

# FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT

## ”RESSURSBRUK, KVALITET OG ETTERLEVELSE AV OPPLÆRINGSLOVA I GRUNNSKOLEN”

2013/2014



UTARBEIDET AV

The logo for Vestfold Kommunerevisjon, featuring the word "Vestfold" in a large, blue, sans-serif font, with "Kommunerevisjon" in a smaller, blue, sans-serif font below it. To the left of the text is a stylized graphic consisting of three vertical bars of varying heights and colors (red, white, and blue).

## Innhold

<b>0. SAMMENDRAG .....</b>	<b>4</b>
<b>1. INNLEDNING .....</b>	<b>8</b>
1.1 BAKGRUNN FOR PROSJEKTET .....	8
1.2 AVGRENSING AV PROSJEKTET .....	8
1.3 HØRING .....	8
<b>2. FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER.....</b>	<b>9</b>
2.1 FORMÅL .....	9
2.2 PROBLEMSTILLINGER.....	9
<b>3. REVISJONSKRITERIER.....</b>	<b>9</b>
<b>4. METODEBRUK OG GJENNOMFØRING AV PROSJEKTET .....</b>	<b>10</b>
4.1 GJENNOMFØRING: .....	10
4.2 DATAENES PÅLITELIGHET OG GYLDIGHET: .....	10
<b>5. FAKTADEL.....</b>	<b>12</b>
5.1 BESKRIVELSE AV TJENESTEOMRÅDE SKOLE .....	12
5.1.1 Oversikt over elevtall m.v. ....	13
5.1.2 Indikatorer på elevenes læringsutbytte m.v. ....	14
5.2 PROBLEMSTILLING 1: .....	16
HAR HORTEN KOMMUNE FORSVARLIG RESSURSBRUK I GRUNNSKOLEN? .....	16
5.2.1 Underproblemstilling 1: .....	17
<i>Hvilke føringer ligger til grunn for fordeling til undervisning i grunnskolen klassetrinn 1 – 10, og hvilke kriterier brukes for fordeling av ressurser skolene imellom?</i> .....	17
5.2.2 Underproblemstilling 2: .....	22
<i>I hvilken grad ivaretar tildelt ramme de lovpålagte oppgaver som skal løses innen de enkelte skoler?</i> .....	22
5.2.3 Revisor totalkonklusjon problemstilling 1;.....	26
<i>Har Horten kommune forsvarlig ressursbruk i grunnskolen?</i> .....	26
5.3 PROBLEMSTILLING 2: HAR HORTEN KOMMUNE ET FORSVARLIG SYSTEM FOR Å SIKRE AT OPPLÆRINGSLOVAS KRAV BLIR OPPFYLT? .....	27
5.3.1 Oversikt over lover, forskrifter og relevante styringsdokumenter i forhold til reglementets gjennomføring .....	28
5.3.2 Beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, organisering og myndighetsfordeling (delegasjonsreglement).....	30
5.3.3 Rutiner for å sikre at alle i virksomheten har kompetanse til å vurdere regelverket og til å ivareta oppgaver de er gitt i systemet som ledd i skoleeiers oppfyllelse av regelverket. ....	33
5.3.4 Rutiner for å sikre informasjonsflyt i virksomheten for rapporteringer og tilbakemeldinger. ....	38
5.3.5 Beskrivelse av rutiner for oppfølging av kritiske områder i opplæringsvirksomheten. ....	40

5.3.6 Beskrivelse av ledelsesansvar for gjennomgang, oppdatering og bruk av systemet for å sikre at det fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig forbedring i virksomheten.....	41
5.3.7 Revisor totalkonklusjon problemstilling 2;.....	44
Har Horten kommune et forsvarlig system for å sikre at opplæringslovas krav blir oppfylt? .....	44
5.4 PROBLEMSTILLING 3: .....	46
I HVILKEN GRAD HAR HORTEN KOMMUNE ET SYSTEM FOR Å SIKRE KVALITET I GRUNNSKOLEOPPLÆRINGEN I TRÅD MED I REGELVERKET? .....	46
5.4.1 Revisjonskriterier.....	46
5.4.2 Tidlig innsats og tilpasset opplæring.....	46
5.4.3 Skolenes organisering av elevene i klasser og basisgrupper .....	53
5.4.4 Revisor totalkonklusjon problemstilling 3;.....	59
<b>6. REVISORS ANBEFALINGER .....</b>	<b>61</b>
<b>7. ADMINISTRASJONSSJEFENS UTTALELSE .....</b>	<b>62</b>
Vedlegg 1 - Fakta budsjettprosessen – tjenesteområde skole – Horten kommune.....	64
Vedlegg 2 – Revisjonskriterier problemstilling 2 - ”Forsvarlig system” .....	66
Vedlegg 3 – Visjon og overordnede mål.....	68
Vedlegg 4 – rutiner og system for måned- og avviksrapportering .....	70
Vedlegg 5 – Utdrag fra dokumentet Styrende dokument risiko- og sårbarhetsanalyser, datert 13.02.2013.....	72
Vedlegg 6 - Overordnede føringer knyttet til tidlig innsats og tilpasset opplæring .....	74

## 0. SAMMENDRAG

Formålet med prosjektet har vært å undersøke Horten kommunes ressursbruk til kommunens ordinære skoletrinn innenfor 1.-10. klassetrinn. Prosjektet har også tatt sikte på å vurdere om Horten kommune følger lov om grunnskolen (opplæringslova) på utvalgte områder, som tilpassa opplæring, tidlig innsats og organisering av elevene. Gjennom dokumentanalyser, spørreskjemaundersøkelser og intervjuer har Vestfold Kommunerevisjon ønsket å få svar på følgende problemstillinger:

### 1. Har Horten kommune forsvarlig ressursbruk i grunnskolen?

For besvarelse av denne problemstillingen ble det formulert disse delproblemstillingene:

- Hvilke føringer ligger til grunn for fordeling til undervisning i grunnskolen klassetrinn 1 – 10, og hvilke kriterier brukes for fordeling av ressurser skolene imellom?
- I hvilken grad ivaretar tildelt ramme de lovpålagte oppgaver som skal løses innen de enkelte skoler?

Vestfold Kommunerevisjon har konkludert med følgende:

Revisors gjennomgang av budsjettprosessen 2014 for tjenesteområde skole, viste at ressursfordelingen mellom skolene i hovedsak bygde på en likeberegning, da beregningen av ressurser bygger på normtall. Tildeling av ressurser til skolene ble beregnet ut i fra antall elever ved hvert klassetrinn, antall klasser ved hvert klassetrinn og minstetimetall pr. klassetrinn. Den økonomiske rammen per elev varierer fra skole til skole. Hovedårsaken til dette er at gjennomsnittlig lønn varierer fra skole til skole. I noen tilfeller kan det synes som om jo lavere lærertetthet en skole har, jo høyere økonomisk ramme pr. elev. Vi gjør oppmerksom på at det kan være flere faktorer som påvirker hvordan den økonomiske rammen slår ut per elev.

Ved revisors stikkprøvekontroll av om to skolars lønnsbudsjett i kroner er satt opp i tråd med beregnet bemanning i TT-skjemaet, viste kontrollen at lønnskostnadene i budsjettene ble justert i tråd med ”riktig” undervisningsbemanning i TT-skjemaene. Vestfold Kommunerevisjon vurderer det dit hen at Horten kommune har utarbeidet rutiner som sikrer en likebehandling av skolene, noe som er et sentralt premiss for forsvarlig ressursfordeling mellom skolene.

Tilbakemeldinger fra spørreundersøkelsene viser at kriteriene for fordeling av ressurser til skolene er godt kjent blant rektor/undervisningsinspektører, men i mindre grad kjent blant kontaktlærer/tillitsvalgte/ vernombud. Vi gjør imidlertid oppmerksom på at tillitsvalgte og verneombud er medvirkende i hele budsjettprosessen. Spørreundersøkelsene viser også at respondentene har vurdert det forskjellig hvorvidt budsjettprosessen sikrer en forsvarlig ressursfordeling mellom skolene. Det er nærliggende å konkludere med at det er gruppen med rektorer/undervisningsinspektører som har den beste kjennskapen til disse aspektene ved budsjettprosessen.

Det er fastsatt et samlet minstetimetall for hovedtrinn i grunnskolen, med unntak av valgfag på ungdomstrinnet, der timetallet er fastsatt per årstrinn. Minstetimetallet har elever rett til å få, og skoleeier har plikt til å gi dette timetallet. Skoleeier står fritt til å tilby flere timer. Tabell 9 på side 22 viser at Horten kommune tilbyr mer enn pliktig timetall på barnetrinnet og i henhold til minste pliktig timetall på ungdomstrinnet. Revisor ser positivt på denne observasjonen.

Horten kommune har mindre ressurser enn øvrige kommuner det er naturlig å sammenligne seg med. Horten kommune hadde også lavest netto driftsutgifter til grunnskolesektor per innbygger og pr. innbygger i alderen 6-15 i kroner, sammenlignet med de andre kommunegruppene. Horten kommune hadde også lavest lønnsutgifter til grunnskole per elev enn de sammenlignede gruppene. På tross av en stram ressursramme kan Hortenskolen vise til gode resultater fra kartleggingsprøver.

Spørreundersøkelsene har vist at en langt høyere andel blant rektorer/undervisningsinspektører sier seg svært stor/stor grad enig i at den tildelte økonomiske rammen er forsvarlig, enn gruppen med kontaktlærere. Spørreundersøkelsene viser at respondentgruppene har gitt uttrykk for at de er usikre om den tildelte rammen er forsvarlig for å ivareta de lovpålagte oppgavene. Vestfold Kommunerevisjon vil derfor anbefale at Horten kommune bearbejder disse resultatene og vurderer om det er behov for iverksettelse av nødvendige tiltak.

## **2. Har Horten kommune et forsvarlig system for å sikre at opplæringslovas krav blir oppfylt?**

Når skoleeierne skal etablere et system som ivaretar kravene i opplæringsloven § 13-10 andre ledd, bør de samtidig være bevisst på egennytten av et slikt system. Systemet bør utarbeides slik at det tilfører skoleeier merverdi, ikke bare i forhold til etterlevelse av lover og forskrifter, men også for å forbedre kvaliteten i skolen og sikre kontroll i egen opplæringsvirksomhet. Et forsvarlig system kjennetegnes ved at det er egnet til å avdekke feil og sikre at det settes i verk tiltak der manglende lovetterlevelse er påvist. Det er opp til skoleeier å utforme sine egne systemer, så lenge disse er forsvarlige.

Vi har avgrenset vår kontroll av Horten kommune "forsvarlige system" på opplæringsområdet, til å vurdere hva som finnes av skriftlig dokumentasjon og systemer, men vi har ikke vurdert den faktiske etterlevelsen av det "forsvarlige systemet". I vår undersøkelse av Horten kommunes "forsvarlige system" på opplæringsområdet, har vi lagt KS sin *Veileder om kravet til skoleeiers "forsvarlige system"* til grunn for vår kontroll.

Horten kommune bruker det digitale systemet Heldiks, til å ivareta kommunes intern kontroll system. Heldiks inneholder virksomhetsplanlegging, rapportering, avvikshåndtering og rutiner/styrende dokumenter for ulike lovområder med krav til intern kontroll.

Ved etterspørsel etter Horten kommunes "forsvarlige system" for tjenesteområde skole, har kommunen vist til hovedkapitlene i Rutineportalen i Heldiks. Horten kommune har fremlagt en oversikt over tjenesteområde skoles "forsvarlige system".

Vår gjennomgang i Rutineportalen og mottatt dokumenter fra tjenesteområde Skole, har vist at Horten kommune og tjenesteområde Skole ivaretar mange av de elementene som veilederen anbefaler bør inngå i et ”forsvarlig system”. Revisor savner imidlertid et overordnet dokument som beskriver det ”forsvarlige system” innenfor tjenesteområde Skole. Vårt inntrykk er at Rutineportalen er bygd opp slik at det kan ivareta elementene i tjenesteområde Skoles ”forsvarlig system”. Under kapittel 6 i Rutineportalen, kan de ulike tjenesteområdene legge inn styrende dokumenter for sitt område. Vår kontroll viser at det foreligger noen få styrende dokumenter og rutiner for tjenesteområde Skole. Den enkelte skole kan videre legge inn skolens egne tilpassede rutiner/retningslinjer under dette området i Rutineportalen. Vår kontroll viste at det kun var to skoler som hadde lagt inn egne dokumenter i Rutineportalen.

Revisors vurderer at det synes å være etablert tilfredsstillende rutiner for oppfølging av skolene med tanke på måloppnåelse og kontinuerlig forbedring av kvaliteten i grunnskolen i Horten kommune. Vi vurderer at det er en ”rød tråd” i den strategiske oppfølgingen av tjenesteområde skole. Sentrale styringsdokumenter for tjenesteområde Skole bygger på sentrale overordnede styringsdokumenter for Horten kommune. Vedtatte mål i budsjett- og økonomiplan gjenspeiles i tildelingsbrev og virksomhetsplaner. Videre rapporteres det månedlig på de samme punktene (bl.a. målene) som i virksomhetsplanene osv.

Revisor vurderer at Horten kommune og tjenesteområde skole har tilrettelagt for et tilfredsstillende system for rapportering og tilbakemeldinger når det avdekkes manglende overholdelse av gjeldende lover og forskrifter, gjennom Horten kommunes avvikssystem i Heldiks. Avviksrapporteringen er en del av Horten kommunes månedsrapportering. Horten kommune har også tilrettelagt for at det gjennomføres risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS). For tjenesteområde skole har vi fått opplyst og registrert at skolene årlig gjennomfører ROS-analyser knyttet til økonomi, blant annet konsekvenser av vedtatt budsjett, samt HMS, som vurdering av hva kan skje av alvorlig karakter. Hver skole skal utarbeide en lokal beredskapsplan/kriseplaner. Vi har ikke registrert at det vurderes særskilt risiko direkte knyttet til etterlevelse av aktuelle lover og forskrifter innenfor tjenesteområdet Skole, utover en vurdering av konsekvenser av vedtatt budsjett.

Revisors hovedinntrykk er at skolene kartlegger kompetansebehov i tråd med revisjonskriteriet fra veilederen, men at skolene har et forbedringspotensial på å utarbeide kompetanseutviklingsplaner. På bakgrunn av tilbakemeldinger i spørreundersøkelsene, vurderer revisor videre at Horten kommune til en viss grad etterlever revisjonskriteriet om at det skal sørges for at alle medarbeidere får den opplæring og etterutdanning de trenger for å ivareta ansvar og oppgaver.

Tilbakemeldingene viser at Horten kommune har et potensial til i større grad å forankre det ”forsvarlige system” på opplæringsområdet fullt ut, som en del av skoleeiers helhetlige ledelses- og styringssystem. Dokumenter bør kvalitetssikres og skolene bør i større grad ta Rutineportalen i Heldiks i bruk og legge inn sine egne styringsdokumenter med mer.

### **3. I hvilken grad har Horten kommune et system for å sikre kvalitet i grunnskoleopplæringen i tråd med regelverket?**

Vestfold Kommunerevisjon har redegjort for skolenes arbeid i tilknytning til tilpasset opplæring, tidlig innsats og organisering av elever i grupper/basisgrupper er i tråd med §§ 1-3 og 8-2 i opplæringslova. Vi har konkludert med at *tilpasset opplæring* og *tidlig innsats* er politisk skapte begreper som er nedfelt i lover, forskrifter og læreplaner, og som styringsdokumenter for skolen. Styringsdokumentene er forpliktende, men gir skolene få angivelser for anvendelse i praksis. Begrepet eller fenomenet tilpasset opplæring og tilpasset opplæring er derfor ikke enkelt å definere, og kanskje enda vanskeligere å praktisere. En kommune kan imøtekomme kravet om tilpasset opplæring på flere måter, blant annet ved å ta i bruk deling av elever i grupper. Delingen av elever må imidlertid være i tråd med reglene i § 8-2 i opplæringslova. Lovgiver har også i liten grad definert innholdet i opplæringsloven § 8-2. Generelt kan det bli vanskelig for en kommune å følge lovverket uten mer presise angivelser knyttet til disse områdene. Vestfold Kommunerevisjon vil derfor råde Horten kommune om å innlede en dialog med skolene om kommunens forsvarlige system på disse områdene, og om det er behov for mer detaljerte retningslinjer for å sikre at praksis er i tråd med opplæringslova. Vestfold Kommunerevisjon har valgt at skolene selv skal få vurdere ulike aspekter ved §§ 1-3 og 8-2 og ulik svarfordeling indikerer at dette kan bli en nyttig dialog.

Tilbakemeldingene tyder på at skolene opplever at dagens budsjettnivå legger begrensninger på skolenes handlingsrom når det gjelder tilpasset opplæring og tidlig innsats. Økt lærertetthet ble sammen med økt kompetanse innen klasseledelse og tiltak rettet mot grunnleggende ferdigheter, ble av respondentene trukket frem som de mest sentrale tiltakene for å bedre tilpasset opplæring.

Tid til å følge opp hver enkelt elev ble også definert som en knapp ressurs blant kontaktlærerne. Undersøkelsene viste også at respondentene vurderte det dit hen at skoleledelsen til en stor grad/svært stor grad fokuserte på tilpasset opplæring. Svarfordelingen fra begge undersøkelsene tyder på at skoleledelsen ved Hortenskolen har fokus på tilpasset opplæring.

Før tilpasset opplæring og tidlig innsats kan bli en realitet for alle elever, må lærerne, den enkelte skole og skolemyndighetene få en klar oppfatning om hva som utgjør innholdet i begrepet. Det er viktig å rydde av veien private oppfatninger, tilfeldig praksis og misoppfatninger rundt det som er en av skolens hovedoppgaver. Ettersom respondentene peker på at ressurs situasjonen er såpass stram, vil det være nærliggende å anta at Hortenskolen er sårbare ved sykefravær og annet fravær når det eksempelvis gjelder arbeid med tilpasset opplæring. Vestfold Kommunerevisjon vil derfor anbefale at Horten kommune gjennomgår undersøkelsen med skolene, hvor man kan benytte spørsmålene som innfallsvinkler for nærmere diskusjon om hva tilpasset opplæring og tidlig innsats betyr i praksis innenfor dagens budsjett ramme.



# 1. INNLEDNING

## 1.1 BAKGRUNN FOR PROSJEKTET

Gjennomføring av forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave i kommuner og fylkeskommuner, jf. Kommuneloven med forskrifter. Kontrollutvalget har ansvar for at det årlig blir gjennomført forvaltningsrevisjon og at det utarbeides plan for forvaltningsrevisjon basert på en overordnet analyse.

Dette forvaltningsrevisjonsprosjektet bygger på RSK 001 *Standard for forvaltningsrevisjon*, som angir hva som er god kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon.

### **Bestilling**

Kontrollutvalget i Horten kommune har bestilt forvaltningsprosjektet ”**Ressursbruk, kvalitet og etterlevelse av opplæringslova i grunnskolen**”.

## 1.2 AVGRENSING AV PROSJEKTET

Formålet med prosjektet har vært å undersøke Horten kommunes ressursbruk til kommunens ordinære skoletilbud innenfor 1.-10. klassetrinn. Prosjektet tar også sikte på å vurdere om Horten kommune følger lov om grunnskolen (opplæringslova) på utvalgte områder som tilpassa opplæring, tidlig innsats og organisering av elever, jf. revisjonskriteriene under pkt 3. I dette forvaltningsrevisjonsprosjektet har vi hovedsakelig fokusert på skoleåret 2012/2013.

Under kapittel 5 har vi splittet opp punktene i revisjonskriteriene om kravet til skoleeiers ”Forsvarlig system” i henhold til opplæringslova § 13-10, og beskrevet hvordan Horten kommune har tilrettelagt for disse punktene i de ulike verktøyene som brukes. Vi har bl.a. tatt stikkprøver av hva som ligger i ledelsesverktøyet Heldiks av relevante/oppdaterte dokumenter. Videre har vi foretatt en kontroll på hvordan utvalgte skoler har tilrettelagt for styringsdokumenter med mer i Heldiks. I rapporten rettes også fokus på skolenes arbeid med tidlig innsats, tilpasset opplæring og organisering av elever i grupper. Vi har valgt at skolene selv kan komme med sine betraktninger om dette arbeidet gjennom besvarelse av spørreskjemaundersøkelsene.

## 1.3 HØRING

Rapporten har vært forelagt administrasjonssjefen til høring. Administrasjonssjefens uttalelse, mottatt på e-mail 30. april 2014, er tatt inn under punkt 7.



## 2. FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

### 2.1 FORMÅL

Formålet med prosjektet har vært å undersøke Horten kommunes ressursbruk til kommunens ordinære skoletilbud innenfor 1.-10. klassetrinn. Prosjektet tar også sikte på å vurdere om Horten kommune følger lov om grunnskolen (opplæringslova) på utvalgte områder; tilpassa opplæring, tidlig innsats og organisering av elever.

### 2.2 PROBLEMSTILLINGER

Kontrollutvalget har vedtatt følgende problemstillinger for prosjektet:

- 1. Har Horten kommune forsvarlig ressursbruk i grunnskolen?**
  - Hvilke føringer ligger til grunn for fordeling til undervisning i grunnskolen klassetrinn 1 – 10, og hvilke kriterier brukes for fordeling av ressurser skolene imellom?
  - I hvilken grad ivaretar tildelt ramme de lovpålagte oppgaver som skal løses innen de enkelte skoler?
- 2. Har Horten kommune et forsvarlig system for å sikre at opplæringslovas krav blir oppfylt?**
- 3. I hvilken grad har Horten kommune et system for å sikre kvalitet i grunnskoleopplæringen i tråd med regelverket?**

## 3. REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er en samlebetegnelse for de krav og forventninger revisor bruker for å vurdere funn som undersøkelsen har avdekket. Revisjonskriterier er de krav revisor reviderer datagrunnlaget opp mot.

Under hver problemstilling i kapittel 5 har vi beskrevet aktuelle revisjonskriterier.

## 4. METODEBRUK OG GJENNOMFØRING AV PROSJEKTET

### 4.1 Gjennomføring:

Revisor har blant annet gjennomført;

- Oppstartsmøte med administrasjonssjef og kommunalsjef Oppvekst
- Innhentet rutiner for grunnskolen
- Intervju med nøkkelpersoner
- Dokumentanalyse
- KOSTRA-analyse
- Spørreundersøkelse til rektorer, undervisningsinspektører, kontaktlærere hovedtillitsvalgte og verneombud
- Møter med kommunalsjef Oppvekst og internrevisor
- Sluttmøte med administrasjonssjef

Vestfold Kommunerevisjon vil takke alle som har bidratt konstruktivt med informasjon til vår rapport. Vi retter en spesiell takk til Horten kommune for all god hjelp med den praktiske gjennomføringen av spørreundersøkelsen, og for å ha vært behjelpelige med å fremskaffe informasjon som Vestfold Kommunerevisjon har etterspurt.

Rapporten er utarbeidet av forvaltningsrevisor Elisabeth Nilsen og leder for forvaltningsrevisjon, Hanne Britt Nordby Sveberg.

### 4.2 Dataenes pålitelighet og gyldighet:

Undersøkelsen bygger på opplysninger fra gjennomgang av sentrale dokumenter og informasjon fra møter med kommunalsjef Oppvekst og kommunens internrevisor. Vestfold Kommunerevisjon har også gjennomgått Horten kommunes digitale kvalitetsstyringssystem Heldiks. I tillegg har vi gjennomført to spørreundersøkelser. Den ene undersøkelsen var rettet mot rektorer og undervisningsinspektører, mens den andre undersøkelsen var rettet mot kontaktlærere, tillitsvalgte og verneombud. Spørreundersøkelsene ligger som vedlegg til rapporten. Prosjektet har benyttet både kvalitative (dokumentanalyser, samtaler, gjennomgang av kvalitetssystemet Heldiks) og kvantitative metoder (spørreskjemaundersøkelser). Dette har vært en styrke for å få tilgang til et så bredt datagrunnlag som mulig.

Kvalitetssikring av datagrunnlaget omfatter en vurdering av pålitelighet (reliabilitet) og gyldighet (validitet). Gyldighet brukes gjerne som et uttrykk for om vi har målt det vi ønsket å måle. Gyldigheten er styrket ved at vi har fått tilgang til og gjennomgått kvalitetsstyringsprogrammet som Horten kommune bruker, vurdert sentrale dokumenter som er spesifisert i revisjonskriteriene, intervjuet nøkkelpersoner om praktiseringen av rutiner samt gjennomført spørreundersøkelse til ledelsen ved skolene. Pålitelighet er et uttrykk for hvor nøyaktig

innsamlingen av data har vært, og at det ikke har skjedd systematiske feil underveis i innsamlingen.

Temaene i spørreundersøkelsen bygger på definerte revisjonskriterier. Vestfold Kommunerevisjon har hatt en god dialog med kommunalsjef Oppvekst om utformingen av aktuelle spørsmål til undersøkelsen. Det ble utformet to elektroniske spørreundersøkelser, en som var rettet mot rektor/undervisningsinspektør og en til kontaktlærere/verneombud og tillitsvalgte. I alt ble undersøkelsen sendt ut til 22 rektorer/undervisningsinspektører og i alt 20 respondenter besvarte undersøkelsen. Undersøkelsen ble sendt ut til 176 kontaktlærere/verneombud/tillitsvalgte og i alt 124 respondenter besvarte undersøkelsen. Dette gir en svarprosent på 70 % for kontaktlærergruppen og 90 % for gruppen rektorer/undervisningsinspektører.

## 5. FAKTABEL

I dette kapittel belyser vi problemstillingene, presenterer innhentet fakta knyttet til problemstillingene og vurderer disse opp mot revisjonskriteriene.

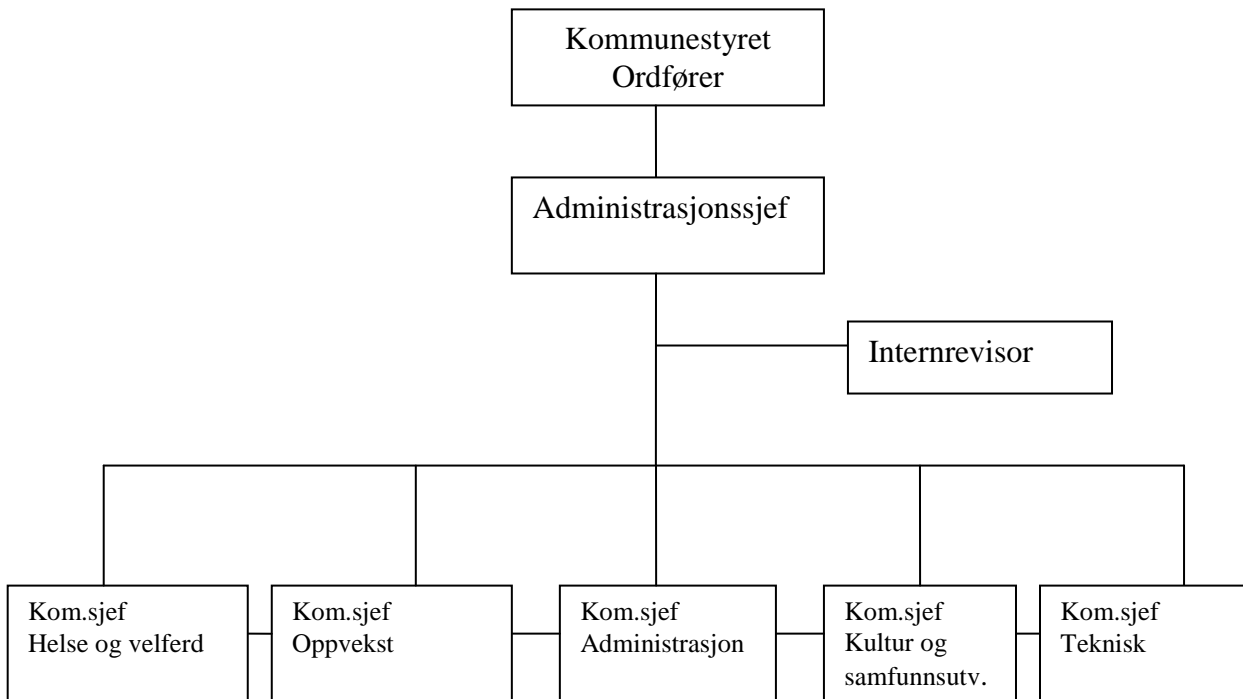
Innledningsvis i faktadelen beskrives oppbyggingen av tjenesteområde Skole i Horten kommune før vi beskriver diverse tabeller og oversikter knyttet til kjennetegn ved Hortenskolene.

Deretter vil kapitlet belyse de tre hovedproblemløsningsoppgavene;

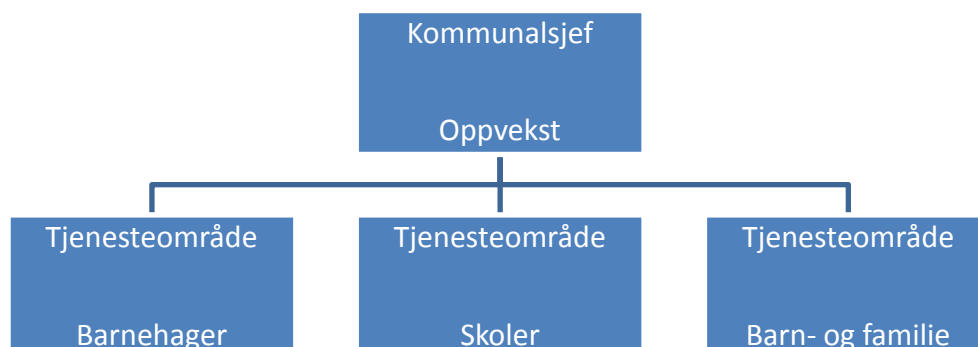
- *Har Horten kommune forsvarlig ressursbruk i grunnskolen?*
- *Har Horten kommune et forsvarlig system for å sikre at opplæringslovas krav blir oppfylt?*
- *I hvilken grad har Horten kommune et system for å sikre kvalitet i grunnskoleopplæringen i tråd med regelverket?*

### 5.1 Beskrivelse av tjenesteområde Skole

Organisasjonskartet for Horten kommune viser følgende oppbygging av det politisk-administrative systemet:



Kommunalområde Oppvekst består av tjenesteområdene Barnehage, Skole og Barn- og familietjenesten:



### 5.1.1 Oversikt over elevtall m.v.

I Horten kommune finner vi syv barneskoler med SFO, i tillegg til fire ungdomsskoler (inkl. Bakkeåsen skole som er en interkommunal alternativ ungdomsskole med Horten som vertskommune). Tabell 1 viser oversikt over elevtall, antall skoler, kontaktlærere og antall lærere i Horten kommune.<sup>1</sup>

Tabell 1: Indikator og nøkkeltall	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14
Elevtall	3244	3240	3215	3144	3125
Antall skoler	11	11	12	12	12
Antall lærere med kontaktlærerfunksjon	167	152	173	168	176
Antall lærere	272	258	275	299	295

Tabell 2 under viser fordelingen (2013/14) av elever på 1.-10 trinn i grunnskolen i Horten:

Tabell 2: Indikator og nøkkeltall	Alle trinn	Trinn 1	Trinn 2	Trinn 3	Trinn 4	Trinn 5	Trinn 6	Trinn 7	Trinn 8	Trinn 9	Trinn 10
Elevtall	3125	320	273	299	316	317	277	331	326	348	318

Tabell 3 viser fordelingen mellom gutter og jenter for skoleåret 2012/13:

Tabell 3: Indikator og nøkkeltall	Begge kjønn	Gutt	Jente
-----------------------------------	-------------	------	-------

<sup>1</sup> Kilde:

<http://skoleporten.udir.no/rapportvisning.aspx?enhetsid=07&vurderingsomrade=32&underomrade=36&skoletype=0&skoletypemenuid=0>

Elevtall- skoleåret 2012/13	3144	1596	1548
-----------------------------	------	------	------

### 5.1.2 Indikatorer på elevenes læringsutbytte m.v.

Elevundersøkelsen og foreldreundersøkelsen gjennomføres årlig, og disse undersøkelsene gir elever, lærere og foreldre mulighet til å si sin mening om læring og trivsel i opplæringen. Skoleporten er et verktøy for vurdering av kvalitet i grunnopplæringen. Målet med Skoleporten er at skoler, skoleeiere, foresatte, elever og andre interesserte skal få tilgang til relevante og pålitelige nøkkeltall for grunnopplæringen. I tabellene på de neste sidene har vi hentet data fra Skoleporten. *Elevundersøkelsen* kartlegger elevenes opplevelse av hvordan de trives på skolen, deres motivasjon for å lære, hvordan de opplever lærernes faglige veiledning, hvor tilfredse de er med elevdemokratiet på skolen og med det fysiske læringsmiljøet. I tillegg svarer elevene på spørsmål om utbredelse av mobbing på skolen. Det er elever på 7. og 10. trinn som besvarer denne undersøkelsen.

Tabell 4 viser resultater fra 7. trinn for skoleåret 2011-12 fra en skala fra 1 til 5. Høy verdi betyr positivt resultat for alle indeksene unntatt mobbing. Når det gjelder mobbing, betyr lav verdi liten forekomst av mobbing.

<b>Tabell 4: Indikator og nøkkeltall</b>	<b>Horten kommune</b>	<b>Vestfold fylke</b>	<b>Nasjonalt</b>
<b>7.trinn – skoleår 2011-12.</b>			
Sosial trivsel	4,3	4,4	4,4
Trivsel med lærerne	4	4,1	4,1
Mestring	4	3,9	3,9
Faglig utfordring	3,9	4,1	4
Elevdemokrati	3,7	3,6	3,6
Fysisk læringsmiljø	2,8	3,1	3,2
Mobbing på skolen	1,4	1,4	1,4
Motivasjon	4,2	4,2	4,2
Faglig veiledning	3,1	3,4	3,4

Tabell 5 på neste side viser gjennomsnittskarakterer for alle standpunktkarakterer i norsk sidemål og hovedmål, fremmedspråk, religion, livssyn og etikk, samfunnsfag, naturfag, engelsk og matematikk i grunnskolen. Standpunktkarakterer og eksamensresultater inngår i elevenes sluttvurdering og skal gi informasjon om elevenes kompetanse ved avslutningen av grunnopplæringen. Karakterene er ikke laget for å måle utvikling i elevenes kunnskaper og ferdigheter over tid.

<b>Tabell 5: Indikator og nøkkeltall</b>	<b>Horten kommune</b>	<b>Vestfold fylke</b>	<b>Nasjonalt</b>
<b>Skoleår 2012-13</b>			
Engelsk skriftlig standpunkt	3,8	3,8	3,9
Engelsk muntlig standpunkt	3,8	4,1	4,1
Fordypning i engelsk standpunkt	3,3	3,6	3,7
Fransk 1 standpunkt	3,7	4	4,1
Spansk 1 standpunkt	4	4	4
Tysk 1 standpunkt	3,7	3,9	4
Kunst og håndverk standpunkt	4	4,2	4,3
Kroppsøving	4,4	4,4	4,4
Matematikk standpunkt	3,6	3,6	3,5
Mat og helse standpunkt	4,3	4,4	4,4
Musikk standpunkt	4,1	4,3	4,3
Naturfag standpunkt	4	4,1	4
Fordypning i norsk standpunkt	3,1	3,3	3,5
Norsk hovedmål standpunkt	3,7	3,9	3,8
Norsk sidemål standpunkt	3,5	3,6	3,7
Norsk muntlig standpunkt	4	4,1	4,1
Religion, livssyn og etikk standpunkt	4,1	4,1	4,1
Samfunnsfag standpunkt	4,1	4,1	4,1

Tabell 6 viser eksamensresultater i Hortenskolen for skoleåret 2012-13.

<b>Tabell 6: Indikator og nøkkeltall</b>	<b>Horten kommune</b>	<b>Vestfold fylke</b>	<b>Nasjonalt</b>
<b>Skoleår 2012-13.</b>			
Engelsk skriftlig eksamen	3,9	3,8	3,8
Engelsk muntlig eksamen	4,4	4,5	4,4
Fransk 1 muntlig eksamen	4	4	4,2
Spansk 1 muntlig eksamen	4,3	4,2	4,3
Tysk 1 muntlig eksamen	4	4,1	4,2
Matematikk skriftlig eksamen	3,1	3,1	3,1
Matematikk muntlig eksamen	4,5	4,2	4,1
Naturfag muntlig eksamen	4,1	4,3	4,2
Norsk hovedmål skriftlig eksamen	3,7	3,5	3,4
Norsk muntlig eksamen	4	4,5	4,4
Norsk sidemål skriftlig eksamen	3,2	3,2	3,2
Religion, livssyn og etikk muntlig eksamen	3,9	4,4	4,4
Samfunnsfag muntlig eksamen	4,3	4,4	4,3

Grunnskolepoeng er et mål for det samlede læringsutbytte for elever som sluttvurderes med karakterer og benyttes som kriterium for opptak til videregående skole. Tabell 7 viser grunnskolepoeng i Hortenskolen for skoleåret 2012-13:



<b>Tabell 7: Indikator og nøkkeltall</b>	<b>Horten kommune</b>	<b>Vestfold fylke</b>	<b>Nasjonalt</b>
Grunnskolepoeng, gjennomsnitt	39,2	39,7	40

### *Kommentarer til tabellene:*

I Horten kommunes handlingsplan for Hortenskolen (revidert 19. desember 2013) omtales blant annet indikatorene på elevenes læringsutbytte og elevundersøkelsen. I Handlingsplanen uttrykkes at resultatene fra elevundersøkelsen indikerer at elevene trives i Hortenskolen, men at man på barnetrinnet ser en utfordring knyttet til fysisk læringsmiljø. Barneskolene har en utfordrende bygningsmasse og har vedtak på restaurering og nybygg. Elevundersøkelsen på barnetrinnet viser også en utfordring knyttet til faglig veiledning. Det fremgår av handlingsplanen at elevundersøkelsen 2012 viser at mobbing i Hortenskolen er på samme nivå som resten av landet. På ungdomstrinnet er resultatet bedre enn nasjonalt, dette viser også folkehelseprofilen for 2013.

I handlingsplanen slås det også fast at totalt har Horten en positiv utvikling målt i gjennomsnittlig grunnskolepoeng, men skåren ligger fremdeles under gjennomsnittet i Vestfold fylke og på nasjonalt nivå. Horten har lavere gjennomsnitt i standpunktkarakter i de fleste fag i forhold til Vestfold og nasjonalt, men har samme gjennomsnitt som Vestfold og høyere gjennomsnitt enn nasjonalt i matematikk.

## 5.2 Problemstilling 1:

### Har Horten kommune forsvarlig ressursbruk i grunnskolen?

#### Underproblemstillinger:

1. Hvilke føringer ligger til grunn for fordeling til undervisning i grunnskolen klassetrinn 1 – 10, og hvilke kriterier brukes for fordeling av ressurser skolene imellom?
2. I hvilken grad ivaretar tildelt ramme de lovpålagte oppgaver som skal løses innen de enkelte skoler?

#### Revisjonskriterier

Følgende er kilder til revisjonskriterier for problemstilling 1, med underproblemstillinger:

#### 1. ”Kommuneloven § 45. Årsbudsjettet.

Kommunestyret og fylkestinget skal innen årets utgang vedta budsjett for det kommende kalenderår.”

#### 2. Opplæringslova § 2-1. Rett og plikt til grunnskoleopplæring

Barn og unge har plikt til grunnskoleopplæring, og rett til ein offentlig grunnskoleopplæring i samsvar med denne lova og tilhøyrande forskrifter. Plikten kan

ivareta gjennom offentlig grunnskoleopplæring eller gjennom annen, tilsvarende opplæring.”

### **3. Opplæringslova § 13 -10 1. ledd om kommunens ansvar for å stille ressurser til disposisjon.**

”Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 har ansvaret for at krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte, under dette å stille til disposisjon dei ressursane som er nødvendige for at krava skal kunne oppfyllest.”

Av bestemmelsen kan utledes kommunens ansvar for å stille de nødvendige ressurser til disposisjon innenfor et tilfredsstillende system som ivaretar kravene til opplæringslova.

Det fremgår av Udir-1-2012 og Udir-1-2013 *Kunnskapsløftet fag og timefordeling og tilbudsstruktur*, at samlet minstetimetall for 1. -7. Trinn er 5.234 timer og for 8. – 10. trinn 2.622 timer.

På bakgrunn av ovennevnte lovkrav m.m./kilder til revisjonskriterier, har revisor utledet følgende kriterier til grunn for å vurdere underproblemstillingene og om Horten kommune har tilrettelagt for forsvarlig ressursbruk i grunnskolen:

#### *Underproblemstilling 1:*

- Hvilke føringer ligger til grunn for fordeling til undervisning i grunnskolen klassetrinn 1 – 10, og hvilke kriterier brukes for fordeling av ressurser skolene imellom?

#### *Revisjonskriterier:*

- **Budsjettprosessen bør sikre en forsvarlig ressursfordeling mellom skolene**
- **Skolene må oppfylle kravet om minstetimetall**

#### *Underproblemstilling 2:*

- I hvilken grad ivaretar tildelt ramme de lovpålagte oppgaver som skal løses innen de enkelte skoler?

#### *Revisjonskriterie:*

- Budsjettrammen må være tilstrekkelig for at skolene kan ivareta de lovpålagte oppgavene som stilles i opplæringslova.

Vi starter med å ta for oss underproblemstilling 1.

## **5.2.1 Underproblemstilling 1:**

**Hvilke føringer ligger til grunn for fordeling til undervisning i grunnskolen klassetrinn 1 – 10, og hvilke kriterier brukes for fordeling av ressurser skolene imellom?**

### 5.2.1.1 Budsjettprosessen bør sikre en forsvarlig ressursfordeling mellom skolene

#### Fakta budsjettprosessen – tjenesteområde skole – Horten kommune

Gjennom intervju med kommunalsjef Oppvekst og Horten kommunes internrevisor den 3. januar 2014, har vi fått informasjon om hvordan budsjettprosessen 2014 ble gjennomført for tjenesteområde skole i Horten kommune. Vedlegg 1 til denne rapporten beskriver budsjettprosessen.

#### Kontroll av budsjett mot TT-skjema

Vi har foretatt en stikkprøvekontroll av om to skolers lønnsbudsjett i kroner for 2014 er satt opp i tråd med beregnet bemanning i TT-skjemaene, og kan bekrefte at de kontrollerte skolenes budsjettskjema er det justert for ”riktig” undervisningsbemanning i tråd med TT-skjemaet. Dersom en skole hadde for ”høy” bemanning i forhold til TT-skjemaet, ble lønnskostnadene i budsjettet redusert med prosentandelen som var for høy x ”gjennomsnittlige” lønn. Vi har registrert at beregningene av lønnskostnadene baserer seg på de ansattes virkelige lønn. Gjennomsnittlig lønn kan derfor variere fra skole til skole.

#### Skolenes økonomiske rammer/elevtall/lærere med mer

Nedenfor har vi satt opp en tabell som viser opplysninger om den enkelte skoles økonomiske nettoramme (tjeneste 2020), elevtall, økonomisk ramme per elev, antall lærere og lærertetthet. Bakkeåsen skole er ikke tatt med i tabellen. Holtan og Borre er tildelt 8 lærerstillinger (5 og 3) som dekkes av statlige midler.

Tabell 8 - Skolenes økonomiske rammer/elevtall/lærere med mer

Skole	Grunnskole	Elevtall	Økonomisk ramme per elev (tjeneste 2020)	Antall lærere	Lærertetthet (elever per undervisningsrelatert årsverk)
	Tjeneste 2020 økonomisk ramme				
Fagerheim	9 334 000	131	71 252	13	12,1
Granly	24 562 000	429	57 254	33	13,4
Lillås	18 021 000	301	59 870	25	14,1
Lysheim	14 331 000	230	62 309	20	13,1
Nordskogen	18 852 000	328	57 476	30	12,2
Sentrum	25 411 000	486	52 286	43	12,5
Åsgården	13 288 000	196	67 796	19	14,5
Borre u.sk.	19 096 000	284	67 239	32	9,4
Holtan u.sk.	25 220 000	384	65 677	44	10,2
Orerønningen u. skole	18 712 000	312	59 974	32	11,4

Tabellen viser at den økonomiske rammen per elev varierer fra skole til skole. I noen tilfeller kan synes som om jo lavere lærertetthet en skole har, jo høyere økonomisk ramme pr. elev.

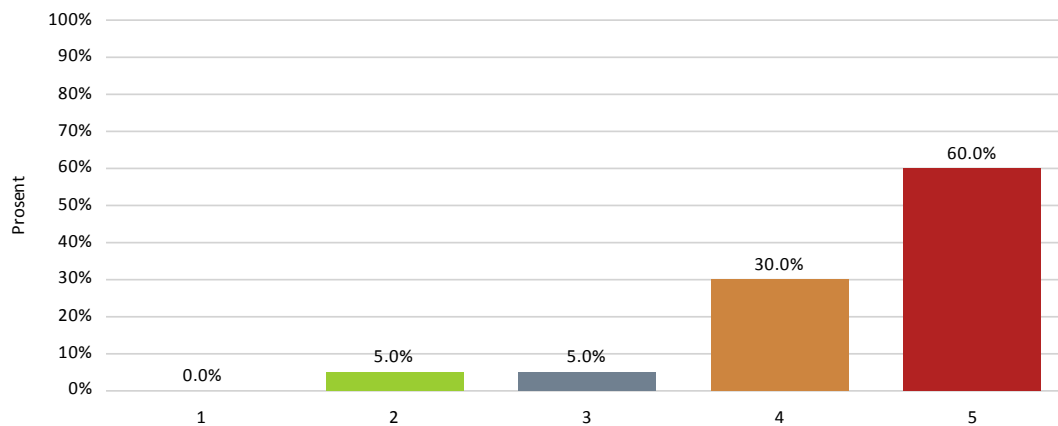
Av barneskolene skiller Fagerheim skole seg ut med høyest økonomisk ramme per elev, mens Sentrum skole har lavest ramme. Differansen på disse to skolene er kr 18.966 per elev, og disse to skolene har tilnærmet samme lærertetthet.

Av ungdomsskolene skiller Orerønningen seg ut, med betydelig lavere økonomisk ramme per elev enn de to andre ungdomsskolene. Disse har imidlertid fått tildelt 8 lærerstillinger, som er dekket av øremerkede statlige midler, og som ligger i rammen.

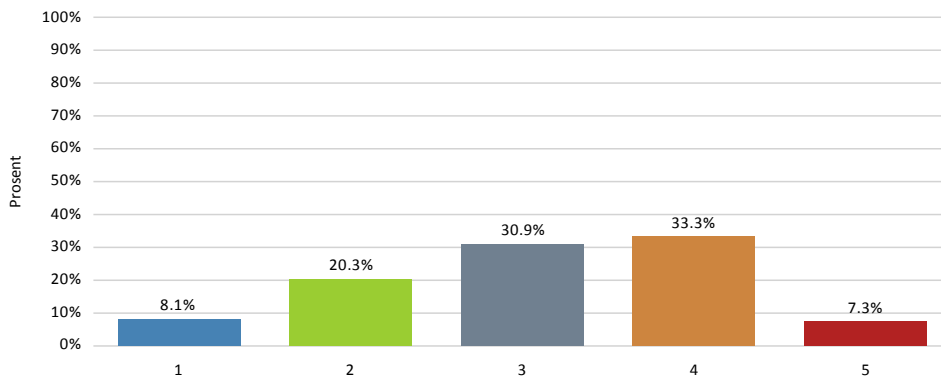
### **Respondentenes vurderinger av ressursfordelingen mellom skolene**

I de to neste tabellene viser vi respondentenes vurderinger av i hvilken grad de er kjent med kriterier som ligger til grunn for fordeling av ressurser mellom skolene.

**I hvilken grad er du kjent med hvilke kriterier som ligger til grunn for fordeling av ressurser mellom skolene?**  
N=20 (rektorer og undervisningsinspektører). 1 betyr helt uenig og 5 betyr helt enig



**I hvilken grad er du kjent med hvilke kriterier som ligger til grunn for fordeling av ressurser mellom skolene?**  
N=123 (kontaktlærere, tillitsvalgte og verneombud). 1 betyr helt uenig og 5 betyr helt enig

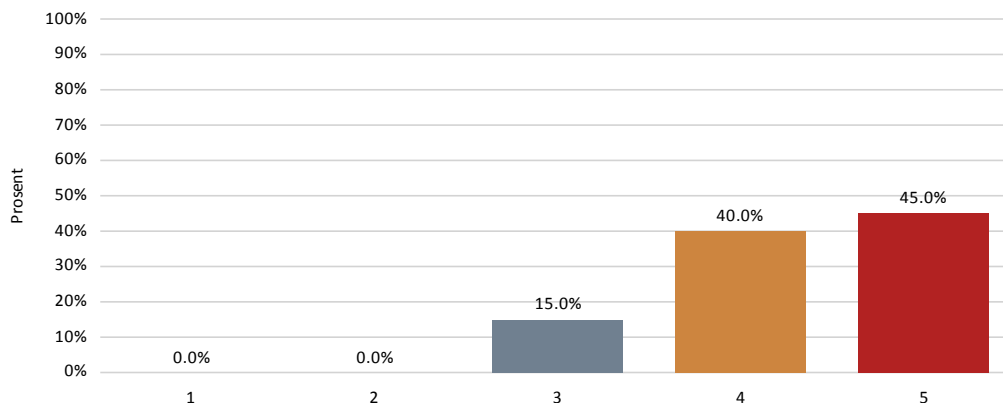


Diagrammene viser at kriteriene for fordeling av ressurser til skolene er godt kjent blant rektor/undervisningsinspektører, men i mindre grad kjent blant kontaktlærer/tillitsvalgte/verneombud.

I de to neste tabellene viser vi respondentenes vurderinger av i hvilken grad de opplever at budsjettprosessen sikrer en forsvarlig ressursfordeling mellom skolene.

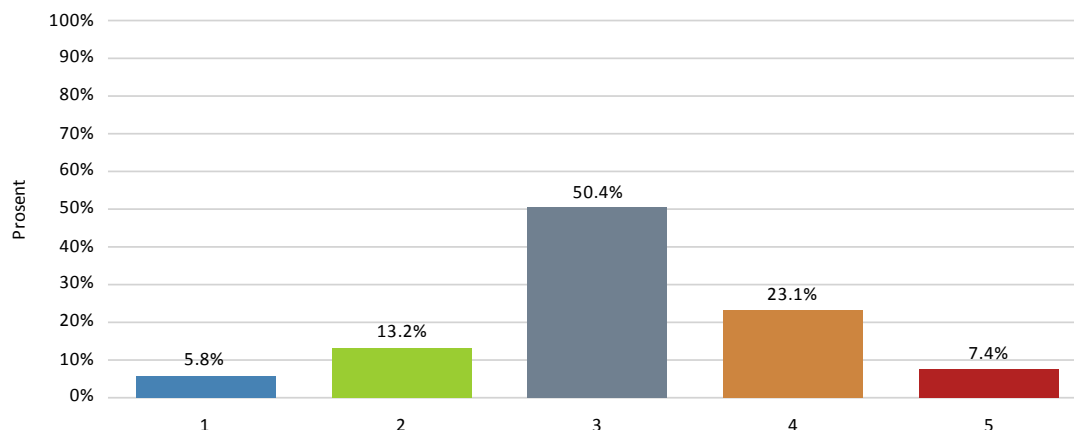
**I hvilken grad opplever du at budsjettprosessen i Horten kommune sikrer en forsvarlig ressursfordeling mellom skolene?**

N=20 (rektorer og undervisningsinspektører). 1 betyr helt uenig og 5 betyr helt enig



**I hvilken grad opplever du at budsjettprosessen i Horten kommune sikrer en forsvarlig ressursfordeling mellom skolene?**

N=121 (kontaktlærere, tillitsvalgte og verneombud). 1 betyr helt uenig og 5 betyr helt enig



Svarfordelingen viser at de to hovedrespondentgruppene vurderer dette aspektet ved budsjettprosessen forskjellig. Hele 50 % av gruppen med kontaktlærere har svart verken enig eller uenig på dette spørsmålet. En årsak til dette kan være at gruppen med kontaktlærere er mindre involvert i arbeidet med budsjettet, slik at vi ikke kan se bort fra at for enkelte kan ha vært vanskelig å ta stilling til spørsmålet.

**Revisors vurdering:**

Revisors gjennomgang av budsjettprosessen 2014 for tjenesteområde Skole, viser at ressursfordelingen mellom skolene i hovedsak bygde på en likeberegning, da beregningen av ressurser bygger på normtall. Tildeling av ressurser til skolene ble beregnet ut i fra antall elever ved hvert klassetrinn, antall klasser ved hvert klassetrinn og minstetimetall pr. klassetrinn. Rektor la inn antall elever pr. klassetrinn i et timetallsskjema – TT-skjema, som

beregnet skolens behov for Årsverk – undervisningspersonale og Årsverk – assistent, på bakgrunn av normtall. I tillegg til minstetimetall har hver skole et visst antall timer til fordeling. Beregninger i TT-skjemaet var grunnlag for skolenes lønnsbudsjett i kroner. Det ble utarbeidet en mal for TT-skjema for barneskolene og et for ungdomsskolene, som inneholdt formler for beregning av behov for bemanning. Revisors kontroll av om to skolars lønnsbudsjett i kroner er satt opp i tråd med beregnet bemanning i TT-skjemaet, viste at lønnskostnadene i budsjettene ble justert i tråd med ”riktig” undervisningsbemanning i TT-skjemaene. Vi har videre registrert at beregningene av lønnskostnadene baserer seg på de ansattes virkelige lønn. Gjennomsnittlig lønn kan derfor variere fra skole til skole. Vestfold Kommunerevisjon vurderer det dit hen at Horten kommune har utarbeidet rutiner som sikrer en likebehandling av skolene, noe som er et sentralt premiss for forsvarlig ressursfordeling mellom skolene. Tabellen 8 viser at den økonomiske rammen per elev varierer fra skole til skole. I noen tilfeller kan synes som om jo lavere lærertetthet en skole har, jo høyere økonomisk ramme pr. elev.

Tilbakemeldinger fra spørreundersøkelsene viser at kriteriene for fordeling av ressurser til skolene er godt kjent blant rektor/undervisningsinspektører, men i mindre grad kjent blant kontaktlærer/tillitsvalgte/ vernombud. Vi gjør imidlertid oppmerksom på at tillitsvalgte og verneombud er medvirkende i hele budsjettprosessen. Spørreundersøkelsene viser også at respondentene har vurdert det forskjellig hvorvidt budsjettprosessen sikrer en forsvarlig ressursfordeling mellom skolene. Det er nærliggende å konkludere med at det er gruppen med rektorer/undervisningsinspektører som har den beste kjennskapen til disse aspektene ved budsjettprosessen. Med utgangspunkt i funn fra spørreundersøkelsene vil Vestfold Kommunerevisjon anbefale Horten kommune å vurdere hvorvidt de skal igangsette tiltak for å informere skolene om hvilke kriterier som ligger til grunn for ressursfordelingen mellom skolene.

### **5.2.1.2 Skolene må oppfylle kravet om minstetimetall**

#### **Revisjonskriterie: *Skolene må oppfylle kravet om minstetimetall***

I følge rundskriv *Udir-1-2012 Fag og timefordeling i grunnsopplæringen* skal minstetimetallene i grunnskolen, for å ivareta de oppgaver som skal løses, være:

- *Minste pliktig timetall 1. – 7. Trinn: 5.234 timer*
- *Minste pliktig timetall 8. – 10. Trinn: 2.622 timer*

I gjeldende fag og timefordeling fra Utdanningsdirektoratet, U-dir 1-2012, fremgår det at elever på 1. – 7. årstrinn skulle ha minimum 5.234 timer. Fra og med skoleåret 2012-2013 skulle elever som starter på 8. trinn totalt ha minimum 2.622 timer på 8. – 10. trinn. Elever, som startet på 9. og 10. trinn i 2012, skulle ha minimum 2.566 timer på 8. – 10. trinn. Fra og med skoleåret 2012-2013 ble det innført valgfag på ungdomstrinnet. Valgfagene skulle innføres trinnvis; 57 timer valgfag for alle elever på 8. trinn fra og med skoleåret 2012-2013. Deretter skulle det innføres 57 timer valgfag for alle elever på 8. og 9. trinn fra og med skoleåret 2013 – 2014. Fra og med skoleåret 2014 – 2015 skal alle elever på ungdomstrinnet ha 57 timer valgfag hvert år, totalt 171 timer over tre år.

Det er fastsatt et samlet minstetimetall for hovedtrinn i grunnskolen, med unntak av valgfag på ungdomstrinnet der timetallet er fastsatt per årstrinn. Minstetimetallet har elever rett til å få, og skoleeier har plikt til å gi dette timetallet. Skoleeier står fritt til å tilby flere timer.

For skoleåret 2012/2013 var minste timetall for 8. – 10. trinn 2.603 timer, da kun 8. og 9. trinn hadde innført valgfag. Fordelingen mellom trinnene var da 874 for 8. trinn, 874 timer for 9. trinn og 855 for 10. trinn, totalt 2.603 timer. I følge kommunalsjef Oppvekst får elever, som startet på 8. trinn høsten 2012, totalt 2.622 timer på 8. – 10. trinn i tråd med minste pliktige timetall.

### Fakta Horten kommune – timefordeling i grunnskolen

I tabellen nedenfor vises timetall i grunnskolen fra Horten kommune, rapportert til GSI (grunnskolens informasjonssystem) for skoleåret 2012/2013.

Tabell 9 – timetall i grunnskolen

Skole	Timetall
Fagerheim	5 273
Granly	5 313
Lillås	5 275
Lysheim	5 237
Nordskogen	5 275
Sentrum	5 237
Åsgården	5 277
Bakkeåsen	2 603
Borre u.sk.	2 603
Holtan u.sk.	2 603
Orerønningen u. skole	2 603

#### Revisors vurdering:

Tallene i tabellen viser at Horten kommune tilbyr mer enn pliktig timetall på barnetrinnet og i henhold til minste pliktig timetall på ungdomstrinnet. Vi har registrert at antall timer varierer noe mellom barneskolene, men alle barneskolene tilbyr mer enn minstetimetall.

## 5.2.2 Underproblemstilling 2:

### I hvilken grad ivaretar tildelt ramme de lovpålagte oppgaver som skal løses innen de enkelte skoler?

#### 5.2.2.1 Budsjettrammen må være tilstrekkelig for at skolene kan ivareta de lovpålagte oppgavene som stilles i opplæringslova.

**Revisjonskriterie:** *Budsjettprosessen i Horten kommune må sikre en tilstrekkelig budsjettramme*



Av kommunelovens § 45 og opplæringslova § 2-1, kan vi utlede at kommunen må ha et tilfredsstillende system og budsjettprosess som sikrer at alle skolene får tilstrekkelig med midler som gjør skolene i stand til å gi et tilbud som tilfredsstillende kravene i opplæringslova.

Videre fremgår det av opplæringslova § 13-10 at kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 har ansvaret for at krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte, under dette å stille til disposisjon dei ressursane som er nødvendige for at krava skal kunne oppfyllest.

Av bestemmelsen kan utledes kommunens ansvar for å stille de nødvendige ressurser til disposisjon som ivaretar kravene til opplæringslova.

### 5.2.2.2 Fakta - ressursituasjonen i Horten kommune

I KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering) innrapporterer alle landet kommuner detaljert informasjon om sin virksomhet, som gir grunnlag for å belyse prioriteringer, dekningsgrader og produktivitet ved hjelp av nøkkeltall.

Nedenfor har vi tatt inn et utvalg av tall fra KOSTRA for årene 2010 - 2013. Tallene for 2013 er ureviderte tall.

<b>Tabell 10: Utgifter til grunnskole – Horten kommune</b>	<b>Horten</b>	<b>Horten</b>	<b>Horten</b>	<b>Horten</b>
	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Netto driftsutgifter grunnskolesektor i prosent av samlede netto driftsutgifter	26,5	23,2	23,9	22,6
Netto driftsutgifter grunnskolesektor, per innbygger	9102	9241	10414	10159
Netto driftsutgifter til grunnskolesektor, per innbygger 6-15 år	71813	74868	85695	84685
Lønnsutgifter til grunnskole, spesialskoler, skolelokaler og skoleskyss, per elev	55957	59895	69924	72555
Driftsutgifter til undervisningsmateriell, per elev i grunnskolen	1685	1358	1328	1121
Driftsutgifter til inventar og utstyr, per elev i grunnskolen	301	386	353	631

Tabellen viser at andelen av netto driftsutgifter til grunnskolesektoren i prosent av samlede netto driftsutgifter i 2011, 2012 og 2013, var noe lavere enn andelen i 2010. Netto driftsutgifter pr. innbygger og pr. innbygger i alderen 6-15 år har imidlertid gått betydelig opp fra 2011 til 2012 og gått noe ned fra 2012 til 2013. I 2012 utgjorde netto driftsutgifter til grunnskolesektoren, per innbygger i alderen 6-15 år kr 85.695. Dette var en økning på kr 10.827 fra året før, dvs en økning på 14,5 %. Tabellen viser også at lønnsutgifter til grunnskole per elev har økt med kr 10.029 fra 2011 til 2012. Dette utgjør en økning på 16,7 %. Vi har fått opplyst at årsaken til dette var at skolene fikk tilført flere lærere.

Driftsutgifter til undervisningsmateriell per elev i grunnskolen har gått betydelig ned fra 2010, dvs. fra kr 1.685 i 2010 til kr 1.121 i 2013. Driftsutgifter til inventar og utstyr per elev i grunnskolen, er nesten doblet fra 2012 til 2013.

Tabell 11 – foreløpige tall 2013 - utgifter til grunnskole - Horten kommune sammenlignet med andre kommuner	Horten	Kostra-gruppe 13	Vestfold	Landet
	2013	2013	2013	2013
Netto driftsutgifter grunnskolesektor i % av samlede netto driftsutg.	22,6	24,1	24,1	23,5
Netto driftsutgifter grunnskolesektor per innbygger	10159	11537	11250	12174
Netto driftsutgifter til grunnskolesektor, per innbygger 6-15 år	84685	92090	92842	100621
Lønnsutgifter til grunnskole, skolelokaler og skoleskyss per elev	72555	74447	76283	80352
Driftsutgifter til undervisningsmateriell per elev i grunnskolen	1121	1244	1421	1360
Driftsutgifter til inventar og utstyr, per elev i grunnskolen	631	826	1113	894

Denne tabellen viser også at Horten kommune for 2013 hadde noe lavere andel av netto driftsutgifter til grunnskolesektoren i prosent av samlede netto driftsutgifter enn Kostragruppe 13 (sammenlignbare kommuner for Horten), snittet for kommune i Vestfold og snittet for alle kommunene i landet. Tabellen viser også at Horten kommune hadde lavest netto driftsutgifter til grunnskolesektor per innbygger og pr. innbygger i alderen 6-15 i kroner, sammenlignet med de andre kommunegruppene. Horten kommune hadde også lavest lønnsutgifter til grunnskole per elev enn de sammenlignede gruppene.

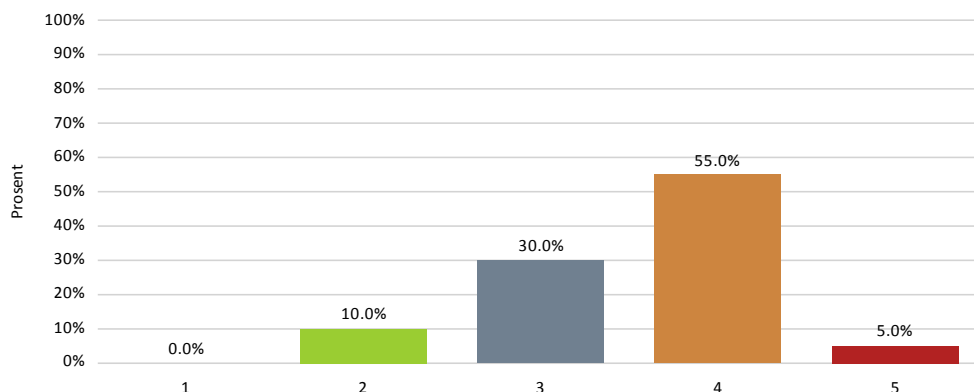
Driftsutgifter til undervisningsmateriell per elev i grunnskolen ligger noe under snittet for de sammenlignede gruppene. Driftsutgifter til inventar og utstyr per elev i grunnskolen, ligger betydelig lavere enn nivået for de sammenlignede kommunegruppene.

### 5.2.2.3 Respondentenes vurderinger knyttet til skolenes økonomiske rammer

I de neste tabellene rettes fokus mot respondentenes vurderinger om den tildelte økonomiske rammen er forsvarlig for å ivareta de lovpålagte oppgavene som skal løses ved skolen.

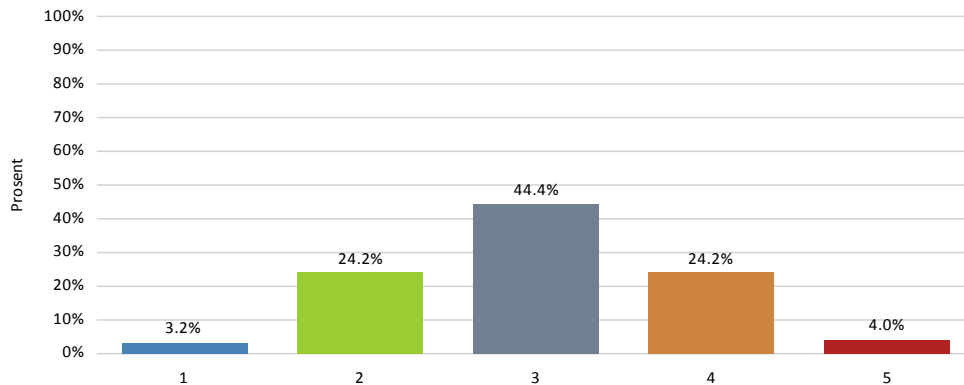
**I hvilken grad mener du tildelt økonomisk ramme er forsvarlig for å kunne ivareta de lovpålagte oppgavene som skal løses ved din skole?**

N=20 (rektorer og undervisningsinspektører). 1 betyr i svært liten grad og 5 betyr i svært stor grad.



**I hvilken grad mener du tildelt økonomisk ramme er forsvarlig for å kunne ivareta de lovpålagte oppgavene som skal løses ved din skole?**

N=124 (kontaktlærere, tillitsvalgte og verneombud). 1 betyr i svært liten grad og 5 betyr i svært stor grad.



Tabellene viser at få av respondentene er i svært stor grad enig i at den tildelte økonomiske rammen er forsvarlig for å ivareta de lovpålagte oppgavene. Det er en langt høyere andel blant rektorer/undervisningsinspektører som sier seg i stor grad enig i at den tildelte økonomiske rammen er forsvarlig. Sett under ett vurderer gruppen med kontaktlærere at den tildelte økonomisk rammen i liten grad/svært liten grad ivaretar de lovpålagte oppgavene.

### **5.2.3 Revisor totalkonklusjon problemstilling 1;**

#### **Har Horten kommune forsvarlig ressursbruk i grunnskolen?**

I forbindelse med problemstilling 1 har Vestfold Kommunerevisjon fokusert på følgende underproblemstillinger:

1. Hvilke føringer ligger til grunn for fordeling til undervisning i grunnskolen klassetrinn 1 – 10, og hvilke kriterier brukes for fordeling av ressurser skolene imellom?
2. I hvilken grad ivaretar tildelt ramme de lovpålagte oppgaver som skal løses innen de enkelte skoler?

Revisors gjennomgang av budsjettprosessen 2014 for tjenesteområde skole, viste at ressursfordelingen mellom skolene i hovedsak bygde på en likeberegning, da beregningen av ressurser bygger på normtall. Tildeling av ressurser til skolene ble beregnet ut i fra antall elever ved hvert klassetrinn, antall klasser ved hvert klassetrinn og minstetimetall pr. klassetrinn. Tabell 8 på side 13 viser imidlertid at den økonomiske rammen per elev varierer fra skole til skole. Hovedårsaken til dette er at gjennomsnittlig lønn varierer fra skole til skole. I noen tilfeller kan det synes som om jo lavere lærertetthet en skole har, jo høyere økonomisk ramme pr. elev. Vi gjør oppmerksom på at det kan være flere faktorer som påvirker hvordan den økonomiske rammen slår ut per elev.

Ved revisors stikkprøvekontroll av om to skolars lønnsbudsjett i kroner er satt opp i tråd med beregnet bemanning i TT-skjemaet, viste kontrollen at lønnskostnadene i budsjettene ble justert i tråd med ”riktig” undervisningsbemanning i TT-skjemaene. Vestfold Kommunerevisjon vurderer det dit hen at Horten kommune har utarbeidet rutiner som sikrer en likebehandling av skolene, noe som er et sentralt premiss for forsvarlig ressursfordeling mellom skolene.

Tilbakemeldinger fra spørreundersøkelsene viser at kriteriene for fordeling av ressurser til skolene er godt kjent blant rektor/undervisningsinspektører, men i mindre grad kjent blant kontaktlærer/tillitsvalgte/ vernombud. Vi gjør imidlertid oppmerksom på at tillitsvalgte og verneombud er medvirkende i hele budsjettprosessen. Spørreundersøkelsene viser også at respondentene har vurdert det forskjellig hvorvidt budsjettprosessen sikrer en forsvarlig ressursfordeling mellom skolene. Det er nærliggende å konkludere med at det er gruppen med rektorer/undervisningsinspektører som har den beste kjennskapen til disse aspektene ved budsjettprosessen.

Det er fastsatt et samlet minstetimetall for hovedtrinn i grunnskolen, med unntak av valgfag på ungdomstrinnet, der timetallet er fastsatt per årstrinn. Minstetimetallet har elever rett til å få, og skoleeier har plikt til å gi dette timetallet. Skoleeier står fritt til å tilby flere timer. Tabell 9 på side 22 viser at Horten kommune tilbyr mer enn pliktig timetall på barnetrinnet og i henhold til minste pliktig timetall på ungdomstrinnet. Revisor ser positivt på denne observasjonen.

Vestfold Kommunerevisjon har vist at Horten kommune har mindre ressurser enn øvrige kommuner det er naturlig å sammenligne seg med. Horten kommune for 2013 hadde noe lavere andel av netto driftsutgifter til grunnskolesektoren i prosent av samlede netto driftsutgifter enn Kostragruppe 13 (sammenlignbare kommuner for Horten), snittet for kommune i Vestfold og snittet for alle kommunene i landet. Horten kommune hadde også lavest netto driftsutgifter til grunnskolesektor per innbygger og pr. innbygger i alderen 6-15 i kroner, sammenlignet med de andre kommunegruppene. Horten kommune hadde også lavest lønnsutgifter til grunnskole per elev enn de sammenlignede gruppene. På tross av en stram ressursramme kan Hortenskolen vise til gode resultater fra kartleggingsprøver.

Spørreundersøkelsen viser at en langt høyere andel blant rektorer/undervisningsinspektører sier seg svært stor/stor grad enig i at den tildelte økonomiske rammen er forsvarlig enn gruppen med kontaktlærere. Totalt 60 % av rektorer/undervisningsinspektører mente at den tildelte økonomiske rammen er forsvarlig. Det var tilsvarende kun 28 % av gruppen med kontaktlærere som var av samme oppfatning. Sett under ett vurderer gruppen med kontaktlærere at den tildelte økonomisk rammen i liten grad/svært liten grad ivaretar de lovpålagte oppgavene. I alt har 72 % av gruppen med kontaktlærere gitt dette en vurdering fra ”til en viss grad”, ”liten grad”, og ”svært liten grad”. Spørreundersøkelsene viser at respondentgruppene har gitt uttrykk for at de er usikre om den tildelte rammen er forsvarlig for å ivareta de lovpålagte oppgavene. Vestfold Kommunerevisjon vil derfor anbefale at Horten kommune bearbeider disse resultatene og vurderer om det er behov for iverksettelse av nødvendige tiltak.

## **5.3 Problemstilling 2: Har Horten kommune et forsvarlig system for å sikre at opplæringslovas krav blir oppfylt?**

For å få svar på denne problemstillingen har vi hatt intervju med kommunalsjef Oppvekst og Horten kommunes internrevisor. Vi har innhentet opplysninger om hvilke systemer de bruker for egenkontroll på opplæringsområdet, for å sikre at kravene i opplæringslova med forskrifter blir oppfylte. Noen spørsmål i spørreundersøkelsene omfatter også det ”forsvarlige system” på opplæringsområdet.

Vi har avgrenset vår kontroll av Horten kommune ”forsvarlige system” på opplæringsområde, til å vurdere hva som finnes av skriftlig dokumentasjon og systemer, men vi har ikke vurdert den faktiske etterlevelsen av det ”forsvarlige systemet”.

Vedlegg 2 til denne rapporten, viser en beskrivelse av revisjonskriteriene til denne problemstillingen.

I vår undersøkelse av Horten kommunes ”forsvarlige system” på opplæringsområdet, har vi lagt KS sin *Veileder om kravet til skoleeiers ”forsvarlige system”* til grunn for vår kontroll, men gjør oppmerksom på at det er opp til den enkelte skoleeier å vurdere om det forsvarlige system skal bygges opp etter veilederen.

I punktene nedenfor har vi splittet opp punktene fra veilederen og undersøkt hvordan Horten kommune, som skoleeier, på et overordnet nivå har tilrettelagt for å ivareta disse punktene.

Innledningsvis gir vi en kort beskrivelse av Horten kommunes kvalitetsstyringssystem Heldiks.

### **Heldiks**

Horten kommune bruker det digitale systemet Heldiks, til å ivareta kommunens intern kontroll system. Heldiks inneholder virksomhetsplanlegging, rapportering, avvikshåndtering og rutiner/styrende dokumenter for ulike lovområder med krav til internkontroll.

Ved etterspørsel etter Horten kommunes ”forsvarlige system” for tjenesteområde skole, har kommunen vist til hovedkapitlene i Rutineportalen i Heldiks, som ifølge internrevisor er bygget opp i henhold til intern-kontrollkravene for hele Horten kommune (på et overordnet nivå). Strukturen i Heldiks skal være en helhetlig tilnærming for betryggende kontroll i kommunen, jf kommunelovens bestemmelser.

Horten kommune har fremlagt en oversikt over tjenesteområde skoles ”forsvarlige system”. I oversikten vises det til kapitlene i Rutineportalen med felt for *Hovedinndeling, Merknader – Internrevisjon, Tiltak for å dempe risiko, Risikovurdering (ulike farger), Ansvar Skoleoppfølging*.

I følge internrevisor i Horten kommune skal hvert kommunalområde bygge opp sitt ”forsvarlige system”. Hele personalet innenfor tjenesteområde skole skal ha tilgang til avvikssystemet og Rutineportalen i Heldiks, gjennom tilgang til Horten kommunes intranett.

## **5.3.1 Oversikt over lover, forskrifter og relevante styringsdokumenter i forhold til reglementets gjennomføring**

### **Revisjonskriterier:**

Skoleeier må forholde seg til ulike dokumenter som er styrende for virksomheten. Direktoratet mener det vil være naturlig at et forsvarlig system enten inkluderer eller suppleres med en oversikt over aktuelle dokumenter som skoleeier benytter i systemet. Listen over dokumenter må tilpasses hver enkelt skoleeiers behov.

### **5.3.1.1 Fakta**

#### **Oversikt og lover og forskrifter**

Kapittel 3 i Rutineportalen, er et område for *Ivaretagelse av lover og forskrifter*. Under dette kapitlet foreligger det et overordnet dokument for Horten kommune ”*Slik skal hovedlover, forskrifter og øvrig sentralt regelverk for kommunens drift ivaretas*, med linker til *Viktige felles lover og forskrifter – Horten kommune*. For tjenesteområde Skole foreligger det et dokument *Lover og forskrifter skole – Opplæringsloven og Forvaltningsloven*, med linker til disse lovene. Til dette dokumentet foreligger også et vedlegg, *Sjekkliste Forsvarlig system*, som inneholder aktuelle lovpålagte områder innenfor grunnskolen, aktuelle kontrollområder for etterlevelse av lov/forskrift samt konkrete henvisninger til opplæringslova og forskrift til opplæringslova.

#### **Relevante styringsdokumenter for tjenesteområde Skole**

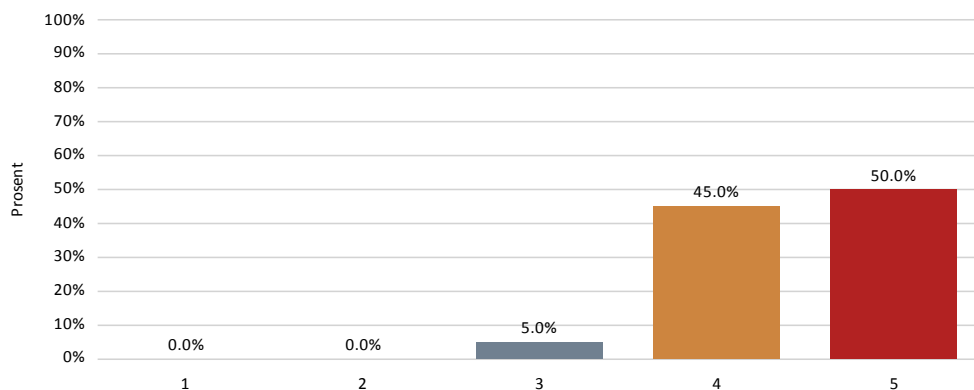
Under kapittel 6 i Rutineportalen, 6000 – Styrende dokumenter og rutiner for virksomheten/seksjonen, kan de ulike tjenesteområdene legge inn styrende dokumenter for sitt

område. Vår kontroll i rutineportalen viser at det foreligger noen få styrende dokumenter og rutiner for tjenesteområde Skole arkivert der. Vi er imidlertid blitt vist en rekke styrende dokumenter for tjenesteområde skole, som foreløpig ikke er arkivert i Rutineportalen. I det foreløpige dokumentet Handlingsplan for Hortenskolen vises det til *Nåværende felles retningslinjer/rutiner/dokumenter* for tjenesteområde Skole. Flere av disse dokumentene er blant annet ikke lagt inn i Rutineportalen. Den enkelte skole kan videre legge inn skolens egne tilpassede rutiner/retningslinjer under dette området i Rutineportalen. Vår kontroll viste at det kun var to skoler som hadde lagt inn egne dokumenter i Rutineportalen.

### Respondentenes vurderinger:

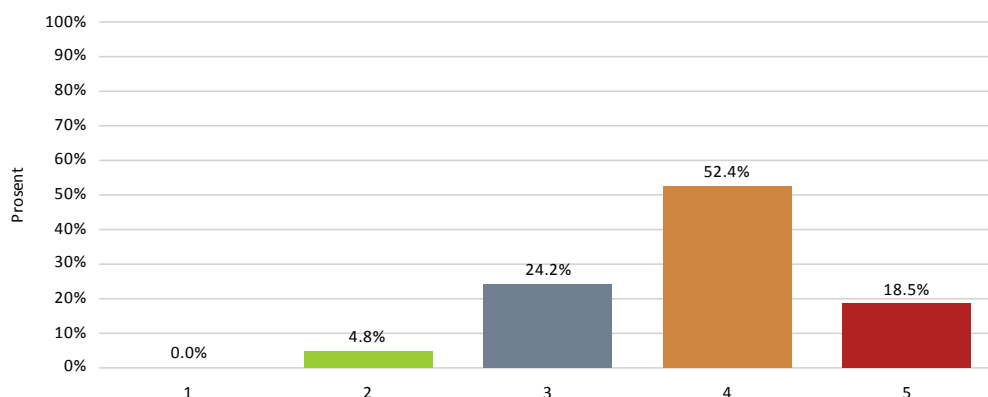
**I hvilken grad har du oversikt over aktuelle lover, forskrifter og relevante styringsdokumenter innenfor ditt ansvarsområde?**

N=20 (rektorer og undervisningsinspektører). 1 betyr helt uenig og 5 betyr helt enig



**I hvilken grad har du oversikt over aktuelle lover, forskrifter og relevante styringsdokumenter innenfor ditt ansvarsområde?**

N=124 (kontaktlærere, tillitsvalgte og verneombud). 1 betyr helt uenig og 5 betyr helt enig



### Revisors vurdering:

På bakgrunn av egen undersøkelse og tilbakemeldinger fra spørreundersøkelsene, vurderer vi at tjenesteområde skole i stor grad har gjort aktuelle lover, forskrifter og relevante styringsdokumenter tilgjengelig for ansatte i tjenesteområde område.

Rektorene/undervisningsinspektørene svarte noe mer positivt enn



kontaktlærere/tillitsvalgte/verneombud på spørsmålet om *i hvilken grad har du oversikt over aktuelle lover, forskrifter og relevante styringsdokumenter innenfor ditt ansvarsområde.*

Vårt hovedinntrykk, etter intervju med kommunalsjef Oppvekst og internrevisor i Horten kommune, samt dokumentgjennomgang, er at tjenesteområde skole har utarbeidet en rekke styringsdokumenter/rutiner /retningslinjer. Vår kontroll av dokumenter i Rutineportalen, som er del Horten kommunes digitale system for å ivareta intern kontrollen, viste imidlertid at ikke alle styringsdokumentene for tjenesteområdet var arkivert der. Strukturen i HelDiks skal være en helhetlig tilnærming for betryggende kontroll i kommunen, jf kommunelovens bestemmelser. Vår kontroll av skolenes område i Rutineportalen, viste at det var få skoler som hadde lagt inn dokumenter der. Vi anbefaler derfor at tjenesteområde Skole legger inn alle relevante styringsdokumenter/rutiner/retningslinjer i Rutineportalen og at skolene også tar i bruk Rutineportalen og legger inn sine dokumenter på eget område. Dette for å samle informasjonen på et sted og gjøre tilgjengeligheten til felles dokumenter enklere og enda mer oversiktlig. Vestfold Kommunerevisjon vil også anbefale Horten kommune om å vurdere nærmere opplæring og informasjon om bruk av Rutineportalen overfor skolene.

### **5.3.2 Beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, organisering og myndighetsfordeling (delegasjonsreglement)**

#### **Revisjonskriterier:**

Denne delen av virksomheten bør inneholde:

- Organisasjonskart med oversikt over strukturer og de ulike funksjonene i organisasjonen
- Beskrivelse av virksomhetens mål på opplæringsområdet
- Myndighetsfordeling/delegasjonsreglement

Det er viktig at det er klarhet i virksomheten med hensyn til hvem som har beslutningsmyndighet i forhold til hva. Ansvarslinjene og myndighetsfordelingen de ulike ansvarsnivåene har til å ta stilling til om regelverket generelt sett blir etterlevd må være klargjort.

#### **5.3.2.1 Fakta**

- **Organisasjonskart**

I Rutineportalen foreligger Horten kommunes organisasjonskart per 2014 med kommunalområdene og de underliggende tjenesteområdene. For tjenesteområde Skoler er alle skolene presentert med navn på rektor ved hver skole.

I tillegg foreligger det en rutine i Rutineportalen for ajourhold av kommunens organisasjons- og ansvarskart.

- **Mål på opplæringsområdet**

Kommunestyret i Horten kommune behandlet Økonomi- og handlingsplan 2014-2017 den 9. desember 2013. I dette plandokumentet er det nedfelt mål for hvert kommunalområde.

Vedlegg 3 til denne rapporten viser vedtatt visjon og overordnede mål for kommunalområde Oppvekst, samt hvordan disse gjenspeiles i tildelingsbrev og virksomhetsplaner.

- **Myndighetsfordeling/delegasjonsreglement**

Under Kvalitetshåndboken i Rutineportalen ligger dokumentet *Administrative delegeringsbestemmelser 2012-2015* godkjent av kommunestyret 10. desember 2012.

Delegasjonsbestemmelsene består av:

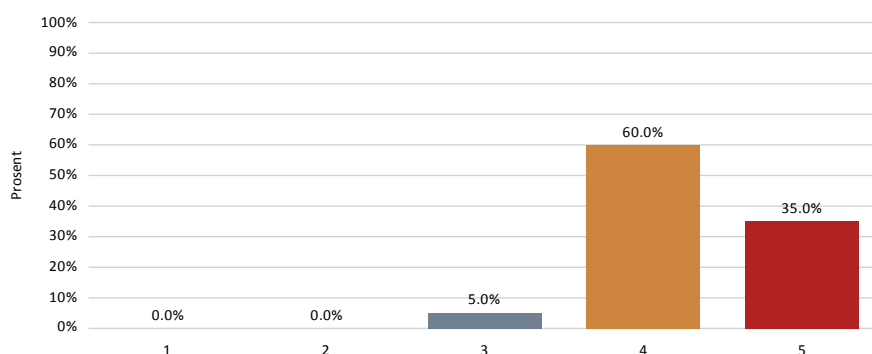
1. Kommunestyrets delegering av myndighet til administrasjonssjefen
2. Saker som skal gis politisk behandling
3. Administrasjonssjefen videre delegering av myndighet til kommunalsjefer
4. Unntaksbestemmelser
5. Referanser

I administrasjonssjefens tildelingsbrev til kommunalsjefen og i kommunalsjefens tildelingsbrev til rektorene fremgår det at for å sikre etterlevelse av internkontrollen forventes det blant annet systematisk oppfølging av delegasjonsreglementet. Vi har fått opplyst at den systematiske oppfølgingen av delegasjonsreglementet blant annet skjer i form av integrerte kontrolltiltak og oppfølging gjennom Horten kommunes møtestruktur/rapporteringer, som månedssrapporteringer, Administrasjonssjefens faste ledermøter/Styringsdialogen, Skoleledermøter m/flere, videre Horten kommunes Årshjul med strategiske aktiviteter med mer. Dokumenter, som ivaretar disse overordnede aktivitetene foreligger i Rutineportalen. Vi har fått opplyst at disse (forebyggende) kontrolltiltakene skal sikre etterlevelsen av internkontrollen i Horten kommune. Mer om månedssrapporteringer og oppfølging gjennom administrasjonssjefens faste ledermøter samt Årshjul under pkt. 5.2.5.

### Respondentenes vurderinger:

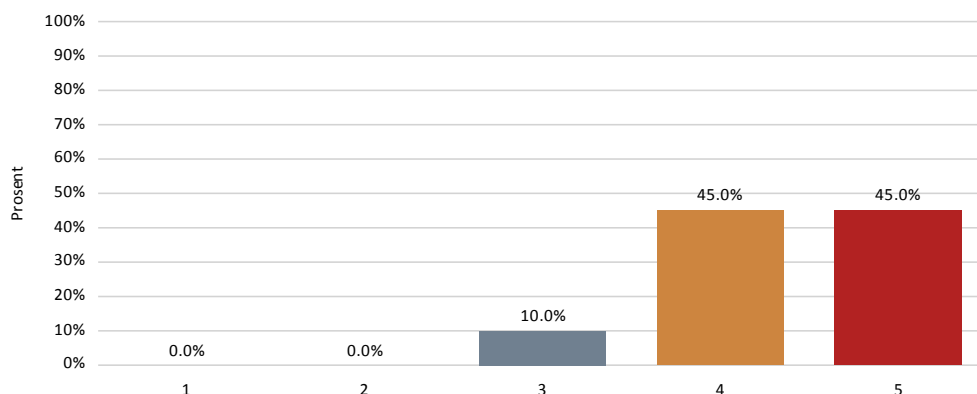
**I hvilken grad har din skole beskrivelse av hovedoppgaver, organisering og myndighetsfordeling (delegasjonsreglement)?**

N=20 (rektorer og undervisningsinspektører). 1 betyr helt uenig og 5 betyr helt enig



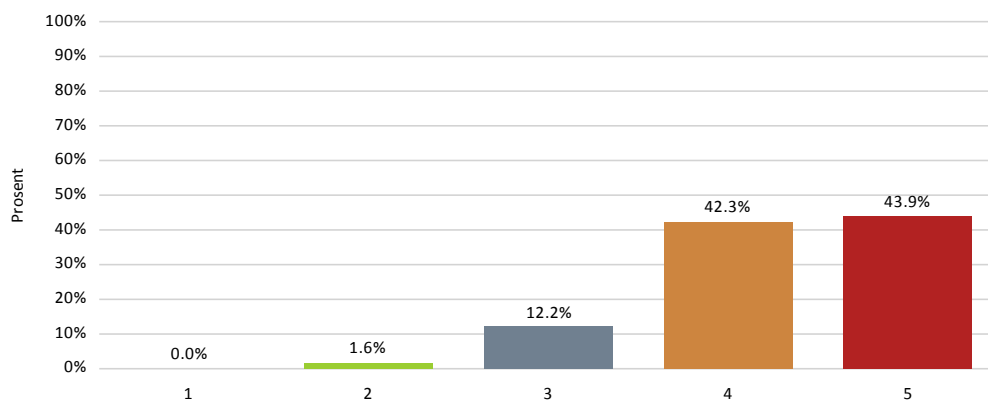
### I hvilken grad har din skole beskrivelse av mål på opplæringsområde?

N=20 (rektorer og undervisningsinspektører). 1 betyr helt uenig og 5 betyr helt enig



### I hvilken grad har din skole beskrivelse av mål på opplæringsområdet?

N=123 (kontaktlærere, tillitsvalgte og verneombud). 1 betyr helt uenig og 5 betyr helt enig



### Revisors vurdering:

Etter revisors vurdering har Horten kommune tilrettelagt for kravene i revisjonskriteriene, gjennom organisasjonskart, beskrivelse av mål på opplæringsområdet samt beskrivelse av myndighetsfordeling/delegasjonsreglement. Dokumentene, som ivaretar disse forholdene, er arkivert i Rutineportalen. Vi vurderer at disse dokumentene er lett tilgjengelig for brukere av Rutineportalen. Vi har registrert at målene i budsjett- og økonomiplanen gjenspeiles i virksomhetsplanen med tiltak ned på den enkelte enhet.

Rektorer/undervisningsinspektører svarer at egen skole i stor grad eller svært stor grad har beskrivelse av hovedoppgaver, organisering og myndighetsfordeling. Videre har vi registrert at begge respondentgruppene svarer positivt på spørsmålene om i hvilken grad din skole har beskrivelse av mål på opplæringsområdet.

### **5.3.3 Rutiner for å sikre at alle i virksomheten har kompetanse til å vurdere regelverket og til å ivareta oppgaver de er gitt i systemet som ledd i skoleeiers oppfyllelse av regelverket.**

#### **Revisjonskriterier:**

Det bør utarbeides rutiner for å sikre at alle i virksomheten har kompetanse til å vurdere regelverket og til å ivareta oppgaver de er gitt i systemet som ledd i skoleeiers oppfyllelse av regelverket. Skoleeier bør sørge for at medarbeiderne har nødvendig kompetanse i forhold til det ansvar de har og de oppgaver de skal utføre. Skoleeier bør kartlegge kompetansebehov og sørge for at alle medarbeiderne får den opplæring og etterutdanning de trenger for å ivareta ansvar og oppgaver.

#### **5.3.3.1 Fakta**

##### **Rutiner for å sikre at alle i virksomheten har kompetanse til å vurdere regelverket**

Vi har ikke funnet nedskrevne rutiner som beskriver hvordan Horten kommune skal sikre at alle i virksomhetene har tilfredsstillende kompetanse til å ivareta pålagte oppgaver. Horten kommune har imidlertid rutiner for rapporteringer på ulike områder, nevnt over, som blant annet skal sikre at etterlevelse av lover og regler skal ivaretas. Rapporteringsrutinene fremgår av Horten kommunes økonomireglement, samt ny mal for månedsrapportering 2014.

I Rutineportalen, under kapittel 5, Opplæring og kompetanse, foreligger det et dokument *Overordnet kompetanseplan*, for Horten kommune. Denne planen er evaluert og revidert i juni 2011, og har vært ute på høring i organisasjonen. Det fremgår av dokumentet at planen er revidert høsten 2013. Det fremgår videre av planen at til kartlegging av kompetansebehovet vil de årlige HKI<sup>2</sup>-undersøkelsene, med påfølgende HKI-verksted og medarbeidersamtaler være sentrale. Vi har blitt forelagt en Kompetanseplan 2009/2010 for Skole, og har fått opplyst at tjenesteområde skole er i ferd med å utarbeide en ny kompetanseplan. HKI (Humankapitalindeksen) er et leder- og organisasjonsverktøy hvor utgangspunktet er en spørreundersøkelse som gjennom dialog følges opp med tiltak i organisasjonen.

Under Personalboken i Rutineportalen foreligger blant annet skjema for *Medarbeidersamtale*, som skal gjennomføres med alle ansatte en gang pr. år. Skjemaet har et eget punkt for *Kompetanse/Utviklingsmuligheter*. Her vises det til et skjema for Kompetansekartlegging, som skal benyttes. Videre spørsmål om "Hva er ditt behov for ny kompetanse?" samt "Tanker om egen fremtid og utviklingsmuligheter".

Det fremgår av malen for Virksomhetsplanen 2014, som nevnt foran, at personalets kompetanse skal beskrives. I følge opplysninger skal skolene årlig sette opp en kompetanseplan, hvor det fremgår hva skolen har av kompetanse og hvilket behov skolen har for kompetanse. Vi har blitt forelagt et dokument som viser oversikt over Fagbehov 2013/2014 for en skole. Vi har fått opplyst at Horten kommune har begrensede ressurser til kompetanseutviklingstiltak. Noen personer har imidlertid fått tilbud om videreutdanning innenfor de vedtatte fokusområdene til tjenesteområde skole (grunnleggende ferdigheter, klasseledelse, skole-/hjem samarbeid).

---

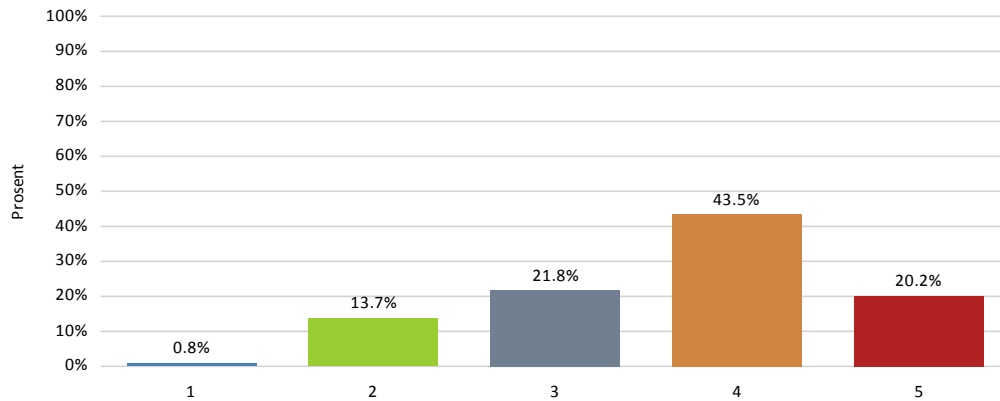
<sup>2</sup> HKI=Human Kapital Indeks

## Respondentenes vurderinger:

I spørreundersøkelsene ble respondentene bedt om å ta stilling til i hvilken grad skolene kartlegger sitt kompetansebehov:

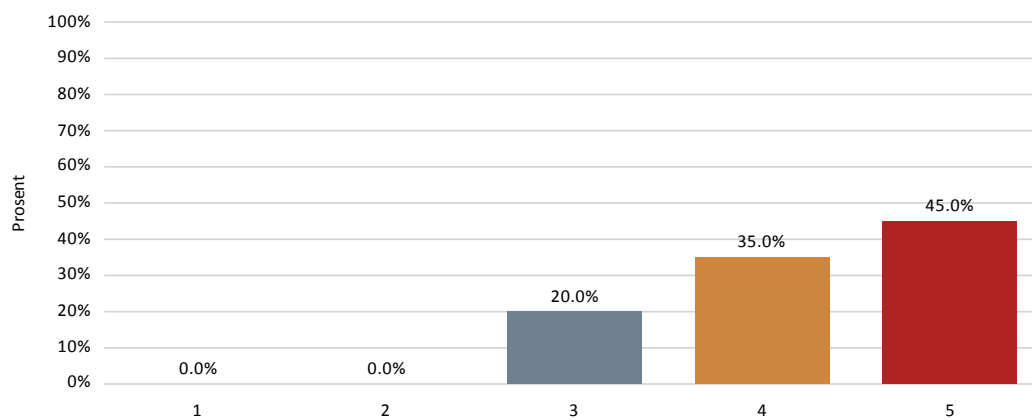
### I hvilken grad kartlegger skolen sitt kompetansebehov?

N=124 (kontaktlærere, tillitsvalgte og verneombud) 1= svært liten grad og 5= svært stor grad



### I hvilken grad kartlegger skolen sitt kompetansebehov?

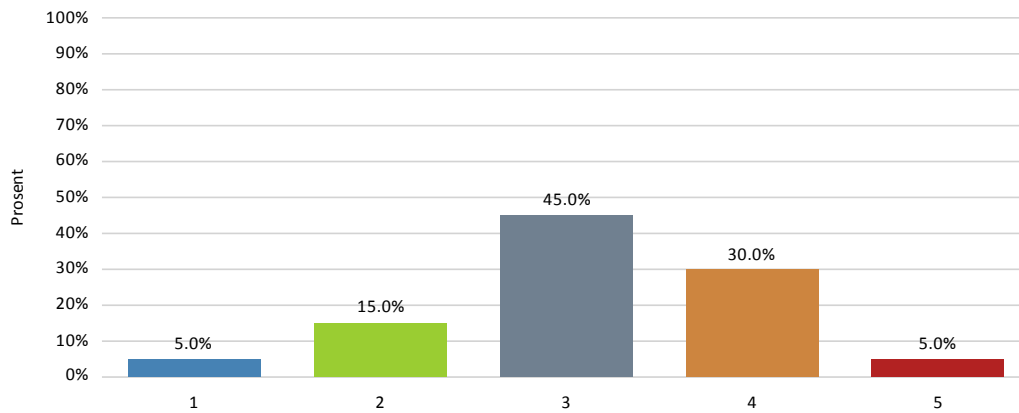
N=20 (rektorer og undervisningsinspektører) 1= svært liten grad og 5= svært stor grad



Respondentene ble også bedt om å ta stilling til om skolen utarbeider kompetanseutviklingsplaner:

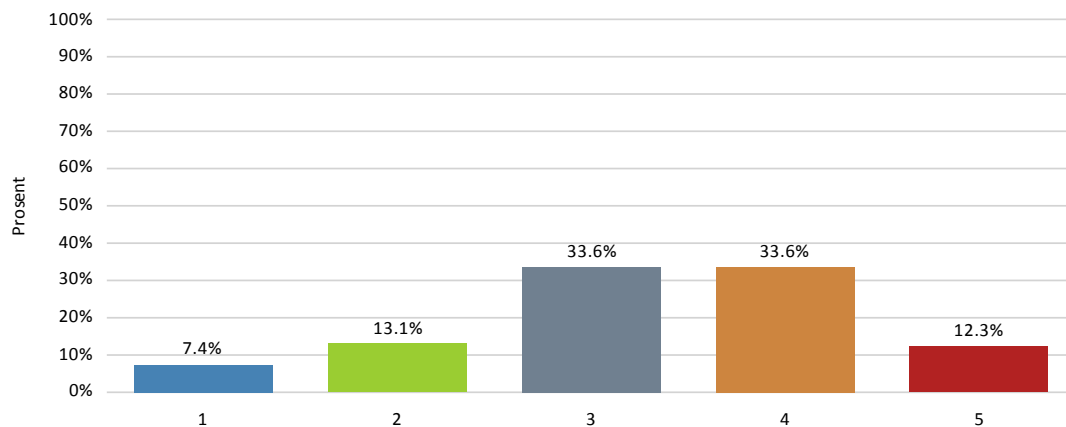
### I hvilken grad utarbeider skolen kompetanseutviklingsplaner?

N=20 (rektorer og undervisningsinspektører). 1 betyr svært liten grad og 5 betyr svært stor grad.



### I hvilken grad utarbeider skolen kompetanseutviklingsplaner?

N=122 (kontaktlærere, verneombud og tillitsvalgte) 1 betyr i svært liten grad og 5 betyr i svært stor grad

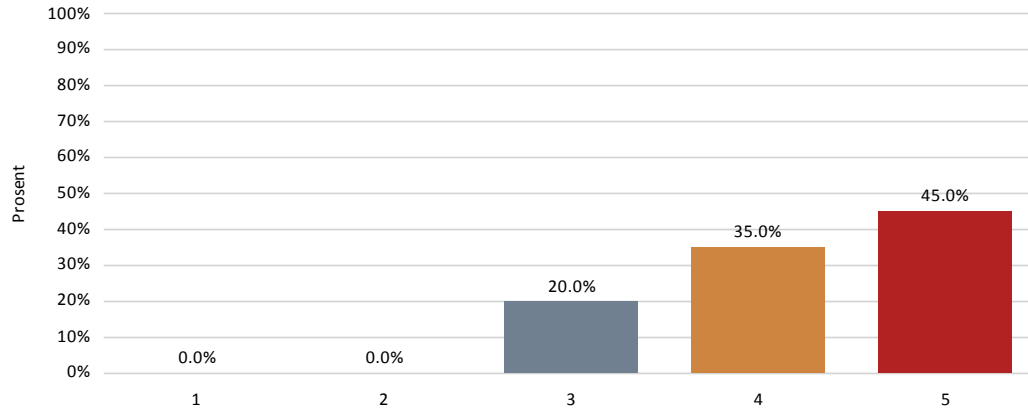


Undersøkelsen viser at kontaktlærergruppen er mer positive i sine vurderinger knyttet til om skolen utarbeider kompetanseutviklingsplaner. I alt 46 % av denne gruppen mente at skolen i stor grad/svært stor grad utarbeidet kompetanseutviklingsplaner, mens tilsvarende 35 % av gruppen med rektorer/undervisningsinspektører var av samme oppfatning.

Vestfold Kommunerevisjon ønsket også å få respondentenes vurderinger om i hvilken grad skolen kartlegger sitt kompetansebehov:

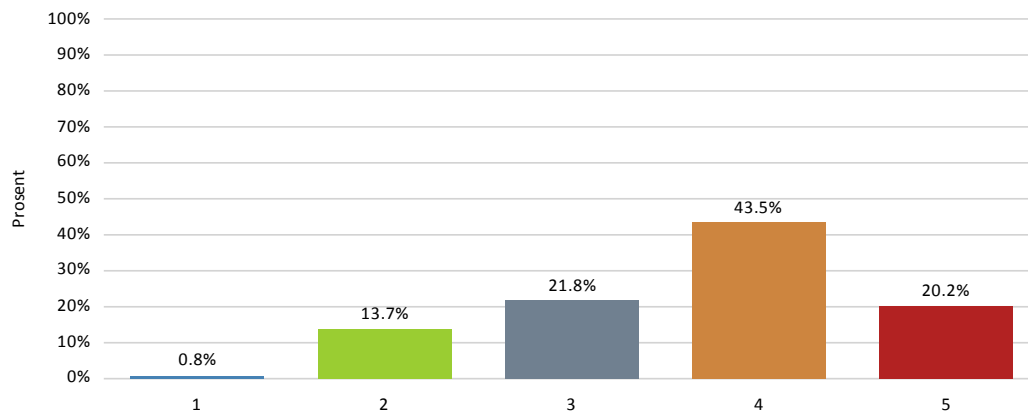
**I hvilken grad kartlegger skolen sitt kompetansebehov?**

N=20 (rektorer og undervisningsinspektører)



**I hvilken grad kartlegger skolen sitt kompetansebehov?**

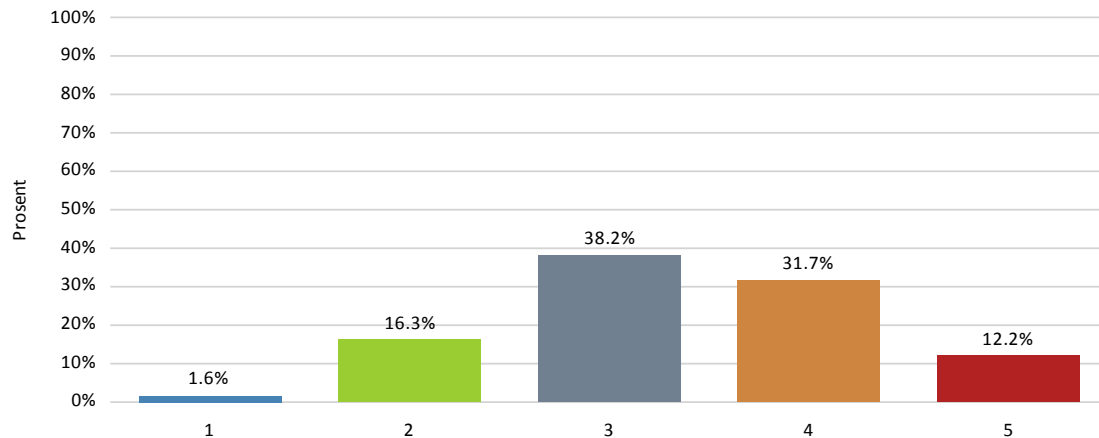
N=124 (kontaktlærere, tillitsvalgte og verneombud). 1 betyr helt uenig og 5 betyr helt enig





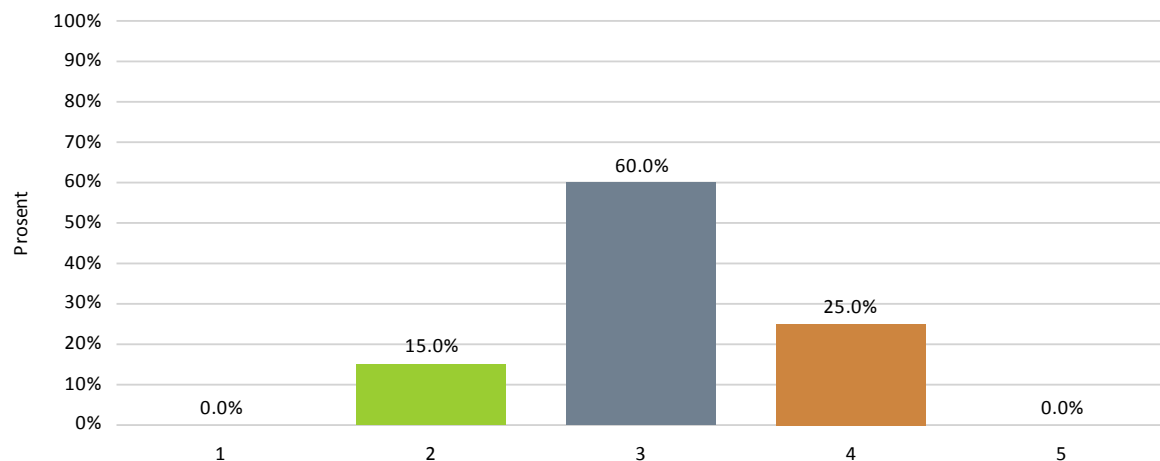
### I hvilken grad får alle medarbeiderne den opplæring og etterutdanning de trenger for å ivareta sitt ansvar og oppgaver ved skolen?

N=123 (kontaktlærere, tillitsvalgte og verneombud). 1 betyr svært liten grad og 5 betyr i svært stor grad



### I hvilken grad får alle medarbeiderne den opplæring og etterutdanning de trenger for å ivareta sitt ansvar og oppgaver ved skolen?

N= 20 (rektorer og undervisningsinspektører). 1 betyr svært liten grad og 5 betyr i svært stor grad



Tabellene viser at gruppen med kontaktlærere har gitt mer positive vurderinger knyttet medarbeidernes opplæring og etterutdanning for å ivareta oppgaver og ansvar ved skolen. 44 % av denne gruppen svarte bekreftende (i stor grad/ i svært stor grad) på dette. Kun 25 % av gruppen med rektorer/undervisningsinspektører har krysset av for tilsvarende alternativer.

#### Revisors vurdering:

Revisor har ikke funnet nedskrevne rutiner som beskriver hvordan Horten kommune skal sikre at alle i virksomhetene har tilfredsstillende kompetanse til å ivareta pålagte oppgaver. Tilbakemeldinger fra intervju og dokumentgjennomgang viste at tjenesteområde skole har hatt fokus på å kartlegge kompetansebehov og kompetansekartlegging. Vårt inntrykk er imidlertid at det ikke er etablert noen fast praksis på hvordan plan for kompetansebehov og kompetansekartlegging, samt kompetanseutviklingsplaner for skolene skal utarbeides.

Tilbakemeldinger fra spørreskjemaundersøkelsen til rektorer/undervisningsinspektører viser at 85 % svarer at skolene i stor grad eller svært stor grad har rutiner som sikrer at alle ansatte har nødvendig kompetanse i forhold til det ansvar og de oppgaver de skal utføre.

På spørsmålet om i hvilken grad skolen kartlegger kompetansebehov, svarer 70% av ledelsesgruppen og 64% av lærergruppen positivt på dette spørsmålet. 14% av lærergruppen har krysset av for alternativet ”i liten grad” på dette spørsmålet.

På spørsmålet om i hvilken grad skolen utarbeider kompetanseutviklingsplaner, svarer 35% av ledelsesgruppen i stor grad eller svært stor grad, mens hovedandelen svarer til en viss grad eller liten grad. Lærergruppen svarer noe mer positivt på dette spørsmålet. Disse tilbakemeldingene samsvarer med vårt inntrykk gjennom intervju og dokumentgjennomgang. Revisor vurderer at tjenesteområde skole har et forbedringspotensial på å utarbeide kompetanseutviklingsplaner.

På det siste spørsmålet, som omhandler i hvilken grad alle medarbeiderne får den opplæring og etterutdanning de trenger for å ivareta sitt ansvar og oppgaver ved skolen, svarer hovedandelen, 60%, av ledelsesgruppen til en viss grad, og 25% i stor grad på dette spørsmålet. Lærergruppen svarer noe mer positivt på dette spørsmålet.

Revisors hovedinntrykk er at skolene kartlegger kompetansebehov i tråd med revisjonskriteriet, men at skolene har et forbedringspotensial på å utarbeide kompetanseutviklingsplaner. Tilbakemeldinger fra begge spørreskjemaundersøkelsene, viser at hovedandelen, av de som svarte på spørreundersøkelsene, mener at de ansatte til en viss grad eller stor grad, får den opplæring og etterutdanning de trenger for å ivareta sitt ansvar og oppgaver ved skolen. Revisor vurderer det som positivt av lærergruppen er mer positiv i besvarelsen enn ledelsesgruppen på dette spørsmålet. Kommentarene til besvarelsene fra lærergruppen viser at flere opplever at de får det tilbudet de trenger ut i fra de begrensede rammer skolene har til rådighet. En skriver at skolen er på vei i en god prosess her. En fra ledelsesgruppen skriver at den opplæring og etterutdanning den enkelte kan få, er begrenset av et svært stramt budsjett.

Revisor vurderer, på bakgrunn av tilbakemeldinger i spørreundersøkelsene, at Horten kommune til en viss grad etterlever revisjonskriteriet om at det skal sørges for at alle medarbeidere får den opplæring og etterutdanning de trenger for å ivareta ansvar og oppgaver.

### **5.3.4 Rutiner for å sikre informasjonsflyt i virksomheten for rapporteringer og tilbakemeldinger.**

#### **Revisjonskriterier:**

Det er viktig at det er klarhet i virksomheten om hvilket ansvar de forskjellige ledd har for rapportering og tilbakemeldinger når det avdekkes manglende overholdelse av gjeldende lover og forskrifter. Det er et ledelsesansvar å ha fokus på dette.

Rutiner for rapporteringer og tilbakemeldinger bør inngå i kommunens/fylkeskommunens ordinære styrings- og ledelsesdokumenter.

### 5.3.4.1 Fakta

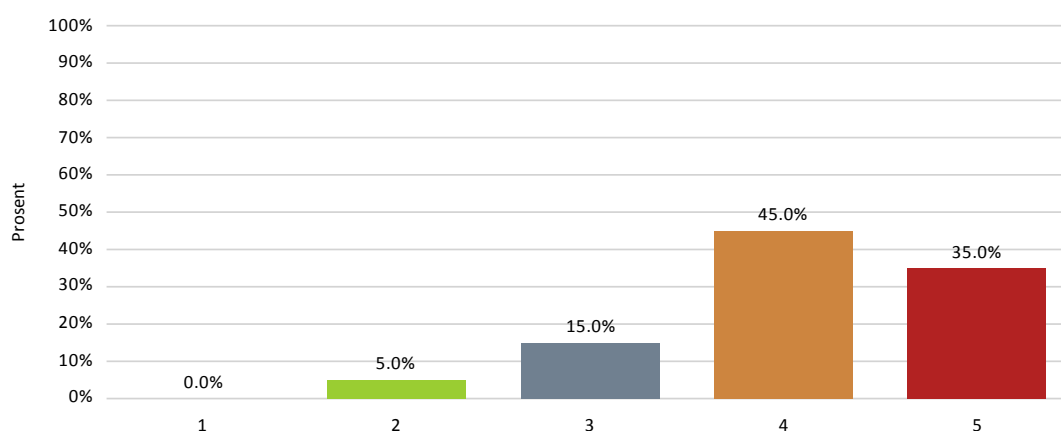
Horten kommune har overordnede rutiner/dokumenter for rapporteringer og tilbakemeldinger. Under kapittel 2 i Rutineportalen, *Plan og styringsprosesser*, ligger dokumentet: *Horten kommune – prosesser for plan, rapportering og årshjul* for 2014.

Under vedlegg 4 til rapporten har vi beskrevet rutiner og system for måneds- og avviksrapportering nærmere.

#### Respondentenes vurderinger:

##### I hvilken grad har skolen hensiktsmessige rutiner for avviksrapportering?

N=20 (rektorer og undervisningsinspektører). 1 betyr helt uenig og 5 betyr helt enig



#### Revisors vurdering:

Revisor vurderer at Horten kommune og tjenesteområde skole har tilrettelagt for et tilfredsstillende system for rapportering og tilbakemeldinger når det avdekkes manglende overholdelse av gjeldende lover og forskrifter, gjennom Horten kommunes avvikssystem i Heldiks. Avviksrapporteringen er en del av Horten kommunes månedsrapportering. Horten kommunes internrevisor skal følge opp rapporteringen på internkontroll-området. Hun er ansvarlig for å følge opp avvikene for alle kommunalområdene samt avvik ved eksterne tilsyn.

Rutiner for rapporteringer og tilbakemeldinger inngår i Horten kommune overordnede kvalitetssystem. Dette vurderes å være i tråd med revisjonskriteriet.

Tilbakemeldinger fra spørreundersøkelsen viser at 80 % av rektorene/ undervisningsinspektørene, opplever at skolen har hensiktsmessige rutiner for avviksrapportering. 15 % svarer til en viss grad.

### 5.3.5 Beskrivelse av rutiner for oppfølging av kritiske områder i opplæringsvirksomheten.

#### Revisjonskriterier:

Skoleeier bør gjennomføre en risikovurdering for å kartlegge og analysere kritiske områder som kan ha konsekvens for evnen til å oppfylle regelverket. Risikovurderingen danner grunnlaget for hvilke tiltak skoleeier velger å iverksette for å begrense risikoen.

Skoleeier bør også gjøre en vurdering i forhold til hvilke deler av regelverket hvor risikoen for svikt anses størst. Eksempler på risikoområder kan være ressurser, uriktige data rapportert i de nasjonale kvalitetsvurderingssystemene, personalets kunnskap om regelverket, personalets kompetanse til å foreta riktige analyser, arbeidsmiljøet, endring av nasjonale regelverk, manglende informasjon osv.

Risikovurderinger bør innebære en kartlegging basert på blant annet erfaringer/rapportering fra ulike nivå hos skoleeier. Risikoområder kan variere, også fra skole til skole innen samme kommune. Eksempelvis kan elevenes psykososiale skolemiljø innebære et større risikoområde for en skole enn for en annen.

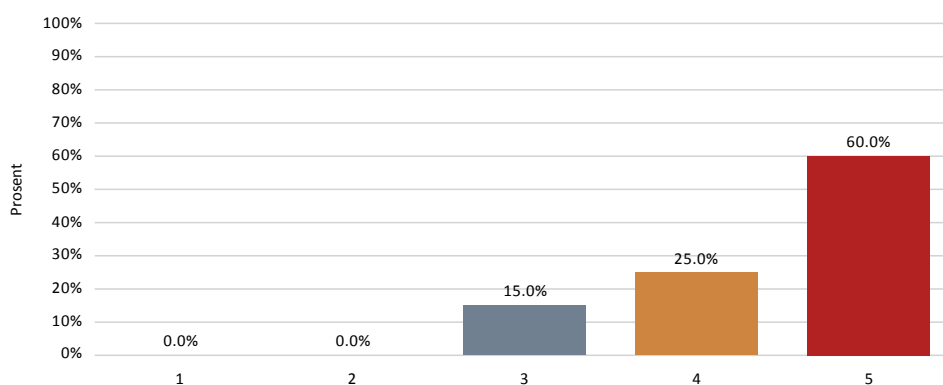
#### 5.3.5.1 Fakta

Horten kommune har tilrettelagt for at det skal gjennomføres Risiko- og sårbarhetsanalyser. I kapittel 1 i Rutineportalen, ligger fanen *1040 – Risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS)*. Her foreligger det blant annet et overordnet dokument for Horten kommune; *Styrende dokument risiko- og sårbarhetsanalyser, samt veiledere*, datert 13.02.2013. Vedlegg 5 til rapporten viser utdrag fra dette styringsdokumentet.

#### Respondentenes vurderinger:

I hvilken grad gjennomføres det risikovurderinger (ROS-analyser) for å kartlegge og analysere kritiske områder knyttet til din skole?

N=20 (rektorer og undervisningsinspektører). 1 betyr helt uenig og 5 betyr helt enig



#### Revisors vurdering:

Horten kommune har tilrettelagt for at det gjennomføres risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS). ROS-analysene skal brukes som et virkemiddel for systematisk gjennomgang av driftens risikoområder. For tjenesteområde Skole har vi fått opplyst og registrert at skolene årlig gjennomfører ROS-analyser knyttet til økonomi, blant annet konsekvenser av vedtatt budsjett,

samt HMS, som vurdering av hva kan skje av alvorlig karakter. Hver skole skal utarbeide en lokal beredskapsplan/kriseplaner.

Vi har ikke registrert at det vurderes særskilt risiko direkte knyttet til etterlevelse av aktuelle lover og forskrifter innenfor tjenesteområdet Skole, utover en vurdering av konsekvenser av vedtatt budsjett. Tilbakemeldinger fra rektorer/undervisningsinspektører viser at 60 % svarer i svart stor grad og 25% svarer i stor grad på spørsmålet om i hvilken grad gjennomføres risikovurderinger for å kartlegge og analysere kritiske områder knyttet til din skole. Revisor ser positivt på disse tilbakemeldingene.

### **5.3.6 Beskrivelse av ledelsesansvar for gjennomgang, oppdatering og bruk av systemet for å sikre at det fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig forbedring i virksomheten.**

#### **Revisjonskriterier:**

Et forsvarlig system er et system som ”lever” i virksomheten og som derfor forutsetter en kontinuerlig prosess hos skoleeier. Det er viktig å forankre systemet i skoleeiers helhetlige ledelses- og styringssystem. Systemet bør ikke komme på siden av det vanlige plan- og utviklingsarbeidet, men bør knyttes opp mot det ordinære politiske og administrative plan- og rapporteringsarbeidet.

Det forsvarlige systemet må følges opp for å sikre at det er effektivt over tid. Det må sikres informasjonsflyt slik at mangler og svakheter i systemet rapporteres til rette vedkommende. Skoleeiers organisasjonsstruktur gir rammeverket for å planlegge, gjennomføre og kontrollere aktivitetene på de ulike nivåene. Skoleeier må ta stilling til hvordan data og annen informasjon kan benyttes best mulig i organisasjonen for å oppnå utvikling og kvalitetsforbedring i opplæringen.

#### **5.3.6.1 Fakta**

Ved etterspørsel etter Horten kommunes ”forsvarlige system” for tjenesteområde skole, har kommunen vist til hovedkapitlene i rutineportalen i Heldiks, som ifølge internrevisor er bygget opp i henhold til intern-kontrollkravene for hele Horten kommune (på et overordnet nivå). Strukturen i Heldiks skal være en helhetlig tilnærming for betryggende kontroll i kommunen, jf kommunelovens bestemmelser.

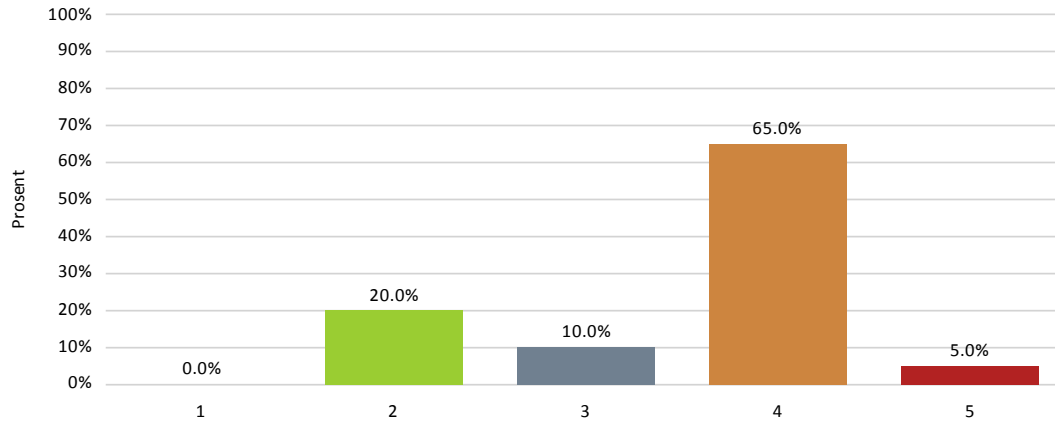
Vår gjennomgang har vist at det foreligger mange sentrale styringsdokumenter i Rutineportalen, både overordnede rutiner/styringsdokumenter for hele Horten kommune og for tjenesteområde skole. Videre har vi registrert at ledelsen for kommunalområdet Skole har en tett oppfølging av skolene med tanke på kontinuerlig forbedringsarbeid. Det er utarbeidet årshjul Hortenskolen, med fastsatte aktiviteter gjennom hele året. Årshjulet for 2014 ligger i kalenderen i outlook, og er der i gjennom tilgjengelig for alle. Videre kan vi nevne at oppfølgingen av skolenes månedrapporering samt kommunalsjefens årlige virksomhetssamtaler med hver skole er ledd i det kontinuerlige forbedringsarbeidet innenfor gitte rammer i Hortenskolen.

## Respondentenes vurderinger:

**I hvilken grad mener du at modulene (plan og rapportering, rutiner og avvik) i Heldiks (Helhetlig digital internkontrollsystem) tilrettelegger for helhetlig ledelse og styring i Horten kommune?**

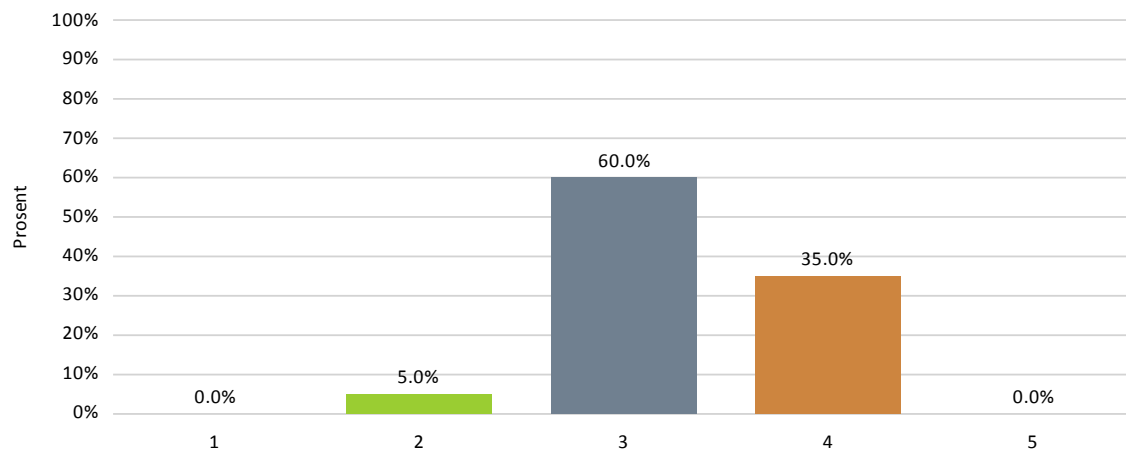
N=20 (rektorer og undervisningsinspektører).

På en skala fra 1-5, der 1 betyr Svært liten grad, og 5 betyr Svært stor grad



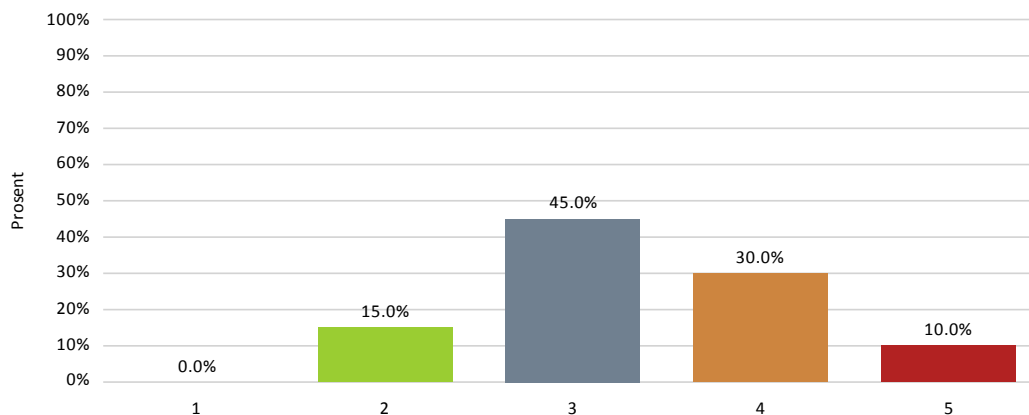
**I hvilken grad mener du at Heldiks er et hensiktsmessig verktøy for kvalitetsutvikling på din skole?**

N=20 (rektorer og undervisningsinspektører). På en skala fra 1-5, der 1 betyr Svært liten grad, og 5 betyr Svært stor grad



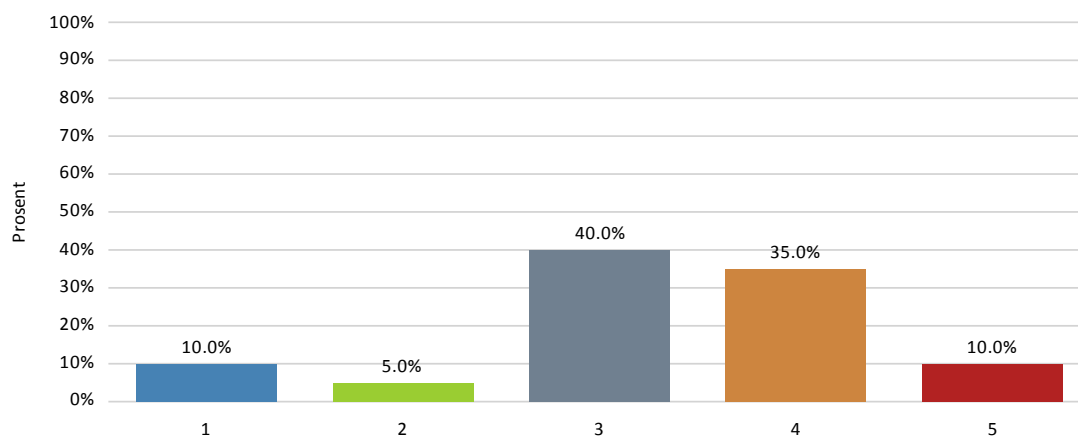
### I hvilken grad blir Heldiks jevnlig oppdatert og ajourført på din skole?

N=20 (rektorer og undervisningsinspektører). 1 betyr Svært liten grad, og 5 betyr Svært stor grad



### I hvilken grad bruker ledelsen ved din skole Heldiks i det daglige arbeid?

N=20 (rektorer og undervisningsinspektører). 1 betyr Svært liten grad, og 5 betyr Svært stor grad



Kommentarer til diagrammene:

Diagrammene over viser at hovedandelen av rektorer/undervisningsinspektører mener at modulene i Heldiks er tilrettelagt for en helhetlig ledelse og styring i Horten kommune. 35 % av rektorgruppen mener Heldiks er et hensiktsmessig verktøy for kvalitetsutvikling på sin skole. 60 % svarer til en viss grad på dette spørsmålet. På spørsmålet om i hvilken grad Heldiks blir jevnlig oppdatert og ajourført ved din skole, svarer hovedandelen av rektorgruppen til en viss grad. Det siste diagrammet viser at kun 45 % mener at ledelsen ved skolen bruker Heldiks i det daglige arbeidet.

### Revisors vurdering:

Ved etterspørsel etter Horten kommunes ”forsvarlige system” for tjenesteområde skole, har kommunen vist til hovedkapitlene i Rutineportalen i Heldiks, som ifølge internrevisor er bygget opp i henhold til intern-kontrollkravene for hele Horten kommune (på et overordnet nivå). Strukturen i Heldiks skal være en helhetlig tilnærming for betryggende kontroll i kommunen, jf kommunelovens bestemmelser.

Vår gjennomgang har vist at det foreligger mange sentrale styringsdokumenter i Rutineportalen i Heldiks, både overordnede rutiner/styringsdokumenter for hele Horten kommune og for tjenesteområde skole. Vi har registrert at skolene i mindre grad legger inn egne dokumenter i Rutineportalen. Videre har vi registrert at ledelsen for kommunalområdet Skole har en tett oppfølging av skolene med tanke på kontinuerlig forbedringsarbeid. Spørsmålene til rektorene/undervisningsinspektørene knyttet til Heldiks, viser at hovedandelen av gruppen mener at modulene i Heldiks er tilrettelagt for en helhetlig ledelse og styring i Horten kommune. Hovedandelen av rektorgruppen mener imidlertid at Heldiks til kun til en viss grad er et hensiktsmessig verktøy for kvalitetsutvikling på skolen. Tilbakemeldingene viser også at Heldiks ikke blir oppdatert og ajourført jevnlig ved skolene. Hovedandelen av rektorgruppen mener at ledelsen ved skolene kun til en viss grad bruker Heldiks i det daglige arbeidet.

Tilbakemeldingene over viser at Horten kommune har et potensial til i større grad å forankre det ”forsvarlige system” på opplæringsområdet fullt ut på tjenesteområdet, som en del av skoleeiers helhetlige ledelses- og styringssystem.

### **5.3.7 Revisor totalkonklusjon problemstilling 2;**

#### **Har Horten kommune et forsvarlig system for å sikre at opplæringslovas krav blir oppfylt?**

Når skoleeierne skal etablere et system som ivaretar kravene i opplæringsloven § 13-10 andre ledd, bør de samtidig være bevisst på egennytten av et slikt system. Systemet bør utarbeides slik at det tilfører skoleeier merverdi, ikke bare i forhold til etterlevelse av lover og forskrifter, men også for å forbedre kvaliteten i skolen og sikre kontroll i egen opplæringsvirksomhet.

Et forsvarlig system kjennetegnes ved at det er egnet til å avdekke feil og sikre at det settes i verk tiltak der manglende lovetterlevelse er påvist. Det er opp til skoleeier å utforme sine egne systemer, så lenge disse er forsvarlige.

Vi har avgrenset vår kontroll av Horten kommune ”forsvarlige system” på opplæringsområdet, til å vurdere hva som finnes av skriftlig dokumentasjon og systemer, men vi har ikke vurdert den faktiske etterlevelsen av det ”forsvarlige systemet”. I vår undersøkelse av Horten kommunes ”forsvarlige system” på opplæringsområdet, har vi lagt KS sin *Veileder om kravet til skoleeiers ”forsvarlige system”* til grunn for vår kontroll.

Horten kommune bruker det digitale systemet Heldiks, til å ivareta kommunes intern kontroll system. Heldiks inneholder virksomhetsplanlegging, rapportering, avvikshåndtering og rutiner/styrende dokumenter for ulike lovområder med krav til intern kontroll.

Ved etterspørsel etter Horten kommunes ”forsvarlige system” for tjenesteområde skole, har kommunen vist til hovedkapitlene i Rutineportalen i Heldiks. Horten kommune har fremlagt en oversikt over tjenesteområde skoles ”forsvarlige system”. I oversikten vises det til kapitlene i Rutineportalen med felt for *Hovedinndeling, Merknader – Internrevisjon, Tiltak for å dempe risiko, Risikovurdering (ulike farger), Ansvar Skoleoppfølging*.

Vår gjennomgang i Rutineportalen og mottatt dokumenter fra tjenesteområde Skole, har vist at Horten kommune og tjenesteområde Skole ivaretar mange av de elementene som



veilederen anbefaler bør inngå i et ”forsvarlig system”. Revisor savner imidlertid et overordnet dokument som beskriver det ”forsvarlige system” innenfor tjenesteområde Skole. Vårt inntrykk er at Rutineportalen er bygd opp slik at det kan ivareta elementene i tjenesteområde Skoles ”forsvarlig system”. Under kapittel 6 i Rutineportalen, kan de ulike tjenesteområdene legge inn styrende dokumenter for sitt område. Vår kontroll viser at det foreligger noen få styrende dokumenter og rutiner for tjenesteområde Skole. Den enkelte skole kan videre legge inn skolens egne tilpassede rutiner/retningslinjer under dette området i Rutineportalen. Vår kontroll viste at det kun var to skoler som hadde lagt inn egne dokumenter i Rutineportalen.

Revisors vurderer at det synes å være etablert tilfredsstillende rutiner for oppfølging av skolene med tanke på måloppnåelse og kontinuerlig forbedring av kvaliteten i grunnskolen i Horten kommune. Vi vurderer at det er en ”rød tråd” i den strategiske oppfølgingen av tjenesteområde skole. Sentrale styringsdokumenter for tjenesteområde Skole bygger på sentrale overordnede styringsdokumenter for Horten kommune. Vedtatte mål i budsjett- og økonomiplan gjenspeiles i tildelingsbrev og virksomhetsplaner. Videre rapporteres det månedlig på de samme punktene (bl.a. målene) som i virksomhetsplanene osv.

Revisor vurderer at Horten kommune og tjenesteområde skole har tilrettelagt for et tilfredsstillende system for rapportering og tilbakemeldinger når det avdekkes manglende overholdelse av gjeldende lover og forskrifter, gjennom Horten kommunes avvikssystem i Heldiks. Avviksrapporteringen er en del av Horten kommunes månedsrapportering.

Horten kommune har også tilrettelagt for at det gjennomføres risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS). For tjenesteområde skole har vi fått opplyst og registrert at skolene årlig gjennomfører ROS-analyser knyttet til økonomi, blant annet konsekvenser av vedtatt budsjett, samt HMS, som vurdering av hva kan skje av alvorlig karakter. Hver skole skal utarbeide en lokal beredskapsplan/kriseplaner. Vi har ikke registrert at det vurderes særskilt risiko direkte knyttet til etterlevelse av aktuelle lover og forskrifter innenfor tjenesteområdet Skole, utover en vurdering av konsekvenser av vedtatt budsjett.

Revisors hovedinntrykk er at skolene kartlegger kompetansebehov i tråd med revisjonskriteriet fra veilederen, men at skolene har et forbedringspotensial på å utarbeide kompetanseutviklingsplaner. På bakgrunn av tilbakemeldinger i spørreundersøkelsene, vurderer revisor videre at Horten kommune til en viss grad etterlever revisjonskriteriet om at det skal sørges for at alle medarbeidere får den opplæring og etterutdanning de trenger for å ivareta ansvar og oppgaver.

Spørsmålene til rektorene/undervisningsinspektørene angående Heldiks, viser at hovedandelen av gruppen mener at modulene i Heldiks er tilrettelagt for en helhetlig ledelse og styring i Horten kommune. Hovedandelen av rektorgruppen mener imidlertid at Heldiks kun til en viss grad er et hensiktsmessig verktøy for kvalitetsutvikling på skolen. Tilbakemeldingene viser også at Heldiks ikke blir oppdatert og ajourført jevnlig ved skolene. Hovedandelen av rektorgruppen mener at ledelsen ved skolene kun til en viss grad bruker Heldiks i det daglige arbeidet.

Revisor vurderer, på bakgrunn av tilbakemeldingene over, at Horten kommunes har et potensial til å forankre det ”forsvarlige system” på opplæringsområdet fullt ut på tjenesteområdet, som en del av skoleeiers helhetlige ledelses- og styringssystem. Dokumenter

bør kvalitetssikres og skolene bør i større grad ta Rutineportalen i Heldiks i bruk og legge inn sine egne styringsdokumenter med mer.

## 5.4 Problemstilling 3:

### I hvilken grad har Horten kommune et system for å sikre kvalitet i grunnskoleopplæringen i tråd med i regelverket?

#### 5.4.1 Revisjonskriterier

Samfunnet har gitt grunnopplæringen et omfattende mandat som blant annet konkretiseres i formålsparagrafen for grunnopplæringen. I opplæringsloven § 1-3 fremmes to grunnleggende prinsipper for grunnopplæringen, prinsippet om *tilpasset opplæring* og prinsippet om *tidlig innsats*. Paragrafen fastsetter at ”*opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven, lærlingen og lære kandidatene*” og retter seg direkte mot elever med svake ferdigheter. Viktigheten av høy lærertetthet i norsk/samisk og matematikk på 1.-4. årstrinn blir understreket. Kvaliteten i grunnopplæringen kjennetegnes av i hvilken grad de ulike målene for grunnopplæringen i samfunnsmandatet faktisk virkeliggjøres. For å nå målet om at alle elever som går ut av grunnskolen skal mestre grunnleggende ferdigheter som gjør dem i stand til å delta i videre utdanning og arbeidsliv, må skolen prioritere utvikling av grunnleggende ferdigheter, så tidlig som mulig.

Elevene skal deles inn i klasser eller basisgrupper som skal ivareta deres behov for sosial tilhørighet, jf. opplæringsloven § 8-2. For deler av opplæringen kan elevene deles inn i andre grupper etter behov. Til vanlig skal organiseringen ikke skje etter faglig nivå, kjønn eller etnisk tilhørighet. Det er også et krav i opplæringsloven § 8-2 at klassene, basisgruppene og gruppene ikke må være større enn hva som er pedagogisk og trygghetsmessig forsvarlig. Tilpasset opplæring i en mangfoldig sammensatt klasse eller gruppe vil ofte være krevende for lærerne ettersom opplæringen skal tilpasses den enkelte elevs evner og forutsetninger. Et sentralt spørsmål er hvordan rektor skal organisere skolen slik at dette kravet skal innfris. Skolene står overfor flere hensyn som skal veies opp mot hverandre, for eksempel hensynet til at elever skal få undervisning tilpasset sine evner og forutsetninger (§1-3) sammenholdt med kravet om at alle elever krav på å tilhøre en elevgruppe som skal ivareta deres behov for sosial tilhørighet og at man til vanlig ikke deles inn etter kjønn, etnisitet eller faglig nivå (§ 8-2).

Med utgangspunkt i opplæringslova §§ 1 – 3 og 8-2 har Vestfold Kommunerevisjon utledet følgende revisjonskriterier:

- Horten kommune må sikre tidlig innsats og tilpasset opplæring.
- Hortenskolen må vise til at gruppeinndeling av elevene til vanlig ikke skjer etter faglig nivå, kjønn eller etnisk tilhørighet.

#### 5.4.2 Tidlig innsats og tilpasset opplæring

Vedlegg 6 til rapporten beskriver overordnede føringer knyttet til tidlig innsats og tilpasset opplæring. Nedenfor vil vi redegjøre for tilbakemeldinger på ulike aspekter vedrørende tidlig innsats og tilpasset opplæring, med utgangspunkt i funn fra spørreundersøkelsene.

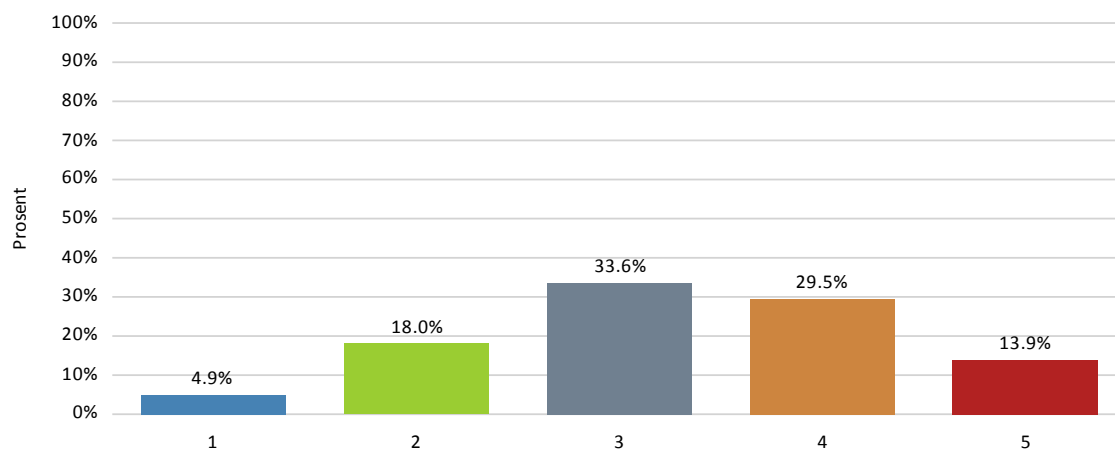
Kontaktlærere, tillitsvalgte og verneombud ble i spørreundersøkelsen spurt om spørsmål som kan relateres til skolens arbeid med tidlig innsats og tilpasset opplæring. På de neste sidene presenteres respondentenes vurderinger.

### 5.4.2.1 Respondentenes vurderinger av lærertetthet i norsk og matematikk

For å få respondentenes vurderinger av lærertetthet tilknyttet de sentrale fagene norsk og matematikk ble respondentene bedt om å vurdere lærertettheten ved disse fagene:

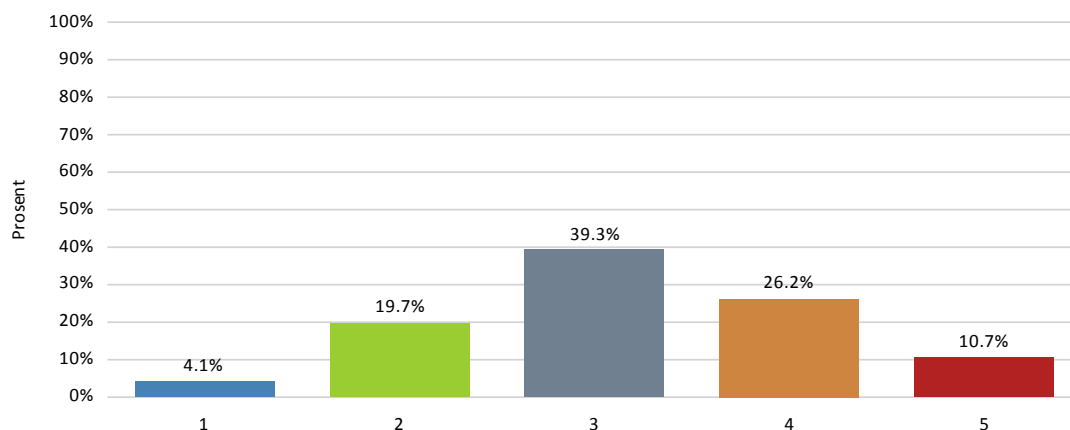
#### I hvilken grad mener du at din skole har forsvarlig lærertetthet i norskfaget?

N= 122. 1 betyr i svært liten grad og 5 betyr i svært stor grad.



#### I hvilken grad mener du at din skole har forsvarlig lærertetthet i matematikk?

N= 122. 1 betyr i svært liten grad og 5 betyr i svært stor grad.



Svarfordelingen viser at respondentgruppene har benyttet samtlige svaralternativ og at svarfordelingen er nokså lik ved vurderinger av matematikk og norsk. Til sammen 63 % har svart alternativ 1-3 når det gjelder matematikk, mens 57 % har svart tilsvarende når det gjelder norskfaget. Dette var spørsmål som vekket engasjement hos respondentene, og en del benyttet anledningen til å skrive kommentarer, eksempelvis:

”Med bedre lærertetthet på 1-4 kan man kanskje få fanget opp mer tidlig og unngå like mye spesialundervisning/tilpassninger på høyere trinn.”

”Det er for lite ressurser på 1. trinn ved den skolen jeg arbeider. For tilfredsstillende opplæring, og for å forebygge lese og skrivevansker og matematikkvansker mener jeg det alltid bør være to voksne (helst pedagoger) i 1. og 2. klasse når elevtallet overstiger 20 helst allerede om det overstiger 15 i alle timer. På 3. og 4. trinn bør det være to pedagoger i alle basisfagene.”

”Tilpasset undervisning krever også høyere lærertetthet hvis det ikke bare skal bli et fint ord å gjemme seg bak; det tar ikke politikerne inn over seg.”

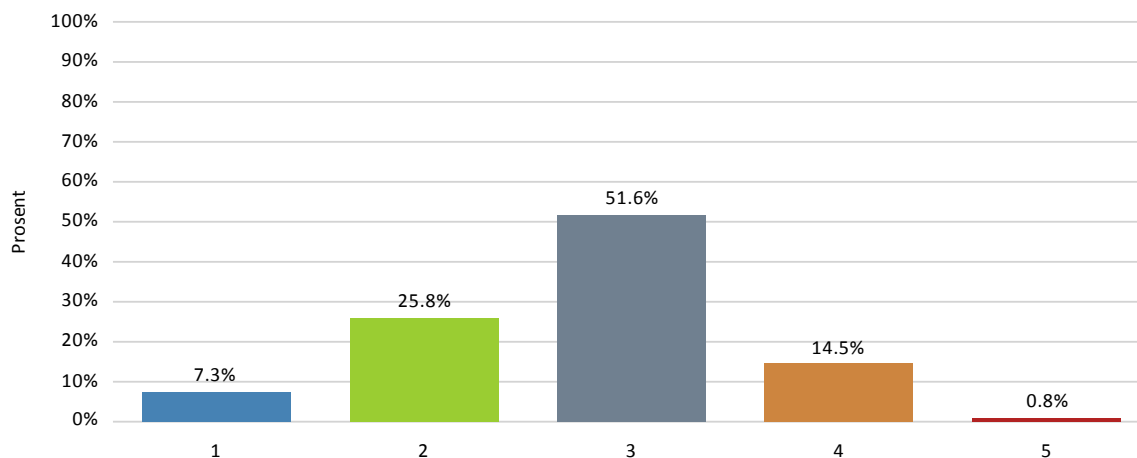
”Når man alene har ansvaret for opptil 28 elever, så vil det være vanskelig å tilpasse opplæringen.”

### 5.4.2.2 Respondentenes vurderinger av tid som ressurs

Vestfold Kommunerevisjon ønsket å få skolenes tilbakemeldinger knyttet til tid som ressurs. I en travel hverdag kan det oppleves som utfordrende både å ha tid til å følge opp hver enkelt elev og å forberede/planlegge egen undervisning.

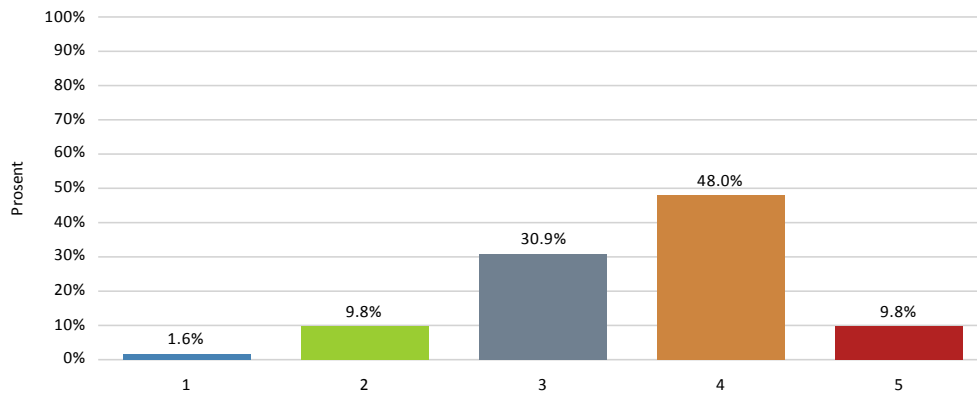
#### I hvilken grad har du tid til å følge opp hver enkelt elev?

N= 124. 1 betyr i svært liten grad og 5 betyr i svært stor grad.



**I hvilken grad har du tid til egen forberedelse og planlegging av undervisningen?**

N=123. 1 betyr i svært liten grad og 5 betyr i svært stor grad.



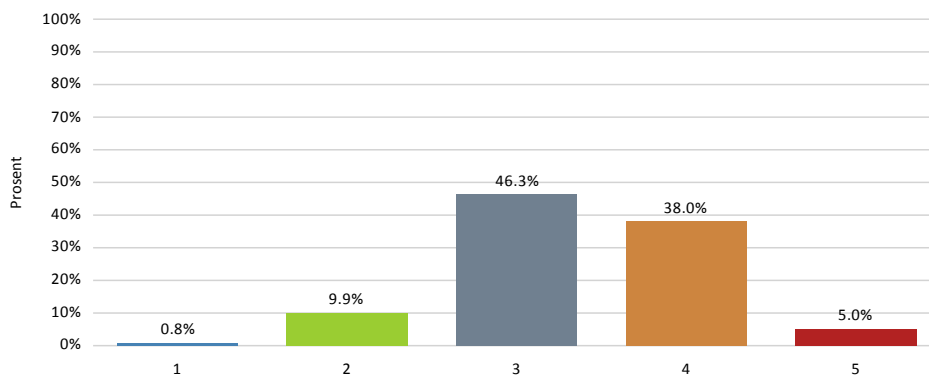
Svarfordelingen tyder på at skolene opplever det som en langt større utfordring å ha tid til å følge opp hver enkelt elev sammenlignet med forberedelse og planlegging av undervisningen.

**5.4.2.3 Respondentenes vurderinger av undervisning med utgangspunkt i elevenes faglige nivå**

Vestfold Kommunerevisjon ønsket også å få skolenes tilbakemeldinger på skolenes arbeid med å tilpasse opplæringen til elever som har spesielle behov og til elever som har et høyt faglig nivå:

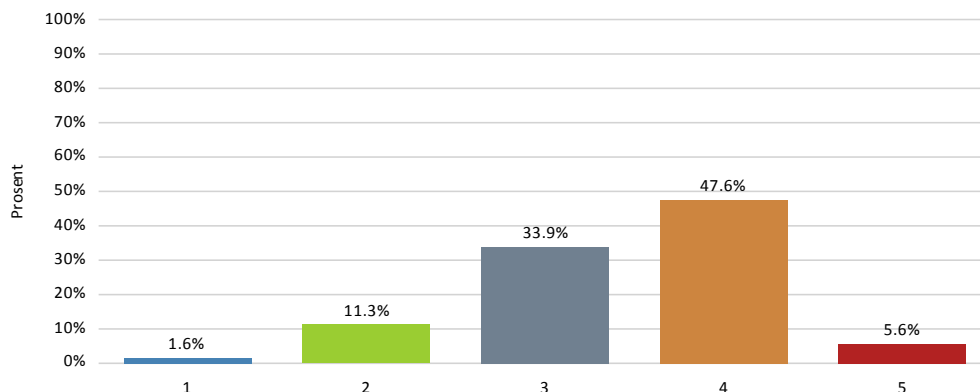
**I hvilken grad får du tilpasset undervisningen til elever som har spesielle behov?**

N= 121. 1 betyr i svært liten grad og 5 betyr i svært stor grad.



### I hvilken grad får du tilpasset undervisningen til elever med høyt faglig nivå?

N=124. 1 betyr i svært liten grad og 5 betyr i svært stor grad.



Svarfordelingen kan tyde på at skolene opplever det som lettere å tilpasse undervisningen til elever med høyt faglig nivå enn til elever med som har spesielle behov. 43 % av respondentene svarte 4 eller 5 og vurderte det dit hen at de får tilpasset undervisningen til elever som har spesielle behov til en stor grad/ svært stor grad. 53 % vurderte det dit hen at de til stor grad/svært stor grad får tilpasset undervisningen til elever med høyt faglig nivå. Imidlertid viser de åpne svaralternativene at skolene også opplever utfordringer knyttet til tilpasningen av undervisningen til elever med høyt faglig nivå, eksemplifisert ved følgende sitater:

*”Svake elever, elever med annet morsmål og elever med mye ”bagasje” krever mye ressurser. Dette går utover de sterkeste elevene, og de som ”klarer seg selv”. Tenk hvor godt utbytte de aller flinkeste elevene hadde hatt av en til en undervisning på et høyt faglig nivå.. Eller i en gruppe med likesinnede. Men de får aldri ressurser”.*

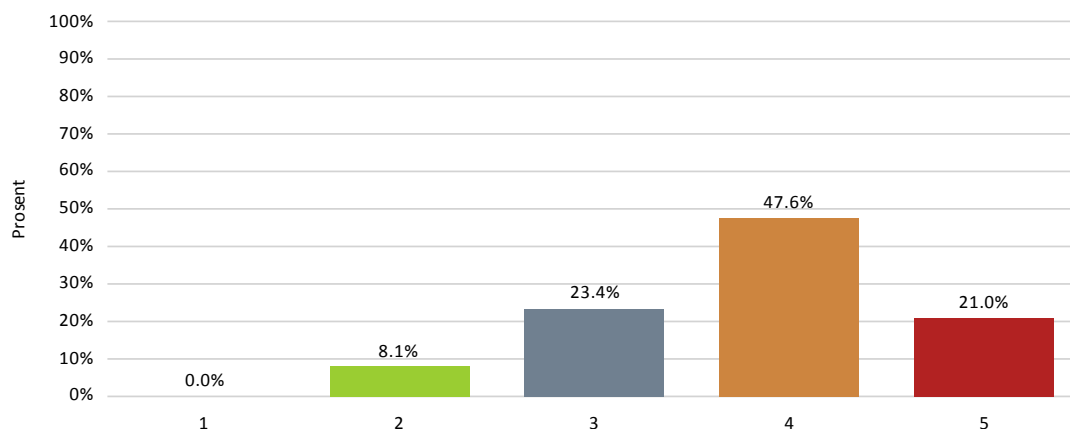
*”Med for liten voksentetthet de første årene blir det en enormt stor arbeidsbelastning for de som arbeider i småskolen for å tilpasse og tilrettelegge til den enkelte både for de faglig sterke og de som trenger ekstra oppfølging. Hadde voksentettheten vært større i 1 og 2 klasse spesielt kunne vi ha utrettet mye mer uten å måtte jobbe døgnet rundt for de resultatene man ønsker”.*

### 5.4.2.4 Respondentenes vurderinger av skoleledelsens fokus på tilpasset opplæring og effektive tiltak

For å sikre en tilpasset opplæring er det sentralt at skoleledelsen er opptatt av dette arbeidet. Vi var derfor interessert i å rette dette spørsmålet både til kontaktlærere/tillitsvalgte og verneombud:

#### I hvilken grad fokuserer skolens ledelse på tilpasset opplæring?

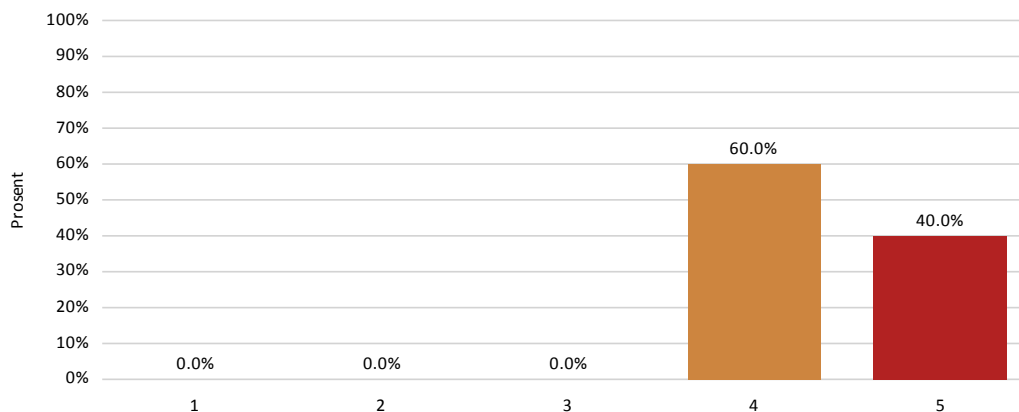
N=124. 1 betyr i svært liten grad og 5 betyr i svært stor grad. Kontaktlærere/tillitsvalgte/verneombud



Vi var også interessert i rektorer/undervisningsinspektører sine vurderinger av det samme spørsmålet:

#### I hvilken grad fokuserer skolens ledelse på tilpasset opplæring?

N=20. 1 betyr i svært liten grad og 5 betyr i svært stor grad. Rektor/undervisningsinspektør



Tabellene viser at 69 % av gruppen med kontaktlærere syntes at skoleledelsen til en stor grad/svært stor grad fokuserte på tilpasset opplæring. Hele 100 % av gruppen med rektor/undervisningsinspektør var av samme oppfatning. Svarfordelingen fra begge respondentgruppene tyder på at skoleledelsen ved Hortenskolen har fokus på tilpasset opplæring.

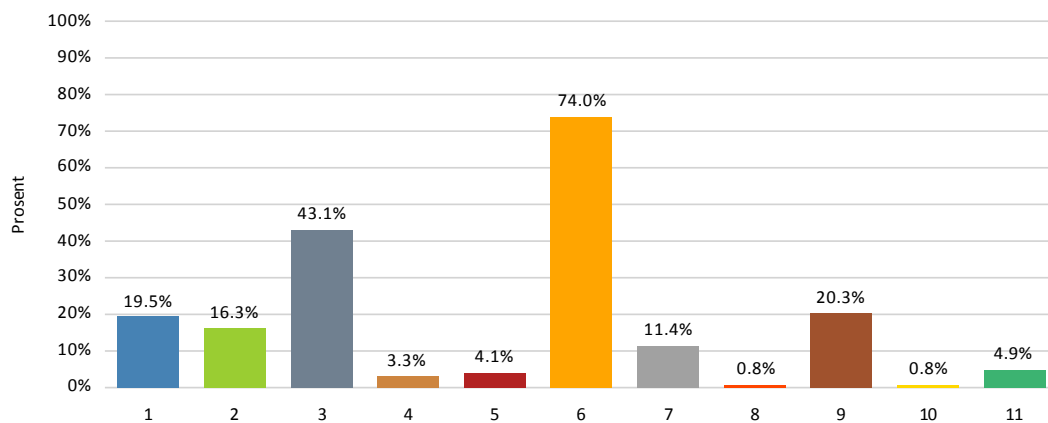
Det er også sentralt å rette fokus mot hvilke tiltak som ansees som de mest effektive for ytterligere å bedre mulighetene for god tilpasset opplæring. Vi ba begge respondentgruppene kun krysse av for to tiltak, slik at vi kunne rette fokus mot tiltakene som ble ansett for å være de mest sentrale. Respondentene ble bedt om å vurdere følgende tiltak:

1	Øke skolens kompetanse innen spesialpedagogikk
2	Styrke lærernes fagkompetanse
3	Tiltak rettet mot grunnleggende ferdigheter
4	Styrke kompetansen blant skolens ledergruppe
5	Tiltak rettet mot å øke elevenes sosiale kompetanse
6	Øke lærertettheten
7	Få tilgang til mer moderne undervisningsmateriell
8	Bedre skole-hjem-samarbeidet
9	Øke kompetansen innen klasseledelse
10	Økt samarbeid med andre skoler
11	Tiltak for å bedre læringsmiljøet

### Hvilke to tiltak anser du som de mest effektive tiltakene for å ytterligere bedre mulighetene for god tilpasset opplæring på skolen din?

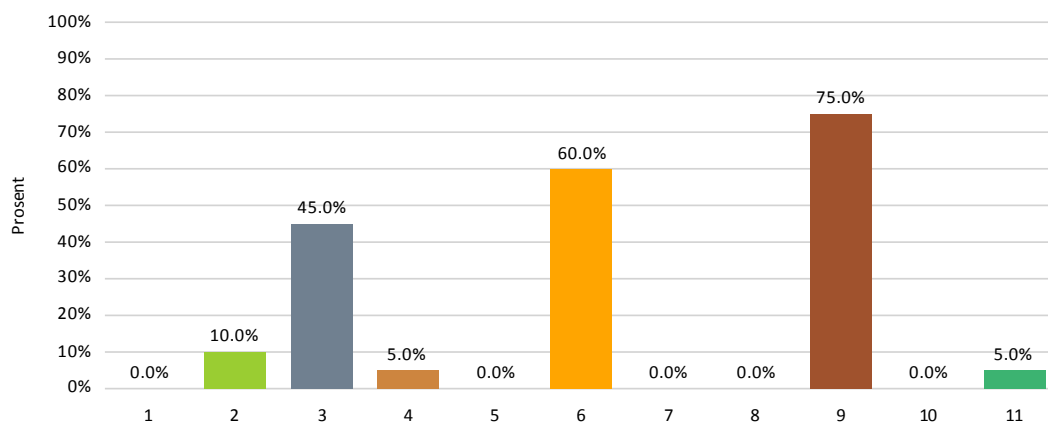
N=123 (Kontaktlærere/ tillitsvalgte og verneombud)

Velg kun to av tiltakene nevnt under:



### Svarfordelingen blant rektorer/undervisningsinspektører ble slik:

N= 20 (Rektorer/undervisningsinspektører)



Svarfordelingen viser at det er tre tiltak som utpeker seg;

- Øke lærertettheten
- Øke kompetansen innen klasseledelse
- Tiltak rettet mot grunnleggende ferdigheter

Det ”å øke lærertettheten” er å anse som det mest sentrale tiltaket hvis vi ser begge spørreundersøkelsene under ett. Det er også interessant at tiltaket ”øke kompetansen innen



klasseledelse” ble i høyere grad vurdert som et aktuelt tiltak blant rektorer/undervisningsinspektører enn blant gruppen med kontaktlærere. Begge respondentgruppene har vurdert ”tiltak mot grunnleggende ferdigheter” nokså likt.

#### **5.4.2.5 Revisors vurdering:**

Tilpasset opplæring og tidlig innsats er politisk skapte begreper som er nedfelt i lover, forskrifter og læreplaner, og som styringsdokumenter for skolen. Styringsdokumentene er forpliktende, men gir få angivelser for anvendelse i praksis. Begrepet eller fenomenet tilpasset opplæring er derfor ikke enkelt å definere, og kanskje enda vanskeligere å praktisere. Vestfold Kommunerevisjon har valgt at skolene selv skal få vurdere ulike aspekter ved tidlig innsats og tilpasset opplæring.

Tilbakemeldingene tyder på at skolene opplever at dagens budsjettnivå legger begrensninger på skolenes handlingsrom når det gjelder tilpasset opplæring og tidlig innsats. Økt lærertetthet ble sammen med økt kompetanse innen klasseledelse og tiltak rettet mot grunnleggende ferdigheter, ble av respondentene trukket frem som de mest sentrale tiltakene for å bedre tilpasset opplæring. Undersøkelsene viste også at det var en betydelig variasjon i svarfordelingen blant rektorer/undervisningsinspektører og kontaktlærere/verneombud/tillitsvalgte når det gjaldt vurderinger av tiltak rettet mot klasseledelse for å sikre tilpasset opplæring. Hele 70 % av rektorer/undervisningsinspektører mente at dette var et av de sentrale tiltakene, mens tilsvarende 21 % av den andre respondentgruppen mente det samme. Dette kan tyde på at skoleledelsen må kommunisere tydelig til det øvrige lærerkollegiet hvorfor dette blir ansett å være et såpass sentralt tiltak for å sikre tilpasset opplæring. Tid til å følge opp hver enkelt elev ble også definert som en knapp ressurs blant kontaktlærerne. Undersøkelsene viste også at respondentene vurderte det dit hen at skoleledelsen til en stor grad/svært stor grad fokuserte på tilpasset opplæring. Svarfordelingen fra begge undersøkelsene tyder på at skoleledelsen ved Hortenskolen har fokus på tilpasset opplæring. Det er imidlertid også verdt å merke seg at totalt sett 31,5 % av gruppen med kontaktlærere hadde krysset av for 2 og 3, noe som betyr at de vurderte det dit hen at skoleledelsen til en viss grad/liten grad fokuserte på tilpasset opplæring.

Før tilpasset opplæring kan bli en realitet for alle elever, må lærerne, den enkelte skole og skolemyndighetene få en klar oppfatning om hva som utgjør innholdet i begrepet. Det er viktig å rydde av veien private oppfatninger, tilfeldig praksis og misoppfatninger rundt det som er en av skolens hovedoppgaver. Dernest må skoleledere og lærere ta konsekvensen av sin forståelse av tilpasset opplæring. Etersom respondentene peker på at ressursituasjonen er såpass stram, vil det være nærliggende å anta at Hortenskolen er sårbare ved sykefravær og annet fravær når det eksempelvis gjelder arbeid med tilpasset opplæring. Vestfold Kommunerevisjon vil derfor anbefale at Horten kommune gjennomgår undersøkelsen med skolene, hvor man kan benytte spørsmålene som innfallsvinkler for nærmere diskusjon om hva tilpasset opplæring og tidlig innsats betyr i praksis innenfor dagens budsjettamme.

### **5.4.3 Skolenes organisering av elevene i klasser og basisgrupper**

I henhold til opplæringslova § 8-2 skal elevene deles i klasser eller basisgrupper som skal ivareta deres behov for sosial tilhørighet. For deler av opplæringa kan elevene deles i andre grupper etter behov. Til vanlig skal organiseringa ikke skje etter faglig nivå, kjønn eller etnisk

tilhørighet. Klassene, basisgruppene og gruppene må ikke være større enn det som er pedagogisk og trygghetsmessig forsvarlig.

Tilpasset opplæring er de tiltakene som skolen setter inn for å sikre at elevene får best mulig utbytte av opplæringen. Det eksisterer ingen fasit på hva slags metoder som gir best effekt, og læreren må derfor ofte bruke hele sitt register av varierte arbeidsoppgaver, lærestoff, arbeidsmåte og læremidler for å treffe elevene i størst mulig grad. Disse tiltakene kan også være knyttet til organiseringen av opplæringen. Opplæringen skal foregå i faste klasser eller basisgrupper, men opplæringsloven åpner for at deler av undervisningen kan elevene deles i andre grupper etter behov. Til vanlig skal organiseringen ikke skje etter faglig nivå, kjønn eller etnisk tilhørighet. For at den tilpassede opplæringen skal bli effektiv kan det være formålstjenlig å sette sammen grupper som trenger øving på de samme tingene som et supplement til den opplæringen de får sammen med de andre i klassen.

Vestfold Kommunerevisjon ønsket å få skolenes oppfatninger knyttet til organisering av elevene og respondentene ble bedt om å ta stilling til følgende påstander:

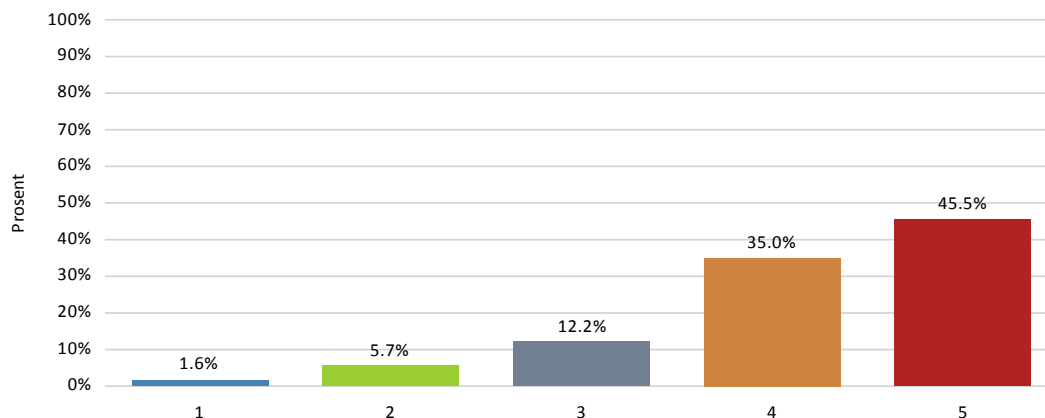
- På vår skole blir elevene i all hovedsak ikke organisert etter faglig nivå
- Når skolen tar stilling til om elevene skal organiseres etter faglig nivå, foretas det alltid en forsvarlighetsvurdering i hvert enkelt tilfelle.
- Elever organiseres ikke etter faglig nivå, med mindre det etter en konkret totalvurdering er nødvendig for at elevene skal få forsvarlig utbytte av opplæringen.
- Dersom elevene organiseres etter faglig nivå, er organiseringen begrenset i tid.
- Organisering av elevene etter faglig nivå, er et viktig tiltak i forbindelse med tilpasset opplæring.

### 5.4.3.1 Respondentenes vurderinger av organisering av elevene

For å belyse noen sentrale aspekter ved skolenes organisering av elevene ba vi respondentene å ta stilling til ulike påstander knyttet til skolenes arbeid med å dele elever i grupper:

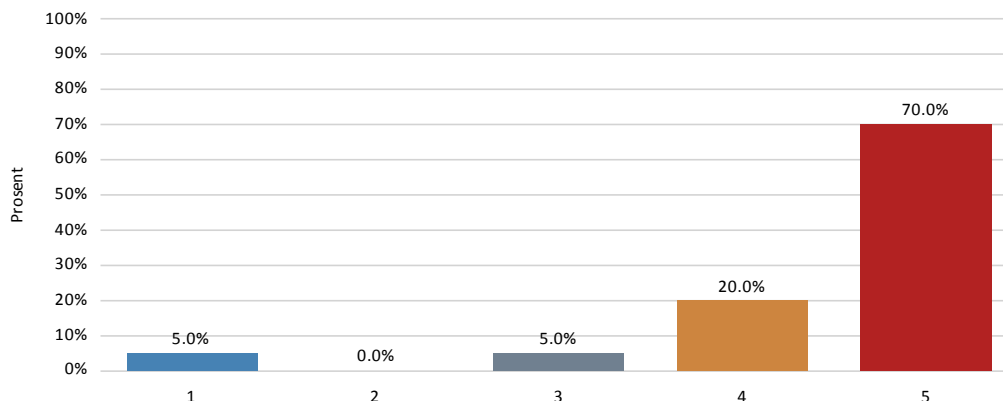
**På vår skole blir elevene i all hovedsak ikke organisert etter faglig nivå.**

N= 123 (kontaktlærere, tillitsvalgte og verneombud). 1 betyr helt uenig og 5 betyr i helt enig



### På vår skole blir elevene i all hovedsak ikke organisert etter faglig nivå.

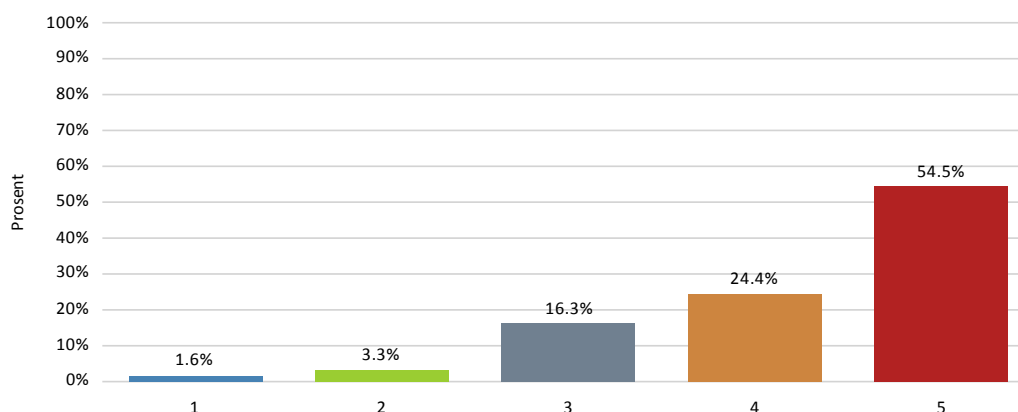
N= 20 (rektorer og undervisningsinspektører). 1 betyr helt uenig og 5 betyr i helt enig



Et grunnleggende prinsipp for grunnopplæringen er at fellesskapet mellom elevene med ulike bakgrunn og ulike forutsetninger skal ivaretas i opplæringen. Dette kommer til uttrykk ved at elevene i opplæringen skal deles i klasser/basisgrupper som skal ivareta deres behov for sosial tilhørighet. Organiseringen skal ikke "til vanlig" skje etter faglig nivå, kjønn eller etnisk tilhørighet. Tabellene viser at hele 70 % av rektorer/undervisningsinspektører har svart entydig bekreftende på at elevene i all hovedsak ikke blir organisert etter faglig nivå, mens i overkant 45 % av gruppen med kontaktlærere har krysset av for tilsvarende. Totalt har 90 % av rektorer/undervisningsinspektørene svart i stor grad/i svært stor grad på spørsmålet, mens 80,5 % av gruppen med kontaktlærere har svart det samme. 19,5 % av gruppen med kontaktlærere har krysset av for kategoriene 1-3, noe som kan indikere at de tolker spørsmålet dit hen at på deres som skole så blir elevene hyppig organisert etter faglig nivå.

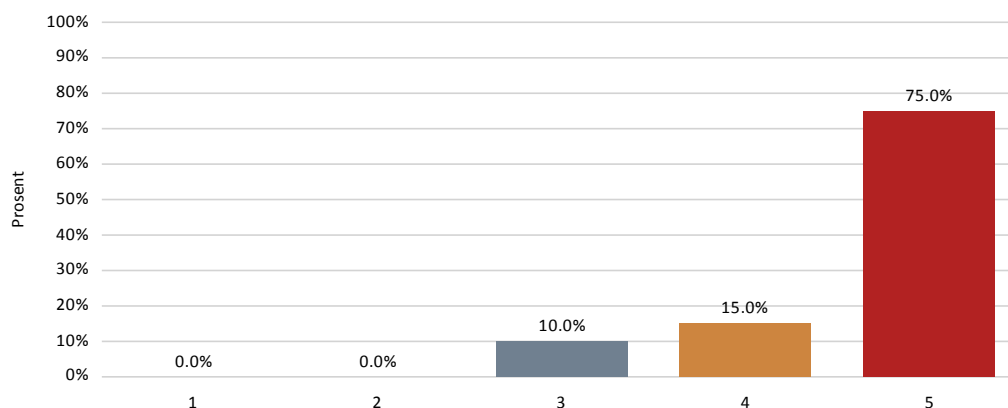
### Når skolen tar stilling til om elevene skal organiseres etter faglig nivå, foretas det alltid en forsvarlig-hetsvurdering i hvert enkelt tilfelle.

N= 123 (kontaktlærere, tillitsvalgte og verneombud). 1 betyr helt uenig og 5 betyr i helt enig



### Når skolen tar stilling til om elevene skal organiseres etter faglig nivå, foretas det alltid en forsvarlighetsvurdering i hvert enkelt tilfelle.

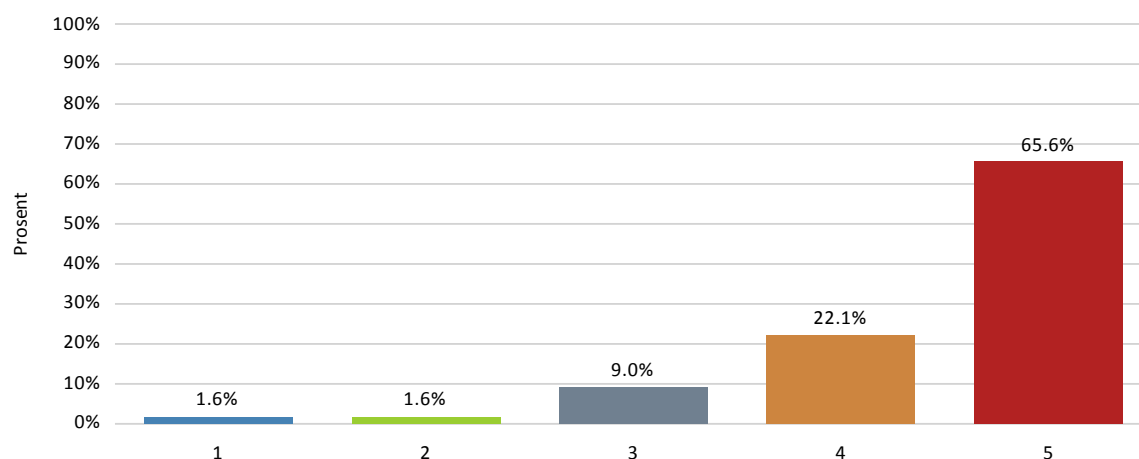
N= 20 (rektorer og undervisningsinspektører). 1 betyr helt uenig og 5 betyr i helt enig



Når skolene organiserer elevene etter faglig nivå, må det alltid foretas en forsvarlighetsvurdering, jmfør *”Veiledning om organisering av elevene i henhold til opplæringsloven § 8-2”*. Respondentene gir i hovedsak uttrykk for at slike forsvarlighetsvurderinger gjøres i hvert enkelt tilfelle. Hele 90 % av rektorer/undervisningsinspektører mener at dette gjøres i stor grad/svært stor grad, mens 79 % av gruppen med kontaktlærere mente det samme. Det er også verdt å merke seg at 21 % av gruppen med kontaktlærere krysset av for alternativene 1-3. Dette kan tyde på at disse respondentene er usikre om det foretas slike forsvarlighetsvurderinger på tross av kravet som er beskrevet i veiledningen.

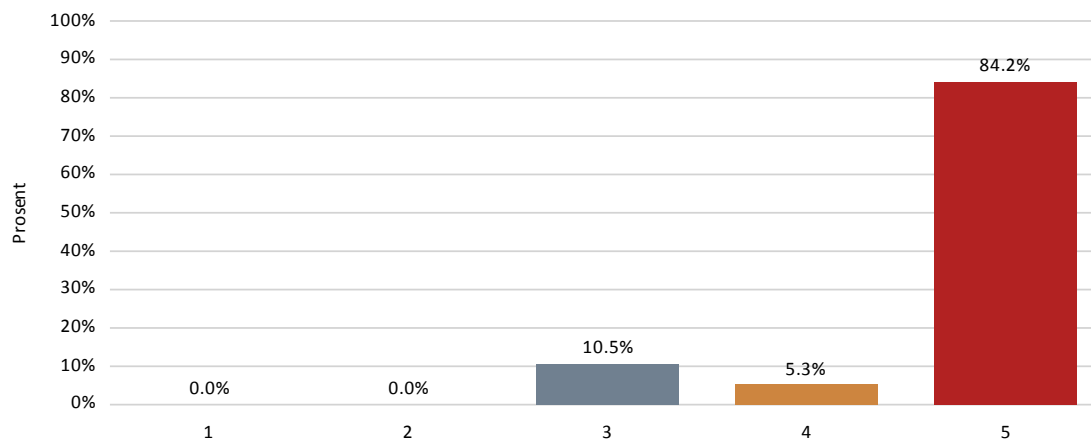
### Dersom elevene organiseres etter faglig nivå, er organiseringen begrenset i tid.

N= 123 (kontaktlærere, tillitsvalgte og verneombud). 1 betyr helt uenig og 5 betyr i helt enig



### Dersom elevene organiseres etter faglig nivå, er organiseringen begrenset i tid.

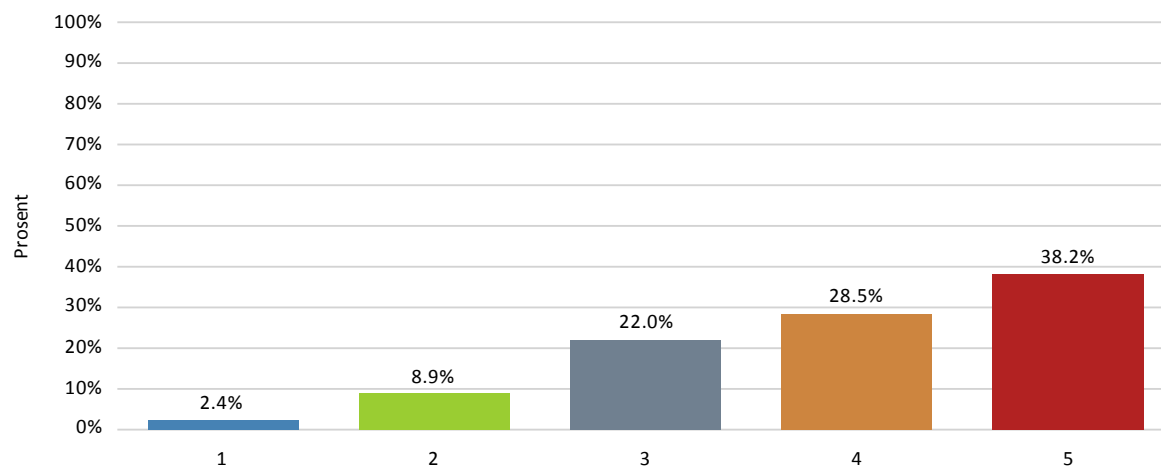
N= 19 (rektorer og undervisningsinspektører). 1 betyr helt uenig og 5 betyr i helt enig



Dersom elevene skal organiseres etter faglig nivå, må vurderingen av behovet for dette skje jevnlig, slik at organiseringen er begrenset i tid og er fleksibel. Det må unngås at elever på en unødig måte mister støtten fra andre elever og inspirasjon/drahjelp som opplæring i en sammenholdt gruppe kan gi. Respondentene er samstemte i at organisering etter faglig nivå er begrenset i tid, men ca 10 % av gruppen med rektorer og gruppen med kontaktlærere gir uttrykk for at de er verken enige/uenige i påstanden. Dette kan indikere at disse er usikre om en slik organisering er begrenset i tid.

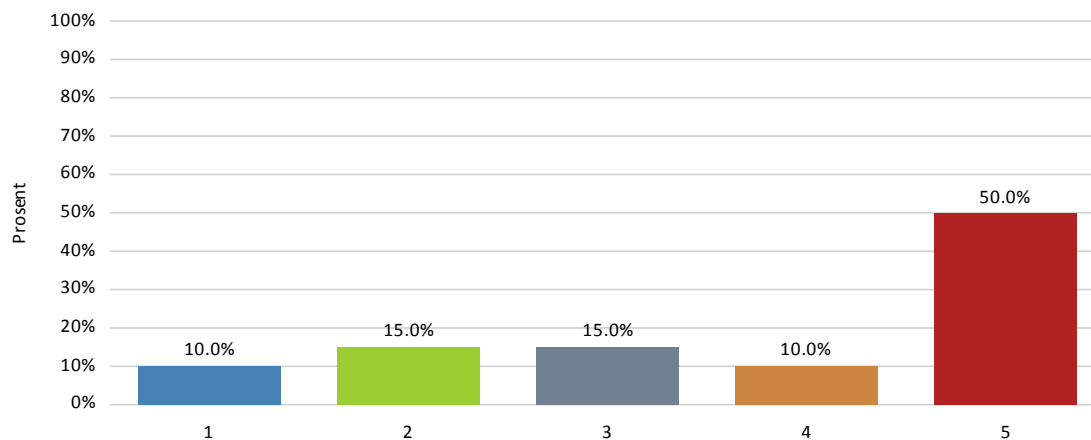
### Organisering av elevene etter faglig nivå, er et viktig tiltak i forbindelse med tilpasset opplæring.

N= 123 (kontaktlærere, tillitsvalgte og verneombud). 1 betyr i svært liten grad og 5 betyr i svært stor grad



**Organisering av elevene etter faglig nivå, er et viktig tiltak i forbindelse med tilpasset opplæring.**

N= 20 (rektorer og undervisningsinspektører). 1 betyr i svært liten grad og 5 betyr i svært stor grad



Mange forskere har vært opptatt av organisering av elever i nivådelte grupper og effekten dette har på elevenes læringsutbytte, samt konsekvensene for sosial utjevning og for elevenes motivasjon for skolearbeidet. I Meld. St. 22 (2010 – 2011) *Motivasjon – Mestring – Muligheter* konkluderes det med at en systematisk gjennomgang av forskningen på området viser at det er lite som tyder på at bedre mulighet til å dele elevene inn i grupper ut fra faglig nivå alt i alt vil bidra til bedre læringsutbytte eller vil ha andre positive effekter av betydning. I den grad man kan si at noen har fordel av slik gruppering, er det de flinkeste elevene. Svarfordelingen tyder også på at respondentene har ulike oppfatninger av om denne type tiltak er et viktig tiltak i forbindelse med tilpasset opplæring.

**Revisors vurdering:**

En kommune kan imøtekomme kravet om tilpasset opplæring på flere måter, blant annet ved å ta i bruk deling av elever i grupper. Delingen av elever må imidlertid være i tråd med reglene i § 8-2 i opplæringslova. Lovgiver har i liten grad definert innholdet i opplæringsloven § 8-2. Utdanningsdirektoratet har i en rapport (2009) redegjort for det de mener er vag og uklar regulering fra lovgivers side<sup>3</sup>. Det blir vanskelig for en kommune å følge lovverket uten mer presise angivelser. Lovens krav ”til vanleg” er ikke enkelt å definere. Loven sier at man ”i deler av opplæringen” kan dele i andre grupper, enn slik man vanligvis organiserer undervisningen. Heller ikke her finnes en nærmere angivelse av hva lovgiver har ment.

For å finne gode svar på slike og lignende spørsmål, må rektor og lærerpersonalet i Hortenskolen utøve faglig skjønn i møte med lovteksten. Det er altså ikke gitt at de juridiske føringene i opplæringsloven sikrer lik praksis i Horten kommune. Samtidig skal de legges til grunn, for å sikre at alle elever får den opplæringen de har krav på I tillegg spiller momenter som lærerkrefter, bygningsmasse, og elevmassens behov inn. Horten kommune bør i gjennomgangen av spørreundersøkelsen vurdere om det er behov for at det utarbeides retningslinjer for organisering av undervisningen i grunnskolen som kan sikre at opplæringen tilpasses den enkelte, samtidig som organiseringen av elever til vanlig ikke skal skje etter faglig nivå, kjønn eller etniske tilhørighet.

<sup>3</sup> [http://www.udir.no/Upload/Tilsyn/5/felles\\_nasjonalt\\_tilsyn\\_2009\\_rapport.pdf?epslanguage=no](http://www.udir.no/Upload/Tilsyn/5/felles_nasjonalt_tilsyn_2009_rapport.pdf?epslanguage=no)

#### **5.4.4 Revisor totalkonklusjon problemstilling 3;**

#### **I hvilken grad har Horten kommune et system for å sikre kvalitet i grunnskoleopplæringen i tråd med i regelverket?**

I dette kapitlet har Vestfold Kommunerevisjon fokusert på om skolenes arbeid i tilknytning til tilpasset opplæring, tidlig innsats og organisering av elever i grupper/basisgrupper er i tråd med §§ 1-3 og 8-2 i opplæringslova. Vi har konkludert med at *tilpasset opplæring* og *tidlig innsats* er politisk skapte begreper som er nedfelt i lover, forskrifter og læreplaner, og som styringsdokumenter for skolen. Styringsdokumentene er forpliktende, men gir skolene få angivelser for anvendelse i praksis. Begrepet eller fenomenet tilpasset opplæring og tilpasset opplæring er derfor ikke enkelt å definere, og kanskje enda vanskeligere å praktisere. En kommune kan imøtekomme kravet om tilpasset opplæring på flere måter, blant annet ved å ta i bruk deling av elever i grupper. Delingen av elever må imidlertid være i tråd med reglene i § 8-2 i opplæringslova. Lovgiver har også i liten grad definert innholdet i opplæringsloven § 8-2. Generelt kan det bli vanskelig for en kommune å følge lovverket uten mer presise angivelser knyttet til disse områdene. Vestfold Kommunerevisjon vil derfor råde Horten kommune om å innlede en dialog med skolene om kommunens forsvarlige system på disse områdene, og om det er behov for mer detaljerte retningslinjer for å sikre at praksis er i tråd med opplæringslova. Vestfold Kommunerevisjon har valgt at skolene selv skal få vurdere ulike aspekter ved §§ 1-3 og 8-2 og ulik svarfordeling indikerer at dette kan bli en nyttig dialog.

Tilbakemeldingene tyder på at skolene opplever at dagens budsjettnivå legger begrensninger på skolenes handlingsrom når det gjelder tilpasset opplæring og tidlig innsats. Økt lærertetthet ble sammen med økt kompetanse innen klasseledelse og tiltak rettet mot grunnleggende ferdigheter, ble av respondentene trukket frem som de mest sentrale tiltakene for å bedre tilpasset opplæring. Undersøkelsene viste også at det var en betydelig variasjon i svarfordelingen blant rektorer/undervisningsinspektører og kontaktlærere/verneombud/tillitsvalgte når det gjaldt vurderinger av tiltak rettet mot klasseledelse for å sikre tilpasset opplæring. Hele 70 % av rektorer/undervisningsinspektører mente at dette var et av de sentrale tiltakene, mens tilsvarende 21 % av den andre respondentgruppen mente det samme. Dette kan tyde på at skoleledelsen må kommunisere tydelig hvorfor dette blir ansett å være et såpass sentralt tiltak for å sikre tilpasset opplæring.

Tid til å følge opp hver enkelt elev ble også definert som en knapp ressurs blant kontaktlærerne. Undersøkelsene viste også at respondentene vurderte det dit hen at skoleledelsen til en stor grad/svært stor grad fokuserte på tilpasset opplæring. Svarfordelingen fra begge undersøkelsene tyder på at skoleledelsen ved Hortenskolen har fokus på tilpasset opplæring.

Før tilpasset opplæring og tidlig innsats kan bli en realitet for alle elever, må lærerne, den enkelte skole og skolemyndighetene få en klar oppfatning om hva som utgjør innholdet i begrepet. Det er viktig å rydde av veien høyst private oppfatninger, tilfeldig praksis og misoppfatninger rundt det som er en av skolens hovedoppgaver. Etersom respondentene peker på at ressursituasjonen er såpass stram, vil det være nærliggende å anta at Hortenskolen er sårbar ved sykefravær og annet fravær når det eksempelvis gjelder arbeid med tilpasset opplæring. Vestfold Kommunerevisjon vil derfor anbefale at Horten kommune gjennomgår undersøkelsen med skolene, hvor man kan benytte spørsmålene som

innfallsvinkler for nærmere diskusjon om hva tilpasset opplæring og tidlig innsats betyr i praksis innenfor dagens budsjettamme.




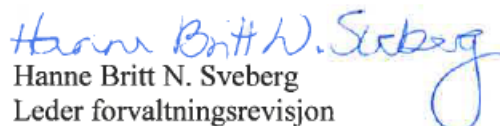
## 6. REVISORS ANBEFALINGER

Revisor vil gi følgende anbefalinger, men understreker at forslag til anbefalinger ikke er uttømmende:

- Spørreundersøkelsene viser at hovedandelen av respondentgruppene har gitt uttrykk for at de mener den tildelte rammen er forsvarlig for å ivareta de lovpålagte oppgavene, en mindre andel er imidlertid usikre. Vestfold Kommunerevisjon vil derfor anbefale at Horten kommune bearbeider disse resultatene og vurderer om det er behov for iverksettelse av nødvendige tiltak.
- Det bør utarbeides en beskrivelse av tjenesteområde Skoles "forsvarlige system" som bør gjøres kjent innenfor hele tjenesteområdet.
- Tjenesteområde skole bør foreta særskilte risikovurderinger direkte knyttet til etterlevelse av aktuelle lover og forskrifter.
- Det bør innføres en fast praksis/rutine på hvordan kompetansebehov og kompetansekartlegging skal gjennomføres, samt hvordan kompetanseutviklingsplaner årlig skal utarbeides av skolene.
- Skolene bør i større grad ta Rutineportalen i Heldiks i bruk som et ledelsesverktøy. Dokumenter bør implementeres og ajourføres jevnlig i Rutineportalen. Nødvendig opplæring i Rutineportalen bør tilrettelegges og gjennomføres ved skolene.

Borre, 28. april 2014

  
Arild Lohne  
Revisjonssjef

  
Hanne Britt N. Sveberg  
Leder forvaltningsrevisjon

## 7. ADMINISTRASJONSSJEFENS UTTALELSE

### Rådmannens kommentar til revisjonsrapporten "Ressursbruk, kvalitet og etterlevelse av opplæringsloven i grunnskolen" 2013/2014

Forvaltningsprosjektet har vurdert forsvarlig ressursbruk, om skolens system er forsvarlig og om systemene bidrar til å sikre kvalitet i tråd med regelverket i grunnskoleopplæringen. Forvaltningsrapportens problemstillinger og utvalgte områder gir kommunen en status innen et stort og sammensatt område.

Administrasjonssjef vektlegger at kommunalområdene driver forsvarlig og leverer tjenester i henhold til lover og forskrifter. Kommunen har lagt til rette for en helhetlig struktur med oppmerksomhet på god ledelse og styring for kvalitet på de tjenester som blir gitt.

Anbefalingene i rapporten tas til etterretning og organisasjonen har et kontinuerlig fokus på forbedringsarbeid. Det er utarbeidet oppfølgingsplan med utgangspunkt i revisors anbefalinger:

Revisors anbefalinger	Kommunens vurdering	Ansvar	Når
Bearbeide resultater fra revisors spørreundersøkelse om tildelte ramme er forsvarlig for ivaretagelse av lovpålagte oppgaver	På bakgrunn av spørreundersøkelsen vurderer vi at dette er forankret i ledelsen og tillitsvalgte/verneombud på skolene. Tillitsvalgte og verneombud er delaktige i budsjettprosessen ved hver skole. Imidlertid ser vi at det er et behov for å kommunisere dette til øvrige personale ved skolen. Dette skal iverksettes som en del av budsjettprosessen.	Kommunalsjef Oppvekst	I forbindelse med budsjettprosessen for 2015.
Beskrivelse av tjenesteområdets forsvarlige system	Tjenesteområdet har et forsvarlig system, men skal i henhold til anbefalingen utarbeide en overordnet struktur som gir et helhetlig bilde. Dette er viktig i forbindelse med opplæring, implementering og endringer.	Kommunalsjef Oppvekst	Høsten 2014
Gjennomføre ROS for særskilt lovverk	Det er utarbeidet rutiner for ivaretagelse av lover og forskrifter. Vi skal utarbeide en ROS analyse relatert til ivaretagelse av disse rutinene.	Kommunalsjef Oppvekst	Høsten 2014
Dokumentere rutine for gjennomføring av kompetansekartlegging for tjenesteområde skoler	Kompetansekartlegging gjennomføres ved våre skoler, men i ulikt omfang. Vi er i ferd med å utarbeide	Kommunalsjef Oppvekst	Høsten 2014

	en felles rutine/prosess og mal for dette arbeidet som skal implementeres i Hortenskolen.		
Opplæring i bruk av Rutineportalen	Skrivereglene og strukturen i Rutineportalen er etablert. Dette er gjennomgått med rektorene. Vi skal gjennomføre opplæring slik at vi sikrer at hver skole legger sine rutiner på riktig sted og at alle ansatte er oppdatert på bruken.	Kommunalsjef Oppvekst	Høsten 2014

Administrasjonssjef anser det slik at tiltakene i planen vil gi forbedringer og en styrket innsats både innen kommunalområdet og lokalt på den enkelte skole.

Mvh

Helge Skatvedt

Konstituert Administrasjonssjef

## Vedlegg 1 - Fakta budsjettprosessen – tjenesteområde skole – Horten kommune

Vi ble forelagt dokumentet *Budsjettnotat 2014 – Administrasjonssjefens fremdriftsplan for økonomi- og handlingsplan 2014-2017 med årsbudsjett 2014*, som blant annet inneholder tidsfrister og plan for organisering av budsjettarbeidet. Det fremgår av budsjettdokumentet at for tjenesteområde skole skal budsjettering av bemanning (lønn) være innenfor godkjent timetallsberegning – klarert av kommunalsjef.

Budsjettprosessen 2014 for tjenesteområde skole, startet i juni 2013 ved at kommunalsjefen sendte ut Budsjettnotat 2014 og budsjettmaler til rektorene. Vi fikk opplyst at det gis budsjetttramme til skolene på bakgrunn av normtall (timetallsskjema = TT-skjema). Rektorene startet budsjettarbeidet i juni 2013, ved at de fylte inn i TT-skjemaene, med bakgrunn i elevtall for kommende skoleår 2013-2014. Det ble utarbeidet en mal for TT-skjema for barneskolene og et for ungdomsskolene, som inneholdt formler for beregning av behov for bemanning.

Hovedgrunnlaget for fordeling av ressurser til skolene er antall elever ved hvert klassetrinn, antall klasser ved hvert klassetrinn og minstetimetall pr. klassetrinn. Det fremgår av TT-skjemaet at i tillegg til minstetimetall har hver skole et visst antall timer til fordeling.

Vi fikk videre opplyst at grunnressursen til spesialundervisning ligger i beregningene i TT-skjemaet, og beregnes på bakgrunn fra innmeldte data nevnt over. I møte med kommunalsjef, fremkom det at hver skole i 2014 skulle få 2000 kroner ekstra per elev, som kunne fordeles på ulike poster. til fordeling.

Dataene, som rektorene fylte inn, er antall elever på hvert klassetrinn, samt antall elever *GNO*<sup>4</sup>. Videre ble det fylt inn hvor mange timer til *Seniortiltak* pr. uke og timer til *Tillitsvalg* pr. uke. På bakgrunn av disse dataene og innlagte formler med normtall i skjemaet, beregnet TT-skjemaet behovet for *sum årsverk til undervisningsstillinger, sum årsverk til assistentstillinger og størrelse på sekretærstilling*.

I tillegg til TT-skjemaene, utarbeidet rektor ved hver skole et forslag til budsjett i kroner, som ble lagt inn i en budsjettmal, og oversendt kommunalsjefen. Budsjettet skulle settes opp i samsvar med føringer i budsjettnotatet og beregnet behov for stillinger/ressurser fra TT-skjemaene. I dette budsjettdokumentet ble blant annet alle skolens ansatte lagt inn med navn, stillingsstørrelse og lønn pr. 1. mai 2013. Vi fikk opplyst at dersom skolene hadde avvik i virkelige antall stillinger i forhold til beregnet behov for stillinger i TT-skjemaet, skulle det i budsjettskjemaet justeres i forhold til behovet for stillinger i TT-skjemaet. De ferdige utfylte budsjettskjemaene ble sendt kommunalsjefen.

I forbindelse med budsjettarbeidet ble det gjennomført budsjettmøter med rektor, tillitsvalgte og verneombud på den enkelte skole. Skolene måtte videre gi tilbakemelding på *Konsekvenser for tildelt ramme* og *Tiltak for å kunne følge tildelt ramme* til kommunalsjef. Vi fikk opplyst at dersom enkelte skoler har for ”stor” bemanning i forhold til budsjett og andre skoler har for ”liten” bemanning i forhold til budsjett, kan lærere bli flyttet mellom skolene i kommunen.

---

<sup>4</sup>GNO = Grunnleggende norskopplæring

Revisor spurte om det har blitt budsjettert ulikt skolene i mellom, men det har til nå vært lite tradisjon for dette. For 2014 har man budsjettert noe ulikt med utgangspunkt i fordelingen på 2000 kroner per elev. Dette har sammenheng med at det er bygget to nye skoler. Hvis man har sett at noen skoler har spesielle store utfordringer i forhold til noen elever, har dette i noen tilfeller også ført til noe økte rammer for de aktuelle skolene.

Vi har videre fått opplyst at budsjettene for skolene blir revidert/korrigert midt i budsjettåret, med bakgrunn i korrigerede elevtall for nytt skoleår.

Til opplysning utgjorde netto lønnskostnader i 2013 88% av tjenesteområde grunnskoles totale utgifter.

## Vedlegg 2 – Revisjonskriterier problemstilling 2 - ”Forsvarlig system”

Følgende er kilder til revisjonskriterier for problemstilling 2:

### 1. Opplæringslova § 13-10. Ansvarsomfang

Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 skal ha eit forsvarleg system for vurdering av om krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte. Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 skal ha eit forsvarleg system for å følge opp resultatata frå desse vurderingane og nasjonale kvalitetsvurderingar som departementet gjennomfører med heimel i § 14-4. Som ein del av oppfølgingsansvaret skal det utarbeidast ein årleg rapport om tilstanden i grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa, knytt til læringsresultat, fråfall og læringsmiljø. Den årlege rapporten skal drøftast av skoleeigar dvs. kommunestyret, fylkestinget og den øvste leiinga ved dei private grunnskolane.”

Dette innebærer at Horten kommune skal ha et forsvarlig system for vurdering av om krava i opplæringslova med forskrifter blir oppfylte og et forsvarlig system for å følge opp resultatene fra disse vurderingene.

### 2. Ot. Prp.nr.55(2003 – 2004)

Dette er en presisering til lova om at skoleeierne står fritt til å utforme sine egne system, tilpassa lokale forhold.

### 3. Veileder om kravet til skoleeiers ” forsvarlige system” i henhold til opplæringslova § 13 – 10 utgitt av KS og Utdanningsdirektoratet for å bistå kommunene i utarbeidelse av et forsvarlig system som tilfredsstiller lovens krav.

I følge veilederen bør systemet omfatte:

- Oversikt over lover, forskrifter og relevante styringsdokumenter i forhold til reglementets gjennomføring.
- Beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, organisering og myndighetsfordeling (eks. delegasjonsreglement). Ansvarslinjene og myndighetsfordelingen mellom de ulike ansvarsnivåene må være klarlagt.
- Rutiner for å sikre at alle i virksomheten har kompetanse til å vurdere regelverket og til å ivareta oppgaver de er gitt i systemet som ledd i skoleeiers oppfyllelse av regelverket.
- Rutiner for å sikre informasjonsflyt i virksomheten for rapporteringer og tilbakemeldinger.
- Beskrivelse av rutiner for å rette opp og forbedre forhold som er oppdaget, samt rutiner for oppfølging av kritiske områder i opplæringsvirksomheten.
- Beskrivelse av ledelsesansvar for gjennomgang, oppdatering og bruk av systemet for å sikre at det fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig forbedring i virksomheten.

Fra veilederen fremgår det også at et av hovedformålene med kravene til forsvarlig system i opplæringsloven og privatskoleloven er å bidra til kvalitetsutvikling hos skoleeierne. Et forsvarlig system etter § 13-10 andre ledd er primært et kvalitetssikringssystem, men det vil også kunne være et hensiktsmessig verktøy for kvalitetsutvikling.

Fra Nærmere om krav til forsvarlig system og intern kontroll hos skoleeiere (NOU 2012: 1-Kunnskapsdepartementet):

Formålet med bestemmelsen om forsvarlig system ble gitt en tredelt begrunnelse;

- Aktiv og bedre oppfølging av om lovkrav blir etterlevd
- Medvirke til etablering av et helhetlig system
- Lette tilsynsarbeidet

Et forsvarlig system kjennetegnes av at det er egnet til å avdekke feil og sikre at det settes i verk tiltak der manglende lovetterlevelse er påvist. Det er opp til skoleeier å utforme sine egne systemer, så lenge disse er forsvarlige.



### **Vedlegg 3 – Visjon og overordnede mål**

For kommunalområde Oppvekst er det vedtatt følgende visjon og overordnede mål:

**Visjon:**

*God oppvekst for alle barn og unge i Horten kommune*

**Mål nr. 1 for Oppvekst:**

*Det er gode forebyggende samarbeidsmodeller innenfor Oppvekst for å sikre samordning av våre tjenester for barn- og unge*

**Hovedmål 1 Skole:**

*I Hortenskolen oppnår alle elevene resultater som gir dem valgmuligheter for videre utdanning og yrkeskarriere.*

**Hovedmål 2 Skole:**

- *I Hortenskolen opplever alle elever og ansatte respekt, likeverd, fellesskap, mestring og skaperglede*

*Høsten 2013 besluttet kommunestyret at det skulle utarbeides en Handlingsplan for Hortenskolen for politisk behandling i januar 2014.*

I forslaget til Handlingsplan Hortenskolen, som er et omfattende dokument på 60 sider, har fokus på hovedmål og fokusområder, både på et 10-årig-perspektiv, 4-årig-perspektiv, samt Årlig kvalitetsmelding (evaluering av måloppnåelse) og Årlig Virksomhetsplan.

Når budsjett- og handlingsplan er vedtatt, utarbeides tildelingsbrev. I administrasjonssjefens Tildelingsbrev til kommunalsjef Oppvekst 2014 fremgår det at det forventes at kommunalområdene arbeider på en målrettet og systematisk måte med forbedring, læring og utvikling av Horten kommune, gjennom etterlevelse av kommunens internkontrollsystem. Tjenesteområde Skoles vedtatte visjon, mål og delmål, nevnt over, fremgår av Tildelingsbrevet til kommunalsjef 2014. Tildelingsbrevet fra administrasjonssjefen til kommunalsjef Oppvekst og Tildelingsbrevene til rektorene for årene 2013 og 2014 ligger arkivert i HelDiks under Rutineportalen – Tjenesteområde skole - Tverrfunksjonelle rutiner og håndbøker – Kap. 2030 Styringsbrev (tildelingsbrev etc.).

Tildelingsbrevene fra kommunalsjef Oppvekst til den enkelte rektor ved barne- og ungdomsskolene for 2014, er informative og bygger på den samme informasjonen som fremkommer av administrasjonssjefens tildelingsbrev til kommunalsjef Oppvekst. I tillegg til de vedtatte målene i økonomi- og handlingsplanen 2014-2017, ber kommunalsjefen om at skolene arbeider med felles mål og fokusområder som er utarbeidet i Handlingsplanen for Hortenskolen”.

Fokusområdene i henhold til handlingsplan med målsettinger og indikatorer:

- *Klasseledelse*
- *Skole-/hjem samarbeid*
- *Grunnleggende ferdigheter*

I følge tildelingsbrevene til rektorene, skal skolene utarbeide Virksomhetsplaner med tiltak basert på:



- Kommunens økonomi- og handlingsplan
- Handlingsplan for Hortenskolen

Det er utarbeidet en mal for Virksomhetsplan 2014 for barneskolene og en annen mal for ungdomsskolene. Malen har følgende inndeling av tema:

8. Status og analyse i forhold til målsettinger for 2013
9. Økonomisk ramme for 2014
10. Budsjettering for 2014 gir muligheter for følgende prioriteringer
11. Beskrivelse av kompetanse til personalet i tjenesteområdet
12. Følgende mål og tiltak planlegges for 2014

## Vedlegg 4 – rutiner og system for måneds- og avviksrapportering

Horten kommune har overordnede rutiner/dokumenter for rapporteringer og tilbakemeldinger. Under kapittel 2 i Rutineportalen, *Plan og styringsprosesser*, ligger dokumentet: *Horten kommune – prosesser for plan, rapportering og årshjul* for 2014. Dokumentet skal blant annet sikre rapporteringsprosesser som grunnlag for kvalitetssikring styring og prioritering. Årshjulet konkretiserer de pålagte årlige interne aktiviteter. Kapittel B omhandler Rapporteringen, hvor det vises til at ansvarsområdene skal gi nødvendig styringsinformasjon som beslutningsgrunnlag for å følge opp aktivitetene og resultatene, samt oppfylle kommunens og kommunalområdets lovverk, mål og planer. Løpende budsjettoppfølging er et sentralt element av styringssystemet, og en forutsetning for delegert myndighet. Alle ledere skal overvåke aktuelle risikoområder. Eventuelle avvik fra plan håndteres fortløpende, og rapporter utarbeides gjennom involvering av samarbeidsparter og gode samarbeidsformer. Det vises til Administrasjonssjefens krav til månedrapporteringen samt oppfølging av:

- Budsjettføringer
- Økonomireglement for Horten kommune kap. 8 (økonomisk oppfølging og rapportering)
- Forutsetningene i budsjettet og MRS (mål og resultatstyring)
- Kontoplan/KOSTRA

Det fremgår av dokumentet at alle ledere i Horten kommune har ansvar for målrettet og effektiv drift, ivaretagelse og etterlevelse av lover og forskrifter, samt politelig rapportering månedlig, kvartalsvis og årlig. Administrasjonssjefen er overordnet ansvarlig og rapporterer til politisk nivå.

Horten kommune har også i 2013 utarbeidet et dokument som viser oversikt over faste politiske og administrative møter i Horten kommune samt et kart over møtestruktur for Horten kommune. Disse dokumentene ligger arkivert i Rutineportalen under Interne møteplasser og samhandlingsrutiner. Under dette området i Rutineportalen ligger det også en rekke dokumenter knyttet til ulike møtearenaer i Horten kommune.

Tjenesteområde skole har utarbeidet et *Årshjul – Hortensskolen*, med møteplaner, aktiviteter og ulike frister. For 2014 er disse aktivitetene lagt inn kalenderen i outlook for 2014 og tilgjengelig for alle innenfor tjenesteområde skole.

I tillegg til ovennevnte dokumenter er det utarbeidet rutiner og maler for månedsrapporteringer. Horten kommune har innført ett månedrapporteringssystem i 2014. Bakgrunn og mål for nytt rapporteringssystem er følgende:

Videre omhandler kapittel 4 i Kvalitetshåndboka i Rutineportalen Avvikshåndtering for hele Horten kommune. Her ligger det styrende dokumenter med vedlegg (4010) som blant annet rapportskjema for avvik. I følge skjemaet skal avvik meldes ut fra lov, forskrifter, styrende dokumenter og gjeldende rutiner. Det kan meldes avvik knyttet til HMS-fohold, avvik på tjenester, samt informasjonssikkerhet. Avviksrapporteringen er en del av kommunalområdenes månedlige rapportering.

Tjenesteområde Skole har ikke egne rutiner for rapportering og avvikshåndtering, men følger Horten kommunes felles rutiner på dette området.

I Administrasjonssjefens ledermøte, som har et fast mandat, blir blant annet månedsrapporteringene fulgt opp gjennom punktet *Internkontroll*.

Vi har fått opplyst at ulike personer i administrasjonssjefens ledergruppe har ansvar for de ulike hovedområdene i månedsrapporteringen. Økonomirapporteringen følges opp av økonomisjef og kontrollere på de ulike kommunalområdene. Personalsjefen følger opp rapporteringen på personalområdet for hele kommunen. Internrevisor følger opp rapporteringen på internkontroll-området. Hun er ansvarlig for å følge opp avvikene for alle kommunalområdene samt avvik ved eksterne tilsyn.

Følgende er tatt inn fra ny rutine for månedsrapportering;

- *Avvik skal meldes i forhold til brudd på lov og forskrift samt dokumenter og rutiner. Meldeordningen har et forbedningsfokus slik at avvik ikke skjer igjen.*
- *Avvik ved eksterne tilsyn vil gi oversikt og status i kommunen hver måned.*

Innenfor tjenesteområde skole kan det meldes HMS-avvik i forhold til:

- Farlige forhold
- Neste ulukke
- Personskade
- Psykososiale forhold
- Fysiske forhold
- Vold og trusler
- Tidspress
- Saksbehandling
- Tilpasset opplæring
- Forebygging/håndtering mobbing
- Kvalitetssystem
- Mangelfulle rutiner/prosedyrer
- Rutiner/prosedyrer ikke fulgt
- Manglende kompetanse
- Med mer ...

## **Vedlegg 5 – Utdrag fra dokumentet *Styrende dokument risiko- og sårbarhetsanalyse, datert 13.02.2013***

Formålet med ROS-analysene er

- Å forebygge skader, uhell og uønskede hendelser innen hovedområdene:
  - Økonomistyring, jf kommuneloven med forskrifter
  - Informasjonssikkerhet jf. personopplysningsloven med tilhørende forskrift
  - Fagområder med særskilt lovkrav evt. Krav om internkontroll
  - HMS for ansatte (krav i HMS forskriften og Aml)
  - MVH – Miljøretta helsevern, Lov om folkehelse med tilhørende forskrifter
- Å forebygge for høy grad av risiki
- Redusere skadevirkninger av uønskede hendelser eller avvik
- ROS-analyser inngår som et grunnlag for enhetenes og kommunens budsjetter og handlingsplaner

ROS-analyser skal brukes som et virkemiddel for systematisk gjennomgang av driftens risikoområder. Resultater av aktuelle ROS-analyser synliggjøres gjennom gjeldende planverk, og danner grunnlag for iverksetting av nødvendige tiltak. Iverksatte tiltak evalueres for å sikre ønsket effekt og måloppnåelse. Administrasjonssjefen har ansvar for at risikoanalyser benyttes som verktøy på ulike ansvarsområder for ivaretagelse av krav i henhold til lover, forskrifter og styringsdokumenter.

I Rutineportalen foreligger det et dokument *ROS-analyse 2013 – Sektorovergripende internkontroll – Administrasjonssjef*, datert 24.04.2013.

I følge kommunalsjefens tildelingsbrev til rektorene, skal skolene utarbeide Virksomhetsplaner med tiltak basert på kommunens økonomi- og handlingsplan samt risikovurderinger for å unngå uønskede hendelser innenfor kommunalområdets lovområder med krav om intern kontroll.

Vi har fått opplyst at Horten kommune gjennomfører risikovurderinger (risikoanalyser) når det gjelder konsekvenser av økonomiske kutt i forbindelse med budsjettprosessen. I disse risikovurderingene tas det stilling til om kutt medfører at minimumskravene i lovverket brytes og konsekvensene rapporteres til kommunestyret. Dersom kommunen mistenker at minimumskrav brytes hender det at kommunen ber om tilsynsmyndighetene om veiledning/tilsyn.

Horten kommune gjennomfører også risikovurderinger i forbindelse med avvik som en del av internkontrollsystemet. Risikovurderingene behandles løpende i ledermøter og rapporteres jevnlig til kommunestyret. Kommentar: kritiske områder og funn rapporteres til kommunestyret ved behov.

I følge dokumentet *Horten kommune – prosesser for plan, rapportering og årshjul*, er ROS-vurderinger planlagt som aktivitet 1. kvartal 2014.

Ved forespørsel om hvilke risikovurderinger som blir gjennomført av skolene, fikk vi opplyst at hver skole årlig skal gjennomføre to typer ROS-analyser;

1. Knyttet til økonomi – bl.a. konsekvenser av vedtatt budsjett

2. HMS - Hva kan skje av alvorlig karakter? Utarbeidelse av beredskapsplaner/lokale kriseplaner

Vi har blitt forelagt eksempel på dokumenter som viser slike risikovurderinger. Vi har ikke registrert at det vurderes risiko direkte knyttet til etterlevelse av aktuelle lover og forskrifter innenfor tjenesteområdet Skole, utover en vurdering av konsekvenser av vedtatt budsjett.

## Vedlegg 6 - Overordnede føringer knyttet til tidlig innsats og tilpasset opplæring

I tjenestebeskrivelsen for Hortenskolen<sup>5</sup> fremgår det at skolene i nært samarbeid med hjemmet skal:

- gi elevene opplæring som er tilpasset deres evner og forutsetninger,
- utvikle elevenes evner og forutsetninger og gi elevene god allmennkunnskap slik at de kan bli selvstendige og aktive mennesker i hjem og samfunn,
- legge til rette for videre utdanning og livslang læring.

Horten kommune har selv påpekt at budsjettnivået fører til konsekvenser for skoenes arbeid med tilpasset opplæring og tidlig innsats. I forbindelse med behandlingen av *Status- og kvalitetsmeldingen for grunnskolen i Horten kommune 2012*, understrekes det i selve saksdokumentet til Hovedutvalget for kultur, oppvekst og familie (DOK.ID- 315698) følgende om konsekvenser av budsjettnivået:

*”Tidlig innsats: Jf. Intensjonen om økt lærertetthet på 1.-4- trinn er ikke oppfylt. Budsjettøkningen på 5,5 mill. for 2012 gir skolene en generell økning i grunnbemanningen. Det ble ikke eksplisitt gitt midler til tidlig innsats. Ved en ytterligere økning, slik Økonomi-og handlingsplanen legger opp til, vil tidlig innsats bli prioritert”.*

Videre heter det i saksfremstillingen at:

*”Lav grunnbemanning og store gruppestørrelser utfordrer gjennomføringen av tilpasset opplæring”.*

Det fremholdes videre at:

*”..lav grunnbemanning fører til omfattende bruk av ufaglærte lærere som vikarer på barnetrinnet. På ungdomstrinnet er det strengere krav til formell utdanning noe som fører til bruk av overtid for lærere. Opplæringslova gir alle elever rett til tilpasset opplæring. Lav grunnbemanning gjør det vanskeligere å imøtekomme disse kravene..”*

I forbindelse med behandlingen av *Status- og kvalitetsmeldingen for grunnskolen i Horten kommune 2013*, understrekes det i saksdokumentet (DOK-ID 405488) at en økt ramme for tjenesteområdet for 2012 var med på å øke grunnbemanningen i grunnskolen i Horten høsten 2012. Det påpekes videre at dette ikke ble videreført for budsjettet i 2013, slik at man da var tilbake på 2011-nivå. Det fremholdes videre at konsekvenser av nåværende budsjettnivå er at intensjonen om økt lærertetthet på 1.-4. trinn ikke er oppfylt og at lav grunnbemanning og store gruppestørrelser utfordrer gjennomføringen av tilpasset opplæring. Det pekes også på at lav grunnbemanning fører til økt behov for spesialundervisning og at dette går på bekostning av ”ressurstimer” hvor lærer kan drive ”tilpasset undervisning”.

---

<sup>5</sup> Kilde: <http://www.horten.kommune.no/rutineutskrift.asp?Mid1=2679&RutineID=2001001812>