

Saksbehandlar: Einar Ulla, Sekretariat for kontrollutvala
Sak nr.: 15/8055-3

Forvaltningsrevisjon - Læringsmiljø og PP-tenesta - rapport

Kontrollsjefen rår kontrollutvalet til å gje slik tilråding:

Kontrollutvalet rår fylkestinget til å gjere slikt vedtak:

1. Rapport etter gjennomført forvaltningsrevisjon av læringsmiljøet i vidaregåande skule vert teken til etterretning
2. Fylkestinget ber fylkesrådmannen følgje opp revisor sine tiltak i kapittel 7 i rapporten.
3. Fylkestinget ber fylkesrådmannen melde status på oppfølginga, og eventuell plan for vidare oppfølging, til kontrollutvalet innan 31. mars 2016.

Vedlegg:

- Rapport frå Deloitte AS etter gjennomført forvaltningsrevisjon av læringsmiljøet i vidaregåande skule

Andre dokument som ikkje ligg ved:

SAKSFRAMSTILLING

1. Samandrag

Kontrollutvalet har fått utført forvaltningsrevisjon av læringsmiljøet i vidaregåande skule i fylket vårt. Deloitte AS har gjennomført undersøkingar der det er avdekka forhold som revisor har vurdert mot revisjonskriterier som gjeld for dette fagområdet. Det er utarbeidd fem tiltak på bakgrunn av vurderingane i til revisor. Tiltaka er presentert i kapittel 7 i rapporten.

Fylkesrådmannen har hatt rapporten til høyring, og har skissert oppfølging i tre av dei fem tiltaka.

Det er konkludert med ei tilråding om oppfølging av dei fem tiltaka i kapittel 7 i rapporten.

2. Bakgrunn for saka

Revidert plan for forvaltningsrevisjon vart vedteken av fylkestinget 11. juni 2014 i FT-sak 4/14. I planen er forvaltningsrevisjon av læringsmiljø prosjekt nr. 6. Forvaltningsrevisjon av PP-tenesta er prosjekt nr. 5.

Kontrollutvalet konkluderte, etter diskusjon i møte 25.11.2014, med å slå saman prosjekta, og gjennomføre forvaltningsrevisjon av desse områda før ein gjennomfører forvaltningsrevisjon av vedlikehald og inneklima i fylkeskommunale bygg (prosjekt nr. 4). Leiar i utvalet fekk fullmakt til å bestille prosjektet i samråd med kontrollsjef. Bestillinga vart sendt Deloitte AS 19.12.2014.

Prosjektplan vart vedteken av kontrollutvalet 10. februar 2015 i KU-sak 1/15. Leveringsfristen for rapport etter gjennomført forvaltningsrevisjon var sett til 11. september 2015.

Kontrollutvalet v/sekretariatet mottok rapport etter gjennomført forvaltningsrevisjon 15. september 2015.

3. Vurderingar og konsekvensar

Føremål og problemstillingar

Føremålet med forvaltningsrevisjonen var å få undersøke om skuleeigar og den enkelte skule arbeider systematisk for å sikre eit godt læringsmiljø ved dei vidaregåande skulane i Sogn og Fjordane. Det har også vore eit føremål å få undersøkt i kva grad PPT bistår skulane med systemretta arbeid, og i kva grad PPT bidrar i skulane sitt arbeid med læringsmiljøet.

Det vart på bakgrunn av bestillinga frå kontrollutvalet og føremålet med prosjektet utarbeidd følgjande problemstillingar:

1. I kva grad sikrar skuleeigar at dei vidaregåande skulane i fylket arbeider systematisk med å sikre eit godt læringsmiljø for elevane?
2. I kva grad driv skulane eit systematisk og kontinuerleg arbeid for å sikre eit godt læringsmiljø for elevane?
3. I kva grad bistår den pedagogisk psykologiske tenesta (PPT) dei vidaregåande skulane med systemretta arbeid?

Metode

Det har ved gjennomføring av dette prosjektet blitt nytta dokumentanalyse der revisor har gjennomgått regelverk, førearbeid til regelverket, rundskriv m.m. Informasjon om system og rutinar, samarbeidsavtaler med PPT og dokumentasjon på arbeid med elevane sitt læringsmiljø er samla inn og analysert.

Det er også nytta spørjeundersøking for å få betre kjennskap til læringsmiljøet og samarbeidet med PPT. Spørjeundersøkinga gjekk til rektorane ved alle vidaregåande skulane i fylket. Svarprosenten ved spørjeundersøkinga var på 100%.

Revisor sendte også ut elektronisk spørjeundersøking til elevråda ved alle dei vidaregåande skulane for å undersøke i kva grad elevrepresentantane opplever at skulen har eit systematisk og kontinuerleg arbeid på dette området, og i kva grad elevane blir involvert i dette arbeidet. 7 av 12 elevråd svarte på undersøkinga.

Det vart også gjennomført intervju med to personar i opplæringsavdelinga for å få betre kjennskap til arbeidet med læringsmiljø, oppfølging av skulane og oppfølging av PPT frå skuleeigar si side.

For å få nærar kjennskap til skulane sin praksis i arbeidet med elevane sitt læringsmiljø og samarbeidet med PPT vart det gjennomført intervju med 3 rektorar. Det vart innhenta dokumentasjon på arbeidet med elevane sitt læringsmiljø ved dei tre skulane desse rektorane kjem frå.

Det vart gjennomført intervju enten med kontorleiar eller skulen sin kontaktperson frå dei PPT-kontora som desse tre skulane er knytt til for å få ytterlegare informasjon om PPT sitt systemretta arbeid ved desse skulane og andre skular i same region.

Revisjonskriterium

Revisjonskriteria i dette prosjektet er i hovudsak henta frå opplæringslova (oppl.), og er dei krav og forventningar forvaltningsrevisjonsobjektet skal vurderast opp imot. Revisjonskriteria er presentert i innleiinga til kvart tema, og i vedlegg 2 i rapporten.

Revisor sine vurderingar og tilrådingar

Skuleeigar sitt arbeid med læringsmiljøet

Undersøkinga som revisor har gjort tyder på at skuleeigar legg vekt på det å arbeide med elevane sitt læringsmiljø, og at dette er viktig for skuleeigar. Dette vert vist gjennom felles overordna mål, felles strategidokument og at temaet vert teke opp i dei årlege skulebesøka som direktør for opplæringsavdelinga gjennomfører der ein ser på analyser og drøftingar av resultat i elevundersøkinga.

Det er, etter revisor si vurdering, ikkje etablert konkrete system for å følgje opp og kontrollere i kva grad skulane oppfyller krava til å arbeide kontinuerleg og systematisk med elevane sitt skulemiljø. Revisor vurderer fylkeskommunen sitt forsvarlege system knytt til oppl. kapittel 9a ikkje i tilstrekkeleg grad oppfyller krava til eit forsvarleg system etter oppl. § 13-10, slik krava er presisert i rundskriv Udir-4-2014.

Skulane sitt arbeid for å sikre godt læringsmiljø

Det er fokus på læringsmiljø ved dei vidaregåande skulane i fylket. Det er stor variasjon i korleis skulane sine system og rutinar knytt til dette er utforma.

Revisor meiner at det ikkje er etablert eit tilfredsstillande system for internkontroll etter oppl. § 9a-4 ved alle skulane, då det for fleire skular berre delvis er utarbeidd konkrete mål, kartlagt utfordringar og planlagt og sett i verk tiltak som gjeld skulemiljøet etter oppl. Kapittel 9a.

Undersøkinga viser at ansvar og oppgåver knytt til læringsmiljøarbeidet ved skulane synes i hovudsak å vere tydeleg. Det føreligg ikkje dokumentasjon på rutinar eller retningslinjer for evaluering av skulemiljøarbeidet, og det er etter revisor si vurdering ikkje dokumentert tilstrekkeleg tydelege krav til kva som skal vurderast i samband med evalueringane, og korleis dette skal gjennomførast. Revisor stiller på bakgrunn av dette spørsmål ved om skulane i tilstrekkeleg grad evaluerer skulemiljøarbeidet, slik det er kravd i Udir-4-2014.

Det er store variasjonar når det gjeld planer og rutinar ved skulane når det gjeld skulemiljøarbeidet. Revisor føreslår at det bør vurderast auka grad av felles rutinar og retningslinjer, og at beste praksis og gode rutinar vert delt og gjort til felles rutinar i større utstrekning enn i dag. Dette vil også bidra til ei betre ressursutnytting, og til å redusere risikoen for manglande regeletterleving.

Det er for ein stor del oppretta skulemiljøutval som sikrar elevmedverknad. Men ein skule manglar slikt utval, ein skule fekk det etablert våren 2015, og ved ein skule har ikkje elevane fleirtal i utvalet, noko som dei skal ha iflg. Oppl. §11-5a. Revisor rår til at dette kjem på plass ved alle skulane i fylket, noko fylkesrådmannen i sin høyringsuttale slår fast skal kome på plass.

Elevråda sine svar i undersøkinga når det gjeld elevane si involvering i arbeidet med å sikre eit godt skule- og læringsmiljø vert av revisor vurdert til å indikere behov for å få undersøkt i kva grad og eventuelt korleis elevane i ennå større grad kan involverast i læringsmiljøarbeidet ved fleire skular i fylket. Revisor rår til at det vert vurdert i kva grad og eventuelt korleis dette kan gjerast.

Samarbeid mellom skulane og pedagogisk-psykologisk teneste (PPT)

Kvar fylkeskommune skal ha ei pedagogisk-psykologisk teneste, som mellom anna skal hjelpe skulen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å leggje opplæringa betre til rette for elevar med særskilde behov. Dette er nedfelt i oppl. § 5-6.

Revisor har gjennom undersøkinga i dette prosjektet fått kjennskap til at fylkeskommunen som skuleeigar har eit tydeleg fokus på PPT sitt systemretta arbeid mot dei vidaregåande skulane. Det går fram av undersøkinga at det er forskjellar både mellom skulane og mellom PPT-kontora når det gjeld dette arbeidet. Eit fleirtal av rektorane opplever at skulen får tilstrekkeleg systemretta bistand frå PPT, men det er også nokre av rektorane som har behov for meir systemretta bistand. Sett frå PPT si side er det behov for å bevisstgjere skulane for å få dei til å etterspørje meir systemretta bistand frå PPT. PPT har behov for meir informasjon om skulen sitt læringsmiljøarbeid, for å kunne bidra i dette arbeidet. Det er derfor viktig å invitere PPT inn i fora der temaet vert diskutert.

Revisor meiner det er behov for å oppretthalde fokus mot skulane og PP-tenesta når det gjeld i kva grad og korleis PPT kan bistå skulane med systemretta arbeid. Skuleeigar bør sikre at beste praksis blir gjort gjeldande, og at både skular og PPT lærar av kvarandre.

Tiltak til forbetringar frå revisor

Revisor understreker i konklusjonen at fylkeskommunen som skuleeigar har eit tydeleg fokus på å arbeide for eit godt læringsmiljø ved skulane. PP-tenesta bidreg vesentleg i skulane sitt systemretta arbeid.

Revisor har utarbeidd 5 tiltak til forbetringar som følgje av vurderingar som er gjort i prosjektet. Fylkesrådmannen har i sin høyringsuttale skissert oppfølging i tre av tiltaka (1,3 og 5). Når det gjeld dei to siste (2 og 4) har fylkesrådmannen kommentert desse med at «det er fylkesrådmannen si vurdering at det er etablert nok arenaer for erfaringsdeling i organisasjonen», og «arbeidet med elevane sitt læringsmiljø er eit tilbakevendande og kontinuerleg tema på rektormøta, i styringsdialogen med skulane og i utviklingssamtale med rektorane».

Kontrollsjefen sine vurderingar

Revisor har svart på dei tre problemstillingar som er gitt i prosjektet.

Det er utarbeidd fem tiltak til forbetringar på bakgrunn av dei vurderingar revisor har gjort som følgje av arbeidet med prosjektet. Fylkesrådmannen har i sin høyringsuttale skissert oppfølging av tre av tiltaka frå revisor, som går på å etablere system for internkontroll, at skulemiljøutvala er i samsvar med oppl. § 11-5a, og følgjer opp samarbeidet mellom skule og PPT. Tiltaka er viktige for å betre læringsmiljøet i den vidaregåande skulen.

Tiltak nr. 2 går på å etablere system for å sikre beste praksis og gode rutinar. Dette kan gjennomførast i dei arenaer som er i dag. Det er snakk om å ha ei bevisstheit omkring det å kunne gjere seg nytte av det arbeidet som vert gjort rundt omkring på skulane, og at ein legg opp til at gode rutinar i arbeidet med læringsmiljøet vert delt i organisasjonen.

Tiltak nr. 4 går på at skuleleiinga kan vurdere korleis elevane i større grad kan bli involvert i læringsmiljøarbeidet. Elevundersøkinga viser at skulane i fylket kjem godt ut i spørsmål knytt til læringsmiljø i samanlikning med landsgjennomsnittet (kap. 3.2). Undersøkinga revisor har gjort mot elevråda på dette punktet (kap. 5.3.5) har gitt tilbakemeldingar som gjer at det kan vere interessant å finne ut om dette er noko den enkelte skule kan bli betre på med omsyn til elevmedverknad i læringsmiljøarbeidet.

4. Konklusjon

Deloitte AS har gjennomført forvaltningsrevisjon av læringsmiljøet i vidaregåande skule. Revisor har svart på dei problemstillingane som var gitt i prosjektet, og har konkludert med fem tiltak til forbetring av læringsmiljøet. Det vert i saka tilrådd at tiltaka vert følgt opp.