

Forvaltningsrevisjon | Hordaland fylkeskommune

Forholdet mellom skuleeigar og skular

Revidert prosjektplan/engagement letter



Innhold

1. Innleiing	4
1.1 Bakgrunn	4
1.2 Føremål og problemstillingar	4
2. Revisjonskriterium	6
2.1 Opplæringslova med forskrift	6
2.2 Lokale revisjonskriterium	6
3. Metode	7
3.1.1 Dokumentanalyse	7
3.1.2 Intervju	7
3.1.3 Statistisk analyse	7
3.1.4 Elektronisk spørjeundersøking	7
3.1.5 Verifiseringsprosessar	7
4. Tid og ressursbruk	8
4.1 Nøkkelpersonell	8
4.2 Tidsbruk	8

1. Innleiing

1.1 Bakgrunn

Deloitte utarbeidde i september 2013 forslag til prosjektplan for forvaltningsrevisjon av forholdet mellom skuleeigar og skular i Hordaland fylkeskommune, og kontrollutvalet vedtok i møte 19.09.2013 å bestille forvaltningsrevisjon med utgangspunkt i denne prosjektplanen.

I desember 2013 (sak 89/13) fatta fylkestinget vedtak om at Tilstandsrapport for vidaregåande opplæring 2012/13 for Hordaland fylkeskommune skulle sendast vidare for innarbeiding i arbeidet med Deloitte sin forvaltningsrevisjon «Forholdet mellom skuleeigar og skular». Mange av dei tema som er omhandla i tilstandsrapporten er ein del av undersøkinga. På bakgrunn av bestillinga frå fylkestinget har revisjonen valt å inkludere problemstillingar også knytt til gjennomføring. Revideringa av prosjektplanen får også følgjer for metode og tidsbruk i prosjektet.

Oppdraget vil bli utført i samsvar med gjeldande standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001).

1.2 Føremål og problemstillingar

Fylkestinget som øvste mynde i fylkeskommunen har rolla som skuleeigar, og har derfor etter regelverket ei rekkje ansvarsområde. Fylkesadministrasjonen representerer eit sentralt koordinerande mellomledd mellom skuleeigar og skulane, og Opplæringsavdelinga ved opplæringsdirektøren har ansvaret for å utøve skuleeigarrolla etter delegert mynde frå fylkesting og fylkesrådmann. I samband med dette prosjektet vil revisjonen ha hovudfokus på relasjonen mellom fylkesadministrasjonen og skulane. Hordaland fylkeskommune har utarbeidd eit system for verksemdsbasert vurdering for å følgje opp kravet i opplæringslova om forsvarleg system (jf. § 13-10 i Opplæringslova og forskrift til Opplæringslova § 2-1). Systemet skal ivareta oppfølging av skulane innanfor det pedagogiske utviklingsarbeidet.

Opplæringsavdelinga i fylkeskommunen har den seinare tida omorganisert verksemda slik at det no er regionleiarar som følgjer opp skulane i kvar sine område.

Føremålet med prosjektet vil vere å undersøke om samhandlinga mellom skuleeigar og dei vidaregåande skulane i fylkeskommunen er føremålstenleg, og i kva grad den nye organiseringa sikrar einskapleg styring og felles praksis ovanfor skulane frå skuleeigar si side.

Med bakgrunn i føremålet var det i prosjektplanen frå september 2013 formulert følgjande problemstillingar:

1. Fungerer fylkeskommunen sitt kvalitetssystem tilfredsstillande og etter føremålet?
 - a. I kva grad bidrar kvalitetssystemet til at fylkesadministrasjonen har kontroll med om krava i opplæringslova blir etterlevd i skulane?
 - b. I kva grad bidrar kvalitetssystemet til at fylkeskommunen kan følgje opp skulane innanfor det pedagogiske utviklingsarbeidet?
 - c. I kva grad bidrar kvalitetssystemet til skulane sitt arbeid med å planleggje og vurdere det pedagogiske utviklingsarbeidet?
 - d. Fungerer kvalitetssystemet tilfredsstillande når det gjeld opplæringsavdelinga si oppfølging av planlegging og resultat ved skulane?
2. I kva grad fungerer den nye organiseringa med regionleiarar når det gjeld å sikrar einskapleg styring og felles praksis ovanfor skulane?
 - a. Opplever skuleleiarane å få tilfredsstillande råd og støtte på følgjande områder:

- i. ...økonomiske og administrative oppgåver?
 - ii. ...faglege og pedagogiske spørsmål?
 - iii. ...personal og HMT?
 - b. Bidrar organiseringa til ei tettare samhandling mellom skule og skuleeigar?
 - c. Har fylkeskommunen eit tilfredsstillande system for å sikre riktig og nødvendig kompetanse i skulane, og for nødvendig kompetanseutvikling for personalet?
3. Har fylkeskommunen tilfredsstillande rutinar for utarbeiding og handsaming av årleg tilstandsrapport (jf. oppl. § 13-10)?

Tilstandsrapporten for 2012/2013 viste mellom anna at gjennomføringstalet for vidaregåande opplæring i Hordaland fylkeskommune hausten 2012 var redusert frå 72% til 69,7%. Basert på dette har revisjonen formulert følgjande tilleggsproblemstillingar:

4. I kva grad blir gjennomføringstala for vidaregåande skular nytta i oppfølgingsdialogen mellom skuleeigar og skulane?
 - a. Kva er hovudårsakene til manglande gjennomføring ved dei vidaregåande skulane i Hordaland?
 - b. Korleis sikrar fylkeskommunen at tiltak som bidrar til auka gjennomføring blir sett i verk ved den enkelte skule?
 - c. Har fylkeskommunen tilstrekkeleg informasjon om sluttårsaker slik at relevante tiltak kan setjast i verk ved skulane?

2. Revisjonskriterium

Innsamla data vil bli vurdert opp mot revisjonskriterium i form av lovar, anna regelverk og relevante kommunale vedtak og retningslinjer. Kriteria vil bli utleia frå autoritative kjelder i samsvar med krava i gjeldande standard for forvaltningsrevisjon.¹ Revisjonskriteria som blir nemnt under er ikkje utømmende for det som kan vere relevant for prosjektet. Andre kriterium vil kunne kome til dersom det skulle vere naudsynt for å få ei fullstendig undersøking og vurdering av problemstillingane.

2.1 Opplæringslova med forskrift

Opplæringslova med forskrift vil utgjere sentrale revisjonskriterium i samband med dette prosjektet, samtidig som stortingsmeldingar og anna førearbeid til regelverket også kan utdjupe føremålet med reglane.

Etter opplæringslova har skuleeigar ansvar for kvalitetssikring og kvalitetsutvikling av opplæringstilbodet (jf. opplæringslova § 13-10). Under dette ligg det at skuleeigar har ansvar for at det skjer utvikling på den enkelte skule. Skuleeigar har ansvar for at kvar skule har ei forsvarleg fagleg, pedagogisk og administrativ leiing (opplæringslova § 9-1).

Skuleeigar har også ansvar for å ha riktig og nødvendig kompetanse i skulane, og for nødvendig kompetanseutvikling for personalet. Skuleeigar har tilsettingsmynde og personalansvar ovanfor skulane (jf. opplæringsloven § 10-8), og dette er delegert til opplæringsdirektør/ opplæringsavdeling.

2.2 Lokale revisjonskriterium

Av «Styringsdokument for det pedagogiske utviklingsarbeidet ved dei vidaregåande skolane»² går det fram kva hovudmål og utviklingsområde som skal prioriterast i den vidaregåande opplæringa:

Hovudmålet for den vidaregåande opplæringa i Hordaland for 2013-2015 er «Auka læringsutbytte og fullføring». For å støtte opp om dette hovudmålet er det sett opp følgjande tre utviklingsområde:

- «Elevane si læring og læringsmiljø skal romme innsatsar som fremjar eit inkluderande læringsmiljø og tilpassa opplæring.
- Lærarrolla skal romme innsatsar som fremjar tydelege, fagleg dyktige og trygge lærarar.
- Utviklingsområde Lærande organisasjon skal romme innsatsar som fremjar skolen sin kompetanse og kultur for læring gjennom tydeleg og inkluderande leiing og forpliktande lærarsamarbeid.»

Det går fram av styringsdokument frå Hordaland fylkeskommune at:

«Hordaland fylkeskommune vil leggje vekt på korleis skoleeigar og skoleleiarar kan bidra til måloppnåing gjennom støtte og oppfølging, lærande prosessar og tettare samhandling mellom skolar og skoleeigar. System for verksemdbasert vurdering og samordna planar for utvikling er sentrale innsatsar med sikte på måloppnåing» (jf. Styringsdokument for det pedagogiske utviklingsarbeidet ved dei vidaregåande skolane).

¹ RSK 001, standard for forvaltningsrevisjon

² Hordaland fylkeskommune, januar 2013 «Styringsdokument 2013-2015 - for det pedagogiske utviklingsarbeidet ved dei vidaregåande skolane»

3. Metode

3.1.1 Dokumentanalyse

Dokument i form av mellom anna lover og lovforarbeid, undersøkingar og teori på det aktuelle feltet, og anna informasjon om fylkeskommunen vil bli brukt som bakgrunnsdata, revisjonskriterium og faktagrunnlag. Rapportering knytt til kvalitetssystemet, tilstandsrapportar, retningsliner knytt til organisering av regionar og oppfølging av skulane vil også vere sentralt datamateriale i prosjektet.

For å innhente informasjon knytt til føreslåtte tilleggsproblemstillingar, vil revisjonen gjennomføre supplerande dokumentinnhenting knytt til korleis fylkeskommunen følgjer opp gjennomføringstal i dialogen med skulane.

3.1.2 Intervju

Revisjonen føreslår i samsvar med opphavleg prosjektplan frå september 2013 å gjennomføre intervju med kvar av regionsleiarane (tre personar), opplæringsdirektøren i fylkeskommunen og rektorar ved tre skular (ein i kvar region). Revisjonen føreslår i tillegg å gjennomføre eit ekstra intervju med personell som arbeider med å leggje til rette gjennomføringstal i fylkeskommunen. Til saman vil det blir gjennomført åtte intervju.

3.1.3 Statistisk analyse

For å svare på føreslåtte tilleggsproblemstillingar vil revisjonen gjennomføre statistisk analyse av VIGO tal for å få informasjon om gjennomføring og sluttårsaker.

3.1.4 Elektronisk spørjeundersøking

Revisjonen har i samsvar med tidlegare versjon av prosjektplanen sendt ut ei spørjeundersøking til alle rektorane ved skulane i fylkeskommunen, for å hente inn innspel på korleis regionsorganiseringa fungerer og korleis kvalitetssystemet fungerer. 42 av 47 rektorar har svart på spørjeundersøkinga.

3.1.5 Verifiseringsprosessar

Oppsummering av intervju blir sendt til intervjuobjekt for verifisering og det er informasjon frå det verifiserte intervjureferatet som vil bli nytta i rapporten. Høyringsutkast til rapport vil bli sendt til fylkesrådmannen for verifisering og uttale. Fylkesrådmannen verifiserer faktadelen i rapporten og blir oppmoda til å gje ei uttale til dei vurderingar og forslag til tiltak som følgjer av rapporten. Fylkesrådmannen sin uttale vil bli vedlagt den endelege rapporten.

4. Tid og ressursbruk

4.1 Nøkkelpersonell

Stein Ove Songstad er oppdragsansvarleg partner. Seniorkonsulent Kari Gåsemyr er prosjektleiar, og utfører prosjektet saman med manager Silje Sivertsen og manager Jon Eikhaug.

4.2 Tidsbruk

Med utgangspunkt i prosjektet sin art og den planen som er lagt for korleis det skal bli gjennomført, er det no stipulert at det vil ta omlag 362 timar å gjennomføre prosjektet (tidligere 312 timar). Dette inkluderer førebuing av prosjektet, utarbeiding av problemstillingar og prosjektplan, førebuing og gjennomføring av datainnsamling, analyse av empiri i høve til revisjonskriterium, og utarbeiding og kvalitetssikring av rapport. Det auka timetalet er i hovudsak knytt til analyse og rapportskriving, men det går også med noko meir tid i samband med oppdatering av prosjektplan, kvalitetssikring og arbeid knytt til intervju.

Timeestimatet inkluderer ikkje førebuing og presentasjon av rapport i fylkestinget. Ein slik presentasjon vil bli fakturert per forbruk, opptil 8 timar. Ved utløysing av denne opsjonen vil den totale ramma for prosjektet vere 370 timar.

Med utgangspunkt i forventa ressursbruk vil prosjektet vere slutført innan midten av mai, og bli sendt over til sekretariatet innan 28. mai slik at rapport kan leggest fram for handsaming i kontrollutvalet i løpet av juni 2014. For å kunne gjennomføre prosjektet innan denne fristen og med stipulert timebruk er det naudsynt at fylkeskommunen innan rimeleg tid stiller dokumentasjon tilgjengeleg og at utvalde personar stiller til og verifiserer intervju, og at vi oppnår tilfredsstillande svarprosent på spørjeundersøkinga.

Fakturering av kostnadene ved prosjektet vil skje i høve til avtale.

Bergen, 3. februar 2013



Stein Ove Songstad

Ansvarleg partner

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee, and its network of member firms, each of which is a legally separate and independent entity. Please see www.deloitte.com/no/omoss for a detailed description of the legal structure of Deloitte Touche Tohmatsu Limited and its member firms.

Deloitte provides audit, tax, consulting, and financial advisory services to public and private clients spanning multiple industries. With a globally connected network of member firms in more than 150 countries, Deloitte brings world-class capabilities and deep local expertise to help clients succeed wherever they operate. Deloitte's approximately 170,000 professionals are committed to becoming the standard of excellence.