti	3,6	3,2	3,2	2,3	2,7	3,0	3,1	2,6	3,7
Viðhald og endurnýjun búnaðar	0,6	1,7	1,7	1,2	0,3	0,6	0,3	0,4	0,6
Ymiss konar kennslufni	0,7	0,8	0,9	0,5	0,5	0,6	0,7	0,4	0,6
Bækur, tímarit, ritföng og fleira	0,4	0,4	0,4	0,6	0,4	0,4	0,4	0,3	0,6
Ymis starfsmannakostnaður	0,7	0,2	0,1	0,3	0,2	0,2	0,3	0,1	0,5
Ræsting og ræstingarvörur	0,4	1,0	0,4	0,1	0,1	0,1	0,2	1,2	0,0
Hreinlætisvörur og hjúkrunargögn	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Gjaldfærðir rekstrarfjármunir	0,0	0,4	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1
Ymislegt	0,9	1,3	1,4	1,5	0,9	1,1	0,8	1,1	1,8
Ymis kostnaður, hlutfall af heild	7,5	9,0	8,4	6,6	5,3	6,2	5,8	6,1	8,0
Ymis kostnaður, í þús.kr.	68.831	71.690	50.054	45.018	57.854	59.343	60.906	47.137	31.183

Í neðri hluta töflunnar eru sýndir þeir kostnaðarliðir sem skólastjórnendur geta frekar haft áhrif á þegar þeir reyna að spara og gæta hagkvæmni. Þó eru þarna liðir sem er ekki svo auðvelt að spara, svo sem kostnaður við mótuneyti og kennsluefni. Neðan við töfluna má sjá hvað þessi kostnaður var í krónum talið á árinu 2017.

Rekstrarkostnaður

Í töflunni hér fyrir neðan eru sýndir nokkrir útreikningar á meðaltali rekstrarkostnaðar á hvern nemanda í skólunum í úrtakinu. Fyrst er sýndur rekstrarkostnaður í heild, því næst rekstrarkostnaður þegar innri leiga hefur verið dregin frá. Næst er sýndur rekstrarkostnaður án sérkennslu en hún er kostnaðarsöm og mjög mismunandi hversu mikil hún er hjá einstaka skólum. Þrír skólanna reka sérstakar einhverfudeildir, það eru Hamraskóli, Vogaskóli og Langholtsskóli, og sjá má að það hækkar meðaltalskostnað á hvern nemanda töluvert. Síðasti dálkur töflunnar sýnir rekstrarkostnað á hvern nemanda þegar kostnaður við sérkennslu og innri leigu hefur verið dreginn frá rekstrarkostnaði í heild.

Tafla 5 Meðaltal rekstrarkostnaður á hvert barn, í þús.kr.

Skóli	Bekkir	Fjöldi nemenda 1.10.2017	Meðaltal stöðugilda 2017	Rekstrar-kostnaður pr. barn	Rekstrarkostnaður pr. barn án innri leigu	Rekstrarkostnaður pr. barn án sérkennslu	Rekstrarkostnaður pr. barn án sérkennslu og innri leigu
Seljaskóli	1. - 10.	643	85	1.409	1.160	1.230	981
Langholtsskóli	1. - 10.	641	89	1.610	1.216	1.384	990
Melaskóli	1. - 7.	631	76	1.363	1.111	1.241	990
Norðlingaskóli	1. - 10.	594	83	1.682	1.118	1.604	1.039
Hagaskóli	8. - 10.	546	63	1.364	1.040	1.188	864
Réttarholtsskóli	8. - 10.	400	42	1.400	1.041	1.293	934
Kelduskóli	1. - 10.	367	55	2.018	1.429	1.922	1.333
Vogaskóli	1. - 10.	316	47	2.022	1.321	1.720	1.019
Hamraskóli	1. - 7.	149	26	2.465	1.564	2.152	1.251

Ef horft er á aftasta dálk töflunnar, þar sem búið er að fjarlægja kostnað vegna sérkennslu og innri leigu, sést að rekstrarkostnaður á hvern nemanda er töluvert mismunandi milli skóla. Þeir tveir skólar sem eru með lægsta meðalkostnaðinn eru Hagaskóli og Réttarholtsskóli, en í þeim er eingöngu unglingastigið, síðustu þrír bekkir grunnskólans. Nefna má að í unglingaskólunum geta nemendur fengið íþrótt- og tónlistariðkun utan skólans metna sem valgrein og óneitanlega kemur það skólunum til góða því þá sparast launakostnaður við kennslu hjá þeim. Sá þriðji í þessum samanburði er Seljaskóli en hann nýtur stærðarhagkvæmni því hann er stærstur grunnskóla borgarinnar hvað nemendafjölda varðar.

Það kemur ekki á óvart að fámennustu skólarnir skuli vera dýrastir í rekstri. Af þessum níu skólum er Kelduskóli dýrastur en hann er rekinn á tveimur starfsstöðvum, í Vík og Korpu. Á síðarnefndu starfsstöðinni stunda 67 nemendur nám í fyrstu sjö bekkjunum en nemendur flytjast yfir í Vík þegar þeir hefja nám í áttunda bekk. Nánar verður fjallað um Kelduskóla í kaflanum um möguleika á hagræðingu hér á eftir.

Hamraskóli fylgir Kelduskóla eftir sem næstdýrasti skólinn en við hann stunda nám 149 nemendur í fyrstu sjö bekkjunum. Við skólann er starfrækt einhverfudeild sem er kostnaðarsöm eins og sjá má þegar dreginn hefur verið frá kostnaður við hana. Hár kostnaður á nemanda í Hamraskóla þegar sérkennsla og innri leiga hefur verið dregin frá skýrist því alfarið af fámenni skólans og full ástæða til að skoða hvort hægt sé að bregðast við því.

Niðurstaða þessa samanburðar er eins og búast mátti við að stærri skólar eru hagkvæmari í rekstri en hinir minni. Vakin er athygli á því að í Seljaskóla, sem er hagkvæmastur af þeim sem eru með alla tíu bekkina,

nemur rekstrarkostnaður á hvern nemanda einungis 73,6% af rekstrarkostnaðinum í Kelduskóla, sem er hlutfallslega óhagkvæmasta einingin. Hér er miðað við aftasta dálk í töflu 5 þar sem sýndur er rekstrarkostnaður án innri leigu og sérkennslu. Jafnframt kemur fram að tveir minnstu skólarnir eru dýrastir miðað við kostnað á hvern nemanda. Hjá SFS kom fram að átta af tíu minnstu skólum á höfuðborgarsvæðinu eru í borginni sjálfri en þar ætti þó að vera auðveldara að nýta hagkvæmni stærðarinnar. Að mati Innri endurskoðunar eru því sóknarfæri að nýta betur það fjármagn sem varið er í rekstur grunnskóla borgarinnar og verður fjallað nánar um það í kaflanum um möguleika á hagræðingu hér á eftir.

Í töflu 6 er fjöldi nemenda skipt niður á alla starfsmenn skólans til að gefa vísbendingu um hversu miklu getur munað í launakostnaði þegar horft er á stærð skólans. Í Hamraskóla eru fæstir nemendur á hvern starfsmann, eða 5,7 nemendur, en að undanskildum unglingaskólunum tveimur eru flestir nemendur á hvern starfsmann í Melaskóla, eða 8,3 nemendur. Ef hver starfsmaður í Melaskóla hefði jafnfáa nemendur á bak við sig og starfsmenn Hamraskóla þyrfti 111 starfsmenn í Melaskóla í stað þeirra 76 sem nú starfa þar. Hér er vissulega dregin upp mjög einfölduð mynd því stjórnendum þyrfti ekki að fjölga í réttu hlutfalli við fjölda nemenda og ber eingöngu að líta á þetta sem vísbendingu um aukna hagkvæmni stærðarinnar.

Tafla 6 Fjöldi nemenda á hvern starfsmann skólans

Skóli	Bekkir	Fjöldi nemenda 1.10.2017	Meðaltal stöðugilda 2017	Nemendur á hvern starfsmann
Seljaskóli	1. - 10.	643	85	7,6
Langholtsskóli	1. - 10.	641	89	7,2
Melaskóli	1. - 7.	631	76	8,3
Norðlingaskóli	1. - 10.	594	83	7,2
Hagaskóli	8. - 10.	546	63	8,7
Réttarholtsskóli	8. - 10.	400	42	9,5
Kelduskóli – Korpa og Vík	1. - 10.	367	55	6,7
Vogaskóli	1. - 10.	316	47	6,7
Hamraskóli	1. - 7.	149	26	5,7

5.1 MÖTUNEYTI GRUNNSKÓLANNA

Í grunnskólum borgarinnar er nemendum boðið upp á heitan mat í hádeginu og samkvæmt upplýsingum frá SFS eru um 90% barnanna í mataráskrift. Allir foreldrar grunnskólabarna í borginni þurfa að greiða sama gjald fyrir mataráskriftina, hvaða skóla sem barn þeirra sækir. Greitt er fyrir mataráskrift fyrir fyrstu tvö börnin en þriðja systkinið fær 100% afslátt. Fæðisgjaldið á hvern nemanda var 9.270 kr. á mánuði árið 2017. Miðað við þetta gjald og fjölda barna í almennum grunnskólum borgarinnar sem var 14.068 hinn 1. október 2017 ættu tekjur af fæðisgjaldinu að vera um 1,3 ma.kr. á ári miðað við að öll börn séu í mataráskrift og fæðisgjald innheimtist að fullu. Samkvæmt upplýsingum frá SFS er við ákvörðun fæðisgjalds miðað við að 80% af því fari til hráefniskaupa og 20% gangi upp í launakostnað og annan rekstrarkostnað. Það er því ekki gert ráð fyrir að fæðistekjur standi undir öllum hráefnis- og launakostnaði í mötuneytum.

Tilhögun við mötuneyti er mismunandi milli skóla. Í flestum tilvikum er rekið eldhús á staðnum með tilheyrandi starfsfólki, sums staðar eru keyptir matarbakkar frá Skólamat og annars staðar keyptur matur frá Matartímanum. Með matarsendingunni frá Skólamat fylgir 50% stöðugildi skólaliða. Maturinn frá

Matartímanum er eldaður í skólanum af matreiðslumanni sem er á launum hjá fyrirtækinu en nýtur aðstoðar starfsmanna skólans.

Í töflu 7 er borinn saman kostnaður við skólamáltíðir hjá skólunum í úrtakinu. Tekið skal fram að inn í samanburðinn er ekki tekin fjárfesting í eldhúsi með tilheyrandi tækjum. Kostnaðartölur innifela hráefniskostnað svo og laun og launatengd gjöld starfsmanna í eldhúsi, en ekki eru talin með laun skólaliða eða kennara sem aðstoða við skömmun og slíkt í hádeginu. Gert er ráð fyrir að allir nemendur séu í mataráskrift, bæði við útreikning kostnaðar og tekna. Það skekkir þó myndina eitthvað því reikna má með að innkaup séu í samræmi við fjölda í mataráskrift, þannig að væntanlega eru raunverulegar tölur á hvern nemanda ívið hærri, hvort sem um er að ræða kostnað eða tekjur.

Tafla 7 Skólamáltíðir: Kostnaður og tekjur pr. nemanda

	Nemendafjöldi	Kostnaður pr. nemanda á mánuði	Innborguð fæðisgjöld pr. nemanda á mánuði	Afgangur (+) halli (-)	Fyrirkomulag
Seljaskóli	643	6.859	7.263	404	Mötuneyti
Langholtsskóli	641	7.798	7.519	-279	Mötuneyti
Melaskóli	631	7.825	7.956	131	Mötuneyti
Norðlingaskóli	594	8.108	7.624	-484	Mötuneyti
Hagaskóli*	546	7.328	6.377	-951	Mötuneyti/Matartíminn
Réttarholtsskóli	400	7.717	7.142	-575	Mötuneyti
Kelduskóli	367	9.319	8.143	-1.176	Tvö mötuneyti
Vogaskóli	316	8.544	7.512	-1.032	Mötuneyti
Hamraskóli	149	12.765	7.453	-5.312	Skólamat

* Hagaskóli var með eigin matreiðslumeistara þar til í nóvember 2017 en þá samdi skólinn við Matartímann.

Skólunum er hér raðað í stærðarröð eftir fjölda nemenda. Eins og búast mátti við koma stærri skólarnir almennt betur út úr samanburðinum. Hamraskóli kemur áberandi verst út, þar vantar rúmar 5.300 kr. upp á að innborguð fæðisgjöld dugi fyrir kostnaði. Hamraskóli er annar tveggja skóla í úrtakinu sem er með aðkeyptan mat. Vert er að skoða hvernig tilhögun skólamáltíða verður hagkvæmast komið fyrir, sérstaklega í þeim skólum þar sem fæðisgjöld duga ekki fyrir kostnaði við rekstur mötuneytis.

Seljaskóli og Melaskóli koma best út úr þessum samanburði og skila afgangi af rekstri mötuneytisins á hvern nemanda, ef eingöngu er tekið mið af hráefnis- og launakostnaði eins og gert er í töflunni hér fyrir ofan. Vogaskóli kemur illa út í samanburðinum. Kelduskóli kemur sömuleiðis illa út enda er mötuneyti á báðum starfsstöðvum skólans sem óneitanlega hækkar kostnaðinn.

Ábending #11 Skólastjórnendur þurfa að skoða hvað er hagkvæmasta fyrirkomulag skólamáltíða.

5.2 MÖGULEIKAR Á HAGRÆÐINGU

Lagt var upp í þessa úttekt með það markmið meðal annars að reyna að koma auga á möguleika til hagræðingar. Helst mætti skoða hvort hægt sé að koma við meiri hagkvæmni í fyrirkomulagi skólamáltíða, sbr. kaflann um mótuneytismál hér á undan. Aðrar mögulegar hagræðingaraðgerðir kalla á meiri rýni og nánari skilgreiningarvinnu, t.d. minnka kostnað vegna fjarvista/veikinda starfsmanna eða fjölga nemendum í bekkjum.

Í kaflanum um rekstrarkostnað hér framar var fjallað um hversu mikill munur er á rekstrarkostnaði á hvern nemanda í fjölmönnum og fámönnum skólum. Hægt væri að ná töluverðri hagræðingu með því að sameina starfsstöðvar Kelduskóla og reka framvegis eina starfsstöð í Vík en loka starfsstöðinni í Korpu. Í Korpu voru hinn 1. október 2017 einungis 67 börn í sjö fyrstu bekkjum grunnskóla og hafði þeim fækkað um 29 börn frá árinu áður. Þegar börnin færast upp í áttunda bekk fara þau í Víkurskóla. Það er verulega óhagkvæmt að reka svo litla starfsstöð þar sem það kallar á aukinn mannafla og kostnað við rekstur húsnæðis. Innri endurskoðun minnir á að tillaga um lokun Korpuskóla kom fram í skýrslu starfshóps um rekstrarlíkan grunnskóla *Hagræðingartillögur – Rekstrarlíkan grunnskóla*, dagsettri 12. apríl 2017.

Hamraskóli er næstdýrastur í rekstri á hvern nemanda og fylgir fast á eftir Kelduskóla í þeim samanburði. Þar stunda nám 149 nemendur í sjö bekkjum eða að meðaltali 21 nemandi í hverjum árgangi. Svo fámennur skóli er afskaplega dýr í rekstri og gæti verið hagkvæmni fólgin í því að horfa til samreksturs eða sameiningar en bent er á að nemendur Hamraskóla færast í Foldaskóla þegar þeir hefja nám í áttunda bekk.

Heildarrekstrarkostnaður Hamraskóla árið 2017 var 367 m.kr. en Foldaskóla 842 m.kr. á sama tímabili, eða 2,3 sinnum hærri en Hamraskóla þrátt fyrir að nemendur væru 3,4 sinnum fleiri. Þessar tölur endurspeglar glöggð hagkvæmni stærðarinnar og full ástæða er til að skoða möguleikann á samrekstri þessara tveggja skóla eða sameiningu þeirra á einni starfsstöð í Foldaskóla.

Ábending #12 *Fara þarf fram ítarleg skoðun á möguleikum þess að sameina starfsstöðvar Kelduskóla í eina starfsstöð sem staðsett væri í Vík.*

Ábending #13 *Skoða þarf möguleika á hagræðingu í Hamraskóla.*

Innri endurskoðun bendir á að ef sú ákvörðun verður tekin að framkvæma ofangreindar sameiningar er nauðsynlegt að rifja upp ábendingar í skýrslu sem Innri endurskoðun lét gera að ósk borgarstjórnar, *Aðdragandi stofnunar SFS og sameiningarferli skóla*⁸. Læra má af þeim mistökum sem þar er talið að gerð hafi verið og komast þannig hjá þeim hnökrum sem urðu á sameiningum grunnskólanna á þeim tíma.

⁸ Sjá nánar á eftirfarandi slóð: https://reykjavik.is/sites/default/files/ymis_skjol/skjol_utgefid_efni/uttekt_-_addragandi_stofnunar_skola-og_fristundasvids_og_sameiningarferli_skola_-_januar_-_2015.pdf

Við vinnu þessa verkefnis kom fram að skólar sem eru einungis með unglingastigið eru hagkvæmari í rekstri en skólar sem eru með alla tíu bekkina. Tveir slíkir skólar, Hagaskóli og Réttarholtsskóli, voru í úrtakinu og eins og sjá má í töflum hér að framan koma þeir best út hvað hagkvæmni varðar. Því er ástæða til að velta fyrir sér þeim möguleika að stofna fleiri unglingaskóla þannig að í hverju hverfi verði einn unglingaskóli og í borginni verði alveg skilið á milli þess sem kalla má barnastig, 1.-7. bekkur, og unglingastigsins sem er þá 8.-10. bekkur.

Í unglingaskólunum eru fleiri nemendur á hvern kennara því þar geta bekkir verið stærri. Þar er líka hægt að veita nemendum svigrúm með því að meta til eininga í skólanum tónlistarnám, íþróttaiðkun og fleira sem þau stunda utan skólans. Það sparar kostnað við kennslu í skólanum. Með stærri skólum myndu skapast möguleikar á fleiri valgreinum fyrir nemendur sem ekki er mögulegt í tiltölulega litlum skólum í dag. Innri endurskoðun leggur til að þessi möguleiki verði skoðaður og lagt mat á hvort hægt sé að ná hagkvæmni fyrir heildina með þessu móti.

Að sögn stjórnenda á SFS er á nýjum uppbyggingasvæðum gengið út frá því að samrekstur/sameiginlegt húsnæði verði fyrir leikskóla og 1.- 4. bekk grunnskóla annars vegar og svo 5.-10. bekk hins vegar. Tryggja á að um sé að ræða stórar einingar sem eru faglega og rekstrarlega sjálfbærar. Áform um stóra unglingadeild er í athugun í norðanverðum Grafarvogi og eðlilegt að meta tillögu Innri endurskoðunar í framhaldi af því ferli.

5.3 ÁRANGURSTJÓRNUN

Í reglum um gerð fjárhagsáætlunar hjá Reykjavíkurborg⁹ segir að fjármálastjórnin skuli byggjast á árangurstjórnun þar sem sett eru skýr markmið um árangur og mælikvarða og að hún skuli grundvölluð á rammastjórnun.

Árangurstjórnun er ekki sérstök stjórnunarkenning heldur samsafn stjórnunaraðferða sem styðja hver aðra og stuðla að árangri í rekstri. Horfa þarf á hlutina í samhengi og sjá heildarmyndina en ekki horfa á þá út frá þróngu sjónarhorni eða hagsmunum. Árangurstjórnunin byggist á þeirri hugmynd að stjórnun sé ferli og að í öllum rekstri sé um að ræða orsakasamhengi sem stjórnendur geti haft áhrif á. Í ferli grunnskólanna er tiltekinn hluti sem stjórnendur segjast hafa lítil áhrif á og það er hversu mikið fjármagn þeir hafa til að reka sinn skóla og ná þeim árangri sem þeir stefna að og til er ætlast. Hins vegar kom fram hjá stjórnendum á SFS að tregðu hafi gætt hjá sumum skólastjórnendum til að taka þátt í gerð launaáætlunar og skýtur það skökku við þá umræðu þeirra að þeir hafi litla aðkomu að gerð fjárhagsramma skólanna. Mikilvægt er að samvinna sé milli SFS og skólastjórnenda þannig að allir aðilar upplifi að þeir séu í sama liði og stefni að sama markmiði sem er að mennta grunnskólabörnin í borginni.

Í viðtölum Innri endurskoðunar við skólastjórnendur kom fram að almennt telja þeir sig hafa litla aðkomu að úthlutun fjárhagsramma til skóla þeirra. Sumir kváðust þó reyna að koma sínum sjónarmiðum á framfæri en töldu það raunar skila litlum árangri. Fjárhagsrammi hvers skóla er í mjög föstum skorðum. Ramminn er reiknaður í líkani þar sem byggt er á ákveðnum grunni og síðan tekið mið af fjölda nemenda í viðkomandi skóla en

⁹ FMS-STE-001 Reglur um gerð og framkvæmd fjárhagsáætlunar hjá Reykjavíkurborg, kafli 1.

takmarkað tillit tekið til sérstöðu skóla ef slíkt er til staðar. Skólastjórnendur eru upplýstir um fjárhagsramma sem þeim ber að fylgja þegar hann liggur fyrir.

Í reglum um gerð fjárhagsáætlunar hjá Reykjavíkurborg¹⁰ segir enn fremur að rekstrarafgangur á sviði/stofnun færist á milli ára ef rekja má hann með skýrum hætti til góðrar fjármálastjórnunar. Síðar í sömu grein segir að þegar uppgjör ársins liggur fyrir og farið hafi verið yfir rekstrarniðurstöður geri sviðsstjóri tillögu til borgarstjóra um breytingar á fjárheimildum, það er færslu afgangshalla stofnana ásamt tillögu um ráðstöfun afgangshalla á hverri stofnun og greinargerð stjórnenda um hvernig þeir hyggjast vinna hallann niður. Hjá SFS var árin 2015-2016 unnið samkvæmt þeirri sérreglu sviðsins að skólarnir fengu að halda afgangi sem nam 2% af úthlutuðum fjárhagsramma, að teknu tilliti til óhagstæðra ytri skilyrða en hallann þurftu þeir ekki að taka með sér. Afgangur umfram þessi 2% rann til sviðsins og þar með til að mæta halla þeirra sem höfðu ekki staðið sig jafn vel í rekstrinum. Árið 2017 tóku skólar með sér 2% af afgangi og sömuleiðis 2% af halla til næsta árs.

Hætt er við að sú takmörkun að miða flutning fjárheimilda milli ára við 2% geti virkað fremur letjandi á skólastjórnendur heldur en að vera hvati til að skila sem bestu búi. Eðlilega spyrja skólastjórnendur sig hvort ástæða sé til að herða sultarólina og reyna að spara í rekstri skólans þegar skólinn fær ekki að njóta þess sjálfur nema ef til vill að hluta.

Grundvallarlögmál árangursstjórnunar felur í sér að skólar njóti ávaxtanna af hagkvæmum rekstri en þurfi ekki að skila hluta afgangshalla til að fjármagna hallarekstur hjá öðrum. Sama máli gegnir ef skóli er rekinn með halla, þá þyrfti hann sjálfur að bera hallann. Með þessu móti væri komið á raunverulegri árangursstjórnun hjá skólunum og ætla mætti að það myndi hvetja skólastjórnendur til að reka skólana með sem hagkvæmustum hætti.

Ábending #14 *SFS þarf að skoða hvort breyta eigi sérreglu sviðsins um flutning fjárheimilda á milli ára á grunni greinar 3.4. í reglum Reykjavíkurborgar um gerð fjárhagsáætlunar.*

¹⁰ FMS-STE-001 Reglur um gerð fjárhagsáætlunar hjá Reykjavíkurborg, gr. 3.4.

6 ÁBENDINGAR TIL EINSTAKRA SKÓLA

Við úttekt Innri endurskoðunar voru sem fyrr segir til skoðunar níu skólar. Gefnar voru út ábendingar sem eiga við einstaka skóla en vert er að setja fram hér með almennum hætti þær ábendingar svo skólastjórnendur annarra skóla innan SFS geti hugað að því hvort þær eigi mögulega við hjá þeim.

Ábending #15 Tryggja þarf að langtímaveikindi séu skráð með réttum hætti.

Ábending #16 Skoða þarf hvort mögulegt sé að ná meiri hagkvæmni við að gefa nemendum að borða í hádeginu.

Ábending #17 Skoða þarf hvort hægt sé að ná meiri hagkvæmni í rekstri mötuneytis skólans.

Ábending #18 Greina þarf hvað veldur miklum veikindaforföllum og í framhaldinu bregðast við niðurstöðu greiningarinnar til að reyna að draga úr forföllum og kostnaði vegna þeirra.

Ábending #19 SFS þarf að tryggja að leiðréttingar á fjárveitingum og framlögum til grunnskóla séu ávallt gerðar á því tímabili sem þær sannanlega tilheyra.

7 VIÐHALD Á SKÓLAHÚSNÆÐI

Fasteignirnar sem notaðar eru við grunnskólahald í borginni falla undir eignasjóð og eru því í umsjá Skrifstofu eigna og atvinnuþróunar (SEA). Hins vegar er það Umhverfis- og skipulagssvið (USK) sem annast viðhald fasteignanna. Eftir hrúnið fyrir tíu árum síðan hefur viðhald fasteignanna verið af skornum skammti með þeim afleiðingum að viðhaldspörf hefur safnast upp í skólunum og því er orðið mjög brýnt að taka til hendinni þar.

Bókfærð innri leiga á fasteignum skólanna til eignasjóðs nemur 8,5% af stofnverði viðkomandi fasteignar. Þar af er 1,5% eyrnamerkt til að sinna viðhaldi fasteignarinnar, en skólastjórnendur telja því ekki hafa verið sinnt sem skyldi undanfarin tíu ár vegna niðurskurðar. Þannig hefur safnast upp mikið „innheimt óunnið viðhald“ þar sem SEA hefur tekjufært þetta án þess að viðhaldið væri unnið.

Í viðtölum við skólastjórnendur kom fram að þeir væru almennt býsna langeygir eftir því að viðhald á skólahúsnæðinu væri unnið. Allmörg dæmi um ófullnægjandi viðhald voru nefnd á fundum með Innri endurskoðun, svo sem ófullnægjandi hljóðvist, millihurðir sem eru ekki í samræmi við ákvæði um brunavarnir, hurð sem er búin að vera biluð í mörg ár og óeðlilega hár orkukostnaður sem bendir til einhvers konar bilunar í húsakynnum skólanna.

Enn fremur var sums staðar talað um að menn vissu ekki almennilega hvert ætti að leita og við hvern ætti að tala varðandi viðhaldsmálin. Samskipti væru ekki í nógu góðum farvegi og vantaði svör frá USK um hvað ætti að gera og hvenær. Of mikill tími skólastjórnenda færi í húsnæðismál og eftirrekstur á framkvæmdum en þó var nefnt að það hefði verið til mikilla bóta þegar verkefnastjóri fasteigna- og búnaðarmála var ráðinn á skrifstofu SFS. Talað var um að vegna sparnaðar og niðurskurðar hjá borginni væru verkefni ekki kláruð, en það ætti auðvitað að vera stefna borgarinnar að skólarnir væru vel búnir að öllu leyti.

Innri endurskoðun fundaði með starfsmönnum frá SEA og USK til að heyra þeirra hlið á viðhaldsmálum skólahúsnæðisins og ferlinu við framkvæmd viðhaldsins. Á hverfastöðvum starfa alls fjórir fasteignastjórar og þeir skipta milli sín umsjá með fasteignum í eigu borgarinnar. Hver fasteign heyrir undir tiltekinn fasteignastjóra og það er sá aðili sem skólastjóri/stjórnendur eiga að hafa beint samband við vegna viðhaldsmála.

Að sögn SEA og USK er ferlið þannig að fasteignastjórnir funda á hverju ári með stjórnendum/skólastjórum á þeirra svæði, hverjum fyrir sig, til að fara yfir hvaða viðhald þarf að vinna á viðkomandi fasteign. Fasteignastjórnir sjá um að senda viðgerðarmenn í tilfallandi viðhald auk þess sem þeir annast lögbundið viðhald, til dæmis á lyftum. Stærri viðhaldsverkefni eru sett á lista yfir nauðsynlegt viðhald og hann er sendur til verkefnastjóra á USK. Á grundvelli þessara upplýsinga er gerð tillaga um framkvæmdaáætlun. Tillagan er unnin hjá SEA og síðan borin undir Fjármálaskrifstofu í aðdraganda fjárhagsáætlunar. Við fjárhagsáætlunargerðina er svo gjarnan skorið niður það sem SEA hefur óskað eftir. Fjármagn er knappt áætlað, dæmi er um að skipta þurfti viðgerð á þaki í fimm áfanga því ef það hefði verið unnið í einum áfanga hefði það tæmt það fjármagn sem áætlað var til viðhalds skólahúsnæðis á árinu. Þegar fyrir liggur hversu miklu fjármagni er úthlutað til viðhalds gerir USK forgangslista yfir verkefni sem borinn er undir SEA.

SEA, USK og SFS halda samráðsfundi um viðhaldsmál einu sinni í mánuði. Þann fund sitja verkefnastjóri fasteigna- og búnaðarmála á SFS og skrifstofustjórar grunnskóla- og leikskólahluta SFS. Í gegnum þessa þrjá

starfsmenn SFS er annar farvegur fyrir skólastjóra til að koma á framfæri athugasemdum eða ábendingum um nauðsynlegt viðhald húsnæðis. USK fundar einnig með fasteignastjórunum fjórum einu sinni í viku.

Aðalorsök ófullnægjandi viðhalds virðist fyrst og fremst vera skortur á fjármagni. Fjármagnið er svo naumt skammtað að ómögulegt er að verða við öllum beiðnum um viðhald. Það verður að teljast áhyggjuefni ef borgin uppfyllir ekki ákvæði grunnskólalaga um aðbúnað¹¹ sem meðal annars kveða á um að „*húsnæði og allur aðbúnaður skal taka mið af því að tryggja öryggi og vellíðan nemenda og starfsfólks, svo sem hvað varðar hentugan húsbúnað, hljóðvist, lýsingu og loftræstingu*“. Reykjavíkurborg vill búa börnunum sem best starfsumhverfi og því er nauðsynlegt að tryggja að viðhald á skólabyggingunum og öðrum búnaði sé fullnægjandi. Á þessu ári mun hafa verið sett aukið fjármagn í viðhald, en betur má ef duga skal. Samkvæmt upplýsingum sem fram koma í kynningu frá Umhverfis- og skipulagssviði sem dagsett er hinn 14. febrúar 2019, hefur fjármagn til almenns viðhalds hækkað á undanförunum 2-3 árum. Árið 2017 nam almennt viðhald 535 m.kr., árið 2018 nam það 829 m.kr. og áætlað er að fjármagn vegna viðhalds á árinu 2019 nemi 1.050,6 m.kr.¹²

Svo virðist sem skipulag við viðhald bygginganna sé ekki í nógu góðum farvegi. Æskilegast er auðvitað að vinna sem mest að viðhaldinu yfir sumartímann þegar skólarnir eru ekki starfandi. Það er stuttur tími og því er nauðsynlegt að skipuleggja hann vel svo umbótum sé lokið þegar skólastarf hefst á haustin, en að sögn skólastjórnenda er misbrestur á því.

Ábending # 20 Tryggja þarf að viðhald á grunnskólahúsnæði sé fullnægjandi svo starfsumhverfi nemenda og starfsmanna sé gott.

¹¹ Lög um grunnskóla nr. 91/2008, 20. gr., 3ja mgr.

¹² Umhverfis- og skipulagssvið, skrifstofa framkvæmda og viðhalds. Framkvæmdir 2019, dags. 14. febrúar 2019.

8 ANNAÐ

Notkun verkefnisnúmera í bókhaldi

Í bókhaldi er nú til staðar sérstakt verkefnisnúmer fyrir sértæka sérkennslu (M023) en því var tiltölulega nýlega bætt við bókhaldsgrunninn. Áður var öll sérkennsla skráð á verkefnisnúmerið *M020 Almenn sérkennsla*, hvort sem um var að ræða almenna eða sértæka sérkennslu. Mikilvægt er að nýta þá möguleika sem fjárhagsbókhaldið býður upp á svo hægt sé að greina kostnað við tiltekin verkefni. Þannig þarf framvegis að færa einungis almenna sérkennslu á verkefnisnúmer *M020 Almenn sérkennsla* og sértæka sérkennslu á verkefnisnúmerið *M023 Sértæk sérkennsla*.

Ábending #21 *Nýta þarf möguleika fjárhagsbókhalds til nákvæmrar skráningar verkefna, meðal annars færa almenna sérkennslu á verkefnisnúmer M020 og sértæka sérkennslu á M023.*

Færsla bókhalds

Mikilvægt er að færsla bókhalds sé nákvæm, að notaðir séu réttir lykklar og rétt verkefnisnúmer, auk þess sem færslur verður að bóka á rétt rekstrartímabil. Einungis þannig getur fjárhagsbókhaldið gefið réttar upplýsingar um kostnað við einstaka verkefni á tilteknu rekstrartímabili.

Í þessu verkefni komu í ljós nokkur tilvik þar sem ekki voru notaðir réttir lykklar eða rétt verkefnisnúmer. Þar var meðal annars um að ræða færslur þar sem veikindi komu við sögu og við úthlutun úr potti vegna langtímaveikinda. Einnig voru dæmi um reikninga frá fyrra ári, sem sumir hverjir voru frá miðju ári 2016 en bókaðir á janúarmánuð 2017. Þar var þó um óverulegar fjárhæðir að ræða.

Við skoðun á bókhaldi eins skóla fundust ekki greiðslur foreldrafélagsins vegna skólabúða og var það því skoðað sérstaklega og skilað um það minnisblaði til sviðsstjóra SFS. Í ljós kom að rukkað hafði verið tvisvar fyrir skólabúðirnar, það er bæði skólinn og foreldrafélagið. Skólanum gekk illa að fá þetta endurgreitt frá skólabúðunum og þegar það loksins tókst á fyrri hluta árs 2018 var endurgreiðslan færð á rangan kostnaðarstað, það er að segja á annan grunnskóla. Enginn tók eftir þeirri rangfærslu fyrr en Innri endurskoðun fór að spyrjast fyrir um greiðsluna á haustmánuðum og þá loksins var hún bókuð á kostnaðarstað viðkomandi skóla.

Þar eð færsla bókhalds var ekki til skoðunar í þessari úttekt hefur Innri endurskoðun ekki farið ofan í kjölinn á því hvar ástæður ofangreindra ágalla liggja. Að einhverju leyti kunna þær að liggja hjá stjórnendum sem hafa ekki fært rétt inn á launalista og að einhverju leyti kunna þær að liggja hjá bókhaldsdeild FMS. Því er neðangreindri ábendingu beint bæði til stjórnenda og bókhaldsdeildar.

Ábending #22 *Vanda þarf til færslu bókhalds svo það gefi rétta mynd af rekstri, meðal annars með því að færa á rétta bókhaldslykla, verkefnisnúmer og kostnaðarstaði, auk þess að færa reikninga á rétt rekstrartímabil.*

Úthlutun úr miðlægum potti vegna langtímaveikinda

Í tveimur tilvikum nefndu skólastjórnendur að á árinu 2017 hefði úthlutun úr miðlægum potti vegna langtímaveikinda ekki verið færð á rekstrarárið 2017. Niðurstaða ársins fyrir rekstur skólans hefði því verið sýnd lakari en hún í raun og veru var. Ekki er alveg ljóst hver ástæðan var en að sögn SFS er ekki hægt að gera leiðréttingar innan árs komi þær eftir að bókhaldi ársins er lokað í síðari hluta janúar, en nauðsynlegt er að reyna að koma í veg fyrir slíkt framvegis. Sama gildir með aðrar leiðréttingar eða framlög sem tilheyra tilteknu rekstrarári, það þarf að bóka á rétt tímabil svo rekstrarniðurstaða í ársreikningum sé rétt.

Ábending #23 *Gæta þarf þess að allar leiðréttingar og framlög til grunnskólanna bókist á rétt rekstrarár svo reikningar viðkomandi skóla sýni rétta niðurstöðu.*

Samstarf skrifstofu SFS og skólanna

Almennt létu skólastjórnendur vel af samskiptum og samvinnu við skrifstofu SFS, sögðu að samskipti við starfsmenn þar væru fin og þeir fengju þaðan alla þá aðstoð sem þeir leituðu eftir. Þó var nefnt að stundum væri eins og skrifstofan og skólarnir væru ekki í sama liði og einhverjir sögðust upplifa afskipta- og samskiptaleysi af hálfu skrifstofunnar. Meðal annars var nefnt að skólastjórar hefðu aðeins fengið eitt eða tvö starfspróunarsamtöl á síðustu tíu árum. Það mun standa til bóta því á næstu vikum verða tekin starfspróunarsamtöl við stjórnendur skólanna.

Kallað var eftir meiri faglegri forystu frá skrifstofu SFS, svo sem ráðgjöf eða aðstoð, leiðsögn og námskeiðum. Enn fremur að hægt væri að setjast niður með starfsmönnum á SFS og meta á faglegum nótum aðstæður sem þarf að bregðast við. Skólastjórar vilja koma sínum faglegu sjónarmiðum á framfæri og líka að þeirra rök fái að heyrast varðandi rekstur skólanna. Að vísu var bent á að sennilega stafaði skortur á samskiptum af hálfu sviðsins einfaldlega af fámenni á skrifstofunni. Skrifstofustjóri grunnskólahluta SFS tjáði Innri endurskoðun að ýmislegt væri í bígerð sem vonandi svarar þessum óskum skólastjóranna.

Nokkur umræða var um mánaðarskýrslur frá SFS og sýndist sitt hverjum um þær. Sumir sögðu að það væri til mikilla bóta að fá þær, en aðrir töldu að það væri lítið gagn í þeim þar sem þær væru ekki réttar. Skýrslurnar munu vera teknar úr Agresso og þar vantar oft, að minnsta kosti að hluta, það sem úthlutað er úr miðlægu pottunum vegna sérkennslu og langtímaveikinda. Síðustu leiðréttingar koma ekki fyrr en í desember og þá fyrst vita skólastjórar hvar þeir standa miðað við fjárhagsáætlun. Það er lítið hægt að bregðast við ef menn uppgötva á síðustu vikum ársins að þeir séu að fara fram úr fjárhagsáætlun. Að vísu ættu skólastjórar að geta fundið út stöðuna með því að bæta við því sem þeir telja sig eiga inni í miðlægu pottunum, en betra væri ef

SFS myndi bæta áætluðum leiðréttingum við skýrsluna áður en hún er send skólastjórum. Innri endurskoðun leggur til að SFS skoði hvort það sé mögulegt.

Ábending #24 *SFS ætti að skoða hvort mögulegt er að bæta áætluðum leiðréttingum við mánaðarskýrslu grunnskóla til að auðvelda skólastjórnendum að sjá raunverulega rekstrarstöðu skólans.*

9 VIÐAUKI I - YFIRLIT YFIR ÁBENDINGAR Í SKÝRSLU

Bls.	Áhættu-flokkun	Ábending	Ábyrgðar-aðili	Viðbrögð stjórnenda
11		#1 Greina þarf hvaða ástæður liggja að baki framúrkeyrslu grunnskóla á fjárhags-áætlun.	SFS	Frávikagreiningar eru framkvæmdar reglulega og fundað er með stjórnendum þeirra skóla sem verst eru settir og leitað leiða til að rétta reksturinn af. Settur hefur verið á fót starfshópur af borgarstjóra til að endurskoða úthlutunarlíkan grunnskóla. Ástæður framúrkeyrslu hafa tvær megin skýringar. Í fyrsta lagi eru fjárheimildir oft ekki í samræmi við þekktan fastan rekstrarkostnað og í öðru lagi er oft um lélega rekstrarstjórnun að ræða. Dæmi eru um að báðir þættir eigi við í sumum grunnskólum.
11		#2 Í framhaldi af greiningu á framúrkeyrslu grunnskóla þarf að grípa til viðeigandi mótvægisáðgerða.	SFS	Þegar framúrkeyrsla hefur verið veruleg hefur eftirlit verið aukið og útgjaldaviðmið sem samþykki sviðsstjóra þarf fyrir verið lækkað. Grundvallaratriði er að koma í veg fyrir ákvarðanir sem síðan leiða til útgjalda umfram fjárheimildir. Ráðningarsamningar starfsstaða öðlast ekki gildi fyrr en mannauðsstjóri SFS hefur samþykkt. Laun eru yfir 70% af kostnaði grunnskóla.
12		#3 SFS ætti að skoða þann möguleika að búa til ný líkön fyrir úthlutun fjárhagsramma grunnskólanna alveg frá grunni, helst með notkun tölvukerfis sem ætlað er til slíkrar áætlunargerðar.	SFS	Starfshópur hefur tekið til starfa. SFS fær fjárhagsramma samkvæmt ákvörðun yfirstjórnar borgarinnar og fjárhagsáætlun þarf að vera innan þess fjárhagsramma. Miðað við fyrirætlanir um að taka upp „Business Books“ áætlunarkerfi verður áætlunargerð miðlæg og því ætti innsýn ákvörðunaraðila að aukast.
13		#4 SFS þarf að gera ráðstafanir til að þjálfa staðgengil fyrir umsjónarmann úthlutunarlíkans.	SFS	Tryggja þarf að staðgengilsunnátta sé til staðar hjá þeim fjármálasérfræðingum sem starfa á fjármála-deild SFS. Þetta verður skipulagt með formlegum hætti.
14		#5 SFS þarf að yfirfara töflu yfir grunn útreiknings á nemendatengdum stöðugildum með tilliti til breyttrar mannaflaparfar skólanna.	SFS	Launakostnaður er afgerandi stærsti útgjaldaliður SFS. Hluti stöðugilda er beintengdur fjölda nemenda en önnur stöðugildi eru tengd því að ákvörðun hefur verið tekin um að starfrækja skóla. Ákvörðun um að starfrækja skóla felur í sér fastan kostnað nær óháð fjölda nemenda
14		#6 SFS þarf að greina ástæður þess að yfirvinna í grunnskólum er mun hærri en gert er ráð fyrir í úthlutunarlíkani fyrir grunnskóla og í framhaldi af því gera ráðstafanir til úrbóta.	SFS	Nemendur eru ekki sendir heim ef kennarar eru veikir. Úthlutun v. afleysinga er of lág. Hluti veikindaafleysinga er greiddur með yfirvinnu í stað þess að ráða starfsmenn. Slíkt er hagkvæmara en að ráða afleysingakennara til starfs sem væru þá heilsársstarfsmenn í stað 9,5 mánaða á ári. En einnig er verið að kaupa ýmis verk sem greiða þarf með yfirvinnu.
16		#7 Við úthlutun fjármagns vegna barna sem þarfnast sérkennslu og stuðnings þarf að fara eftir faglegu mati SFS á þörf þessara barna.	SFS	Ábending til þeirra sem úthluta fjárheimildum? Endurskoða þarf forsendur regluverks vegna sérkennslu og stuðnings.
20		#8 Skoða ætti að störf sérfræðinga þjónustumiðstöðva séu í ríkara mæli unnin innan veggja grunnskólanna, ellegar að skoða hvort ástæða er til að bæta stöðugildi sérfræðings (sálfræðings/félagsráðgjafa/hegðunarráðgjafa) inn í nýtt úthlutunarlíkan fyrir grunnskólana.	SFS	Ráðningarvald er hjá skólastjóra og miðast við að halda skóla innan fjárhagsramma. Fjölgun stöðugilda væri þá byggð á faglegu mati og væntanlega nauðsynlegt að fækka stöðugildum innan fjárhagsramma til að fjölga stöðugildum utan fjárhagsramma.

21		#9 SFS ætti að skoða hvort hægt sé að koma á aukinni skilvirkni og betri viðbrögðum við ábendingum skólastjórnenda um bilanir í húsnæði t.d. er varðar rafmagn og hitalagnir.	SFS	Til staðar er rafræn þjónustumiðstöð sem getur komið verkbeiðnum hratt og vel til skila. https://innri.reykjavik.is/is/rafraen-thjonustumidstod-tolum-saman . Þessum ábendingum verður m.a. komið á framfæri við USK.
21		#10 Endurskoða þarf viðmið í töflu sem liggur til grundvallar „öðrum rekstrar-kostnaði“ og taka þá meðal annars tillit til þess að grunnurinn hefur ekki fylgt vísitölubreytingum að fullu frá árinu 2009.	SFS	Það liggur fyrir að fjárheimildir duga ekki fyrir öðrum rekstrarkostnaði og borgarráði hefur ítrekað verið bent á það. Auknar fjárheimildir til þessa liðar hafa einfaldlega ekki fengist.
25		#11 Skólastjórnendur þurfa að skoða hvað er hagkvæmasta fyrirkomulag skólamáltíða.	Skóla-stjórnendur	Skólamáltíðir eru í stöðugu endurmati. Skyndileg forföll matreiðslumeistara geta kallað á skyndilausnir sem eru hlutfallslega dýrar. Ný matarstefna Reykjavíkurborgar setur SFS þröngar skorður hvað varðar valkosti m.a. með tilliti til frekari útivistunar á þjónustu skólamötuneyta.
26		#12 Fara þarf fram ítarleg skoðun á möguleikum þess að sameina starfsstöðvar Kelduskóla í eina starfsstöð sem staðsett væri í Vík.	SFS/-borgarstjórn	Þetta er þegar í skoðun. Sparnaður af slíkri sameiningu er verulegur.
26		#13 Skoða þarf möguleika á hagræðingu í Hamraskóla	SFS/-borgarstjórn	Nemendum í Hamraskóla er að fjölga vegna uppbyggingar í Bryggjuhverfi og verður hann síðan hverfissskóli Gufuness.
28		#14 SFS þarf að skoða hvort breyta eigi sérreglu sviðsins um flutning fjárheimilda á milli ára á grunni greinar 3.4. í reglum Reykjavíkurborgar um gerð fjárhagsáætlunar.	SFS	Slíkt er æskilegt og það eykur ábyrgðartilfinningu stjórnenda. Það er þó væntanlega grunnforsenda að yfirstjórn borgarinnar mun áfram móta og ákveða þann fjárhagsramma sem sviðum borgarinnar er gert að vinna eftir.
29		#15 Tryggja þarf að langtímaveikindi séu skráð með réttum hætti.	Skóla-stjórnendur	Ábendingu verður komið á framfæri við launadeild og samhliða áréttað að skólastjórnendur skili réttum listum til skráningar.
29		#16 Einn skóli ætti að skoða hvort mögulegt er að ná meiri hagkvæmni við að gefa nemendum að borða í hádeginu.	Skóli	Mötuneytið hefur komið út í plús síðan við gerðum samning við Skólamat. Skólastjóri fór yfir þetta með fjármálafulltrúa og þegar allt er tekið saman, það er greiðslur vegna áskriftar, úthlutun vegna launa og greiðslur frá Skólamat vegna 50% launa starfsmanns, þá er það í plús. <u>Viðbrögð frá SFS:</u> Breyting á rekstrarfyrirkomulagi skólans ætti að auka hagkvæmni (sjá hér að framan). Skólinn er mjög fámennur skóli og því eru aðkeyptar máltíðir skólans hlutfallslega dýrar.
29		#17 Skoða þarf hvort hægt sé að ná meiri hagkvæmni í rekstri mötuneytis skólans.	Skóli	Skólastjóri hyggst gera breytingar á rekstrinum í þeim tilgangi að ná fram meiri hagkvæmni. Verið er að skoða leiðir til þess að svo geti orðið án þess að það komi niður á þjónustu við nemendur skólans. <u>Viðbrögð frá SFS:</u> Skoða þarf möguleika á að loka eldhúsinu í annarri starfsstöðinni.
29		#18 Greina þarf hvað veldur miklum veikindaförföllum í skólanum og í framhaldinu bregðast við niðurstöðu greiningarinnar til að reyna að draga úr forföllum og kostnaði vegna þeirra.	Skóli	Skólinn hyggst gera átak í að auka starfsánægju og vellíðan í starfi, meðal annars með því að beita sér fyrir aðgerðum til að efla starfsmannahópinn, bæta starfsaðstæður og bjóða upp á hópeflisatburði, með þátttöku í verkefninu heilsueflandi skóli, hvetja til þátttöku í heilsurækt, efla starfsmannafélag skólans og hvetja fólk til þátttöku í viðburðum þess, svo og að draga úr álagi á starfsmenn meðal annars með því að styðja þá í vinnslu erfiðra nemendamála. <u>Viðbrögð frá SFS:</u> Mannauðsdeild SFS verði falið að greina eðli forfalla.

29		#19 SFS þarf að tryggja að leiðréttingar á fjárveitingum og framlögum til grunnskóla séu ávallt gerðar á því tímabili sem þær sannanlega tilheyra.	SFS	SFS hefur lagt áherslu á það við FMS að leiðréttingar á fjárheimildum skili sér á það tímabil sem þær tilheyra.
31		#20 Tryggja þarf að viðhald á grunnskóla-húsnæði sé fullnægjandi svo starfsumhverfi nemenda og starfsmanna sé gott.	SFS/USK	<u>Viðbrögð frá SFS:</u> Frá árinu 2008 hafa fjárheimildir til viðhalds verið langt undir þeim viðmiðum sem gert er ráð fyrir í innri leigu (1,5%). Innheimt viðhald umfram unnið er nú 3 ma.kr. Auknar fjárheimildir til viðhalds hafa ekki fengist.
32		#21 Nýta þarf möguleika fjárhagsbókhalds til nákvæmrar skráningar verkefna, meðal annars færa almenna sérkennslu á verkefnisnúmer M020 og sértæka sérkennslu á M023.	Skóla-stjórnendur	<u>Viðbrögð frá SFS:</u> Ábendingum verður komið á framfæri við skólastjórnendur.
33		#22 Vanda þarf til færslu bókhalds svo það gefi rétta mynd af rekstri, meðal annars með því að færa á rétta bókhaldslykla, verkefnisnúmer og kostnaðarstaði, auk þess að færa reikninga á rétt rekstartímabil.	Skóla-stjórnendur	<u>Viðbrögð frá SFS:</u> Þetta verður skoðað í samráði við bókhaldsdeild.
33		#23 Gæta þarf þess að allar leiðréttingar og framlög til grunnskólanna bókist á rétt rekstrarár svo reikningar viðkomandi skóla sýni rétta niðurstöðu.	SFS	Leiðréttingar eru bókaðar um leið og þær eru þekktar. Það getur stundum orðið eftir að lokað er fyrir bókanir eftir að rekstartímabili/ári er lokið. Framlög til grunnskóla eru alltaf bókuð á rétt rekstrarár. Framlög eru hins vegar oft lægri en raunkostnaður og ef slíkt flokkast undir „óhagstæð ytri skilyrði“ þ.e. útgjöld sem eru í raun ekki á forræði stjórnenda þá er kostnaður umfram heimildir (sérkennsla, langtímaveikindi) ekki talinn með í þeim halla sem færast yfir á næsta ár hjá viðkomandi starfsstað.
34		#24 SFS ætti að skoða hvort mögulegt er að bæta áætluðum leiðréttingum við mánaðarskýrslu grunnskóla til að auðvelda skólastjórnendum að sjá raunverulega rekstrarstöðu skólans.	SFS	Það er varhugavert að setja inn væntar fjárheimildir sem síðan fást e.t.v. ekki. Nauðsynlegt er að fjárheimildir (viðbót) komi inn á það rekstartímabil sem er til uppgjörs. Misræmi er því miður til staðar og dregur það úr rekstrarvitund stjórnenda og minnkar gagnsæi.

10 VIÐAUKI II - VIÐMÆLENDUR

Á skóla- og frístundasviði:

Dagbjört Ásbjörnsdóttir, verkefnastjóri fjölmennningar
Guðmundur G. Guðbjörnsson, deildarstjóri
Guðmundur Rúnar Vífilsson, fjármálaráðgjafi
Hafþór Einarsson, sérfræðingur
Helgi Grétar Helgason, sérfræðingur
Hrund Logadóttir, verkefnastjóri sérkennslu
Kristján Gunnarsson, fjármálastjóri
Skúli Helgason, formaður skóla- og frístundaráðs
Soffía Vagnsdóttir, skrifstofustjóri grunnskólastarfs
Valgeir Ólafur Sigfússon, fjármálaráðgjafi

Í grunnskólum:

Anna Bergsdóttir, skólastjóri Hamraskóla
Árný Inga Pálsdóttir, skólastjóri Kelduskóla
Ásta Karen Rafnsdóttir, aðstoðarskólastjóri Kelduskóla
Björgvin Þór Þórhallsson, skólastjóri Melaskóla
Elísabet Björgvinsdóttir, fjármálastjóri skóla
Ellert Borgar Þorvaldsson, ráðgjafi
Helgi Rafn Jósteinsson, aðstoðarskólastjóri Norðlingaskóla
Hreiðar Sigtryggsson, skólastjóri Langholtsskóla
Jón Pétur Zimsen, fyrrverandi skólastjóri Réttarholtsskóla
Jónína Ólöf Emilsdóttir, skólastjóri Vogaskóla
Magnús Þór Jónsson, skólastjóri Seljaskóla
Margrét Sigfúsdóttir, skólastjóri Réttarholtsskóla
S. Ingibjörg Jósefsdóttir, skólastjóri Hagaskóla
Sif Vígþórsdóttir, skólastjóri Norðlingaskóla
Snædís Valsdóttir, aðstoðarskólastjóri Vogaskóla

Á skrifstofu eigna og atvinnuþróunar:

Jón Valgeir Björnsson, umsjónarmaður viðhalds fasteigna

Á umhverfis- og skipulagssviði:

Hildur Freysdóttir, verkefnastjóri