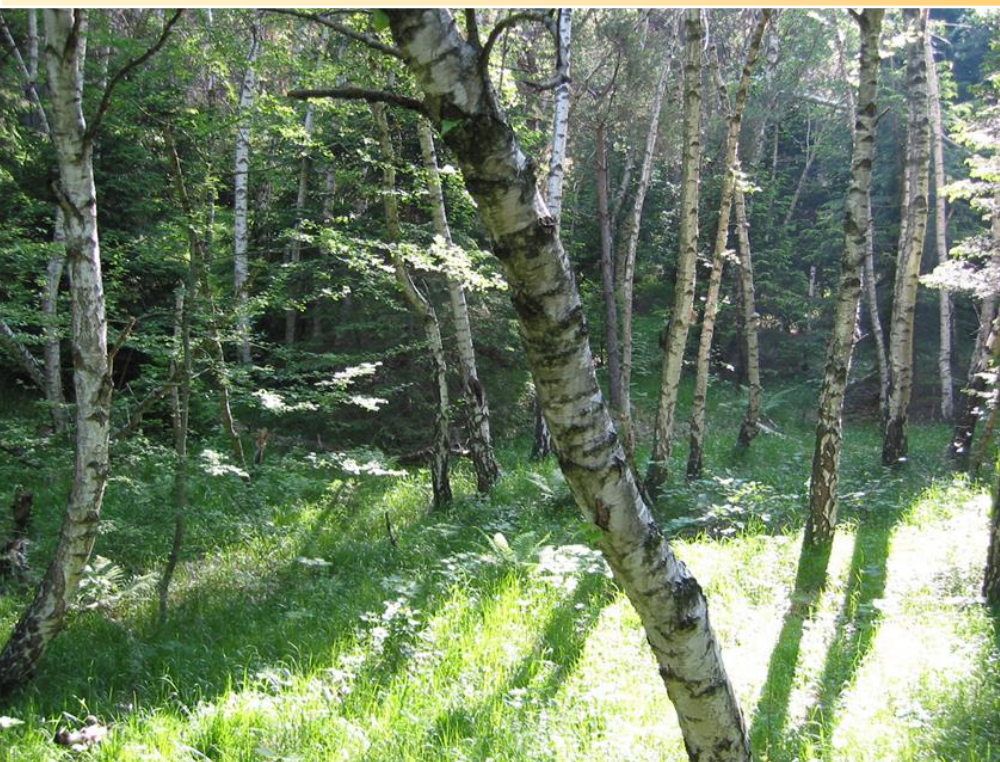


FORVALTNINGSREVISJON AV
INTERNKONTROLL



HJELMELAND KOMMUNE
MARS 2015

INNHold

| | |
|--|-----------|
| Innhold | 3 |
| Sammendrag | 4 |
| Rådmannens kommentar | 11 |
| Rapporten | 14 |
| 1 Innledning | 16 |
| 1.1 Formål og problemstillinger | 16 |
| 2 Faktabeskrivelse..... | 17 |
| 2.1 Kort om internkontroll | 17 |
| 2.2 Skole..... | 20 |
| 2.3 Barnevern | 38 |
| Vedlegg | 50 |

SAMMENDRAG

FORMÅL

Interkontroll handler om hvordan kommunen og dens virksomheter skal innrettes for at kommunens samfunnsoppdrag skal realiseres. Den skal være med å bidra til helhetlig utvikling, god styring, til kvalitet og effektivitet i tjenestene, til et godt omdømme og legitimitet i befolkningen, og til etterlevelse av lover og regler. Det finnes ikke ett svar på hva som er en betryggende kontroll – hver kommune må gjøre seg opp sin mening. Føringsene for dette prosjektet er det [KS mener kommunene som et minimum må gjøre](#). Vi retter særlig oppmerksomhet mot oppfølging av nøkkeltall, rapportering og koblinger mot virksomhetsstyring.

Formålet med prosjektet har vært å se nærmere på kommunens [internkontroll](#) innenfor to utvalgte områder, skole og barnevern. Vi har brukt reelle utviklingstrekk innenfor disse sektorene som en inngang til å forstå hvordan internkontrollen fungerer i praksis. Utgangspunktet for vår tilnærming er KS' sentrale poeng om at internkontrollen bør være praktisk og håndterbar, og at den bør være integrert i virksomhetsstyringen.

Denne tilnærmingen er valgt fordi det er mye som skjer på internkontrollfeltet i kommunen om dagen. Kommunen er i gang med å implementere det nye kvalitetsstyrings-systemet, *Bedre styring*, og kommuneledelsen deltar i KS' kursrekke om internkontroll. I stedet for å undersøke systemer og rutiner som er «in the making», ser vi heller på hvordan internkontrollen har fungert i praksis ute i organisasjonen.

I prosjektet har vi lagt til grunn to perspektiver, som går litt over i hverandre. Vi har lagt til grunn et metaperspektiv der vi vurderer kommunens egen internkontroll, fra rådmannen til den enkelte virksomhet. Men vi har også lagt til grunn et praktisk internkontrollperspektiv i kraft av kontrollutvalget og revisjonens rolle som tilsynsorgan. Det sistnevnte innebærer eksempelvis at vi ikke bare ser på hvordan kommunen har fulgt opp utgiftsøkningen innenfor skolesektoren, men også hva som kan forklare denne.

HOVEDFUNN KORT OPPSUMMERT

- Skolesektoren har ikke hatt betryggende kontroll de siste årene, men ser ut til å være på god vei til å få det
- Internkontrollen i barnevernet er ikke betryggende.
- I begge tilfeller etterlyser vi bedre kontroll, ikke nødvendigvis mer kontroll.

SKOLE

Ressursbruk. Hjelmeland bruker mye ressurser til grunnskoleopplæringen sammenlignet med andre kommuner. I den gjeldende økonomiplanen har kommunen en ambi-

sjon om å få ned utgiftene på nivå med Suldal kommune, for skoleåret 2015/2016 (5000 kroner per elev), og så redusere utgiftene ytterligere de påfølgende årene (20 000 kroner per elev).

I gjennomgangen finner vi et paradoks: Hjelmeland bruker betydelig mer penger til undervisning enn Suldal og kommunegruppe 3, men har lavere lærertetthet. Hvordan henger dette sammen?

Vår gjennomgang viser at Hjelmeland kommune har hatt en **formidabel økning i bruk av assistenter i skolen, og at dette er en viktig forklaring på den høye ressursbruken i skolen**. I løpet av en syvårsperiode har veksten vært på 209 prosent. Et estimat vi har gjort viser at økningen utgjør nesten 7000 kroner per elev. Suldal har dessuten hatt en reduksjon i bruk av assistenter i samme periode.

Det finnes også andre forklaringsfaktorer, som vi går inn på i [faktadelen](#).

Vi må imidlertid ta et lite forbehold, fordi den sterke økningen i assistentbruk i skolen kan delvis skyldes feilføringer. Vi vet imidlertid ikke omfanget av feilføringen og hvilke utslag dette gir. Men så lenge utgiftene er ført på undervisning vil det uansett være en viktig forklaring på hvorfor skoleutgiftene er høye i Hjelmeland.

Ellers er den høye andelen elever med spesialundervisning i seg selv en kostnadsdriver. KOSTRA-tallene for 2013 viser at Suldal bruker 15 prosent av undervisningstimerne på spesialundervisning, mens Hjelmeland bruker nesten 20 prosent. Og Hjelmelands utstrakte bruk av assistenter er i første rekke knyttet til spesialundervisning.

Dette er imidlertid ikke en forklaring på det tilsynelatende paradokset, ettersom ressursbruken til spesialundervisning inngår i indikatoren for lærertetthet. Men generelt er høy ressursbruk til spesialundervisning en kostnadsdriver, samtidig som det blir færre ressurser til den ordinære tilpassede opplæringen

Et siste moment, som er et nokså velkjent poeng, er at mindre skoler som regel er dyrere i drift enn større skoler, og dess mindre skolen er - dess mer koster den. I 2013 var skoleutgiftene til Fister og Årdal samlet sett 25 prosent høyere enn utgiftene per elev ved Hjelmeland skole¹. Vi er imidlertid kjent med at Suldal har langt flere og mindre skoler enn Hjelmeland, Suldal har totalt syv skoler/oppvekstsentre.

Lærere vs. assistenter. I Hjelmeland er det blitt færre undervisningsårsverk og flere assistentårsverk, de siste syv årene. I Suldal har utviklingen vært motsatt, dvs. en marginal økning i undervisningstimer og en nedgang i bruk av assistenttimer. Andelen assistenter i grunnskolen er betydelig høyere i Hjelmeland enn i Suldal kommune. **I Hjelmeland er det én assistenttime per to undervisningstimer, mens det i Suldal er én assistenttime per fire undervisningstimer.** Dersom vi gjør dette om til årsverk, vil det

¹ Skolenes resultat i økonomiplan, dividert med årets elevtall.

si ett assistentårsverk per fem lærerårsverk i Hjelmeland, mens det er ett assistentårsverk per ti lærerårsverk i Suldal².

Det kan godt være at det er gode grunner til at det slik, for eksempel at flere av barna i Hjelmeland har behov for oppfølging av assistent (pga. av fysiske utfordringer eller adferdsutfordringer). Men dette vet vi ikke. Det er mer urovekkende dersom dette innebærer at assistentene i langt større grad utfører spesialundervisningen, noe som vil kunne svekke kvaliteten (forutsatt at tallene er korrekte).

Vi anbefaler kommunen å se nærmere på den sterke økningen i bruk av assistenter i skolen, og vurdere om assistentressursene kan utnyttes på en bedre og mer rasjonell måte.

Spesialundervisning. Hjelmeland kommune har en høy andel elever med spesialundervisning, og bruker mye ressurser på dette. I 2014 var andelen nesten 14 prosent. Men bildet har endret seg de siste årene. Fra 2005 til 2006 «stupte» andelen fra 11 til 4 prosent. Årsaken til dette var et politisk vedtak, basert på nasjonale føringer, der man ønsket at flere elever skulle få hjelp innenfor rammen av den tilpassede opplæringen. Den største effekten av dette vedtaket var at antallet assistenttimer pr. elev ble halvert fra 2005 til 2006. Dette indikerer at det var et innspareingspotensial mht. assistentbruk da, og at det også kan være det i 2015.

I 2008 og 2009 ser vi en kraftig økning i skolenes oppmeldinger av elever til PP-tjenesten. Men det ser ut til at PPT forsøker å «holde igjen». Bare 41 prosent av oppmeldingene i 2009 ender opp i tilrådning om spesialundervisning fra PPT (I 2014 er tilrådningsandelen 92 prosent). Det ser ut til at årsaken til dette var en strengere tilrådningspraksis i PP-tjenesten i 2008 og 2009, noe som resulterte i at kun elever med store behov for spesialundervisning, skulle få det.

Fra 2007 til 2012 økte andelen elever med spesialundervisning fra 4,4 til 13,6 prosent. Økningen sammenfaller med en nasjonal trend, men økningen er langt høyere i Hjelmeland ([se faktadel](#)).

Et sentralt spørsmål er: Hvorfor økte andelen spesialundervisningselever så fort? Én mulig forklaring er at andelen i 2006 var urealistisk lav, og at ikke alle som hadde behov for det, fikk spesialundervisning. En annen mulig forklaring var at det ikke var tilstrekkelig administrativ oppmerksomhet omkring å forsøke å holde andelen lav. Det er overraskende at den sterke økningen de påfølgende årene ikke blir kommentert, vurdert eller problematisert i sentrale styringsdokumenter, med utgangspunkt i vedtaket fra 2006. En tredje forklaring er at PPT ser ut til å ha endret tilrådningspraksis, til å være «strenge», i tråd med nasjonale føringer de første årene, for deretter å gi etter for presset fra skolene.

² Ett assistentårsverk utgjør knappe 1700 timer, mens et lærerårsverk utgjør nesten 750 timer på barnetrinnet, og mellom 600 og 700 timer på ungdomstrinnet.

En fjerde mulig forklaring er den sterke veksten i bruk av assistenter i spesialundervisningen. Dette *kan* ha bidratt til å svekke kvaliteten i spesialundervisningen, noe som kanskje også bidrar til at den høye andelen vedvarer.

En femte forklaring er kvaliteten i den ordinære undervisningen. Spesialundervisning handler ikke bare om enkeltvedtak og rettigheter, men også om kvaliteten på den ordinære undervisningen. Vi har ikke sett nærmere på kvaliteten i undervisningen i vår gjennomgang, men vi har likevel flere indikasjoner på at undervisningen kan bli mer målrettet. Skolene har ennå ikke utarbeidet lokale læreplaner, disse skal utarbeides i løpet av året. Gjennomgangen viser videre at kommunens, skolenes og lærernes oppfølging av kartlegginger og nasjonale prøver har et betydelig forbedringspotensial. Det er overraskende at en liten kommune som Hjelmeland fremdeles ikke har funnet frem til hvilke kartlegginger som skal gjelde for alle skolene. Kartleggingene gir lærerne, rektor og skoleeier god styringsinformasjon om elevenes ferdigheter allerede på 1, 2 og 3. trinn, og har den fordel at de fanger opp elever som er under kritisk grense. Dette er sentralt for å kunne sette inn målrettede styrkingstiltak på et tidlig tidspunkt, noe som vil kunne redusere andelen elever med spesialundervisning.

Det ser også ut til at det er behov for å legge til rette for et bedre samarbeid og en bedre pedagogisk erfaringsdeling mellom trinn, faggrupper og skoler. Dette vil kunne utvide lærernes pedagogiske verktøykasse både mht. til den ordinære tilpassede undervisningen og mht. valg av styrkingstiltak. Det vil også kunne være kompetansehevende og faglig stimulerende.

Etter vår vurdering er dette viktige forklaringsfaktorer til å forstå utviklingen i Hjelmeland. Dette er imidlertid ingen uttømmende liste³. En sjettede forklaring kan også nevnes, Kunnskapsløftet – som trådte i kraft i august 2006. I forskningen blir Kunnskapsløftet beskrevet som en driver til spesialundervisning, fordi læreplanene i større grad vektlegger måloppnåelse og læringsutbytte, samtidig som det har ført til en teoretisering av fagene. Dette ser ut til å ha vært en driver andre steder, og det kan også ha vært en medvirkende faktor, også i Hjelmeland.

Rapportering. Det ser ut til å ha vært **liten oppmerksomhet omkring de overfor nevnte forholdene (spesialundervisning, assistentbruk eller utgiftsvekst) i årsmeldingene fra 2009 til 2013.** En hovedinnvending mot årsmeldingene er at kommunens hovedutfordringer drukner i detaljene. Det ser heller ikke ut til å ha vært et bevisst forhold til de tallene som er presentert, eller forholdet mellom tall, beskrivelse og målformuleringer (se [faktadel](#)).

Vi ser imidlertid at det er et skifte i 2013/2014, der det rettes mer oppmerksomhet omkring skoleutgifter og spesialundervisning i de sentrale styringsdokumentene.

³ Se for eksempel Iris-rapporten – Spesialundervisning – drivere og dilemma, Rapport Iris 2012/017

Helt til slutt ønsker vi å understreke at det i dag er mye positivt på gang innen skolesektoren i Hjelmeland, og vi registrerer en helt annen oppmerksomhet fra kommuneledelsen omkring mange av de nevnte forholdene. Det arbeides på flere fronter, og det er mye som skal på plass dette året (se [vedlegg](#)), blant annet plan for kompetanseutvikling, felles kartleggingsprøver og et nytt kvalitetsvurderingssystem. Dette vil kunne bidra til å styrke internkontrollen

BARNEVERN

Andel barn med barneverntiltak har økt dramatisk de siste årene, fra 2,9 prosent i 2004, til 8,6 prosent i 2013. Dette er dobbelt så mange som snittet for Rogalandskommunene

Gjennomgangen vår tyder på at det er flere forhold som kan forklare at så mange barn har barneverntiltak i Hjelmeland. Samarbeidspartnerne er for det første blitt bedre til å melde bekymringer. For det andre ser det ut til at behovet for barneverntiltak reelt sett er blitt større i Hjelmeland kommune de siste ni årene. Men intervjuene tyder også på at enhetens praksis, samarbeidsutfordringer og kommunens forebyggingsarbeid, er andre momenter som kan forklare den høye andelen. Flere peker på at det er mulig for kommunen selv å påvirke antallet barn med hjelpetiltak, enten i form av å styrke det forebyggende arbeidet mot barn og familier, eller ved å overlate flere barn til andre hjelpeinstanser.

Vi anbefaler kommunen å se nærmere på hvordan det forebyggende arbeidet i kommunen kan styrkes, og i større grad vurderer i hvilken grad andre instanser kan ha ansvaret for oppfølgingen i noen av sakene.

Vi ønsker å understreke at det påhviler alle hjelpeinstanser og ledere et ansvar her. Gjennomgangen tyder på at ansvarsdelingen mellom enhetene bør tydeliggjøres og samarbeidet styrkes. Blant annet ser det ut til at NAV ikke vil håndtere enkelte typer sosialhjelpssaker, noe som i praksis fører til at barnevernet gir brukerne økonomisk hjelp som et barneverntiltak. Vi kjenner ikke til det konkrete innholdet i disse sakene, men hovedregelen er at NAV har ansvaret for å yte økonomisk hjelp til livsopphold. I andre prosjekter har vi erfart at grenseoppgangene mellom barnevern og NAV noen ganger kan være uklare. Derfor er det viktig at ansvarsdelingen mellom de to seksjonene klargjøres.

I barnevernets rapportering savner vi en mer kritisk refleksjon omkring den sterke økningen i antall barn med tiltak og hvorfor denne har vedvart over tid. Dette bør være en del av internkontrollen. I stedet for å reflektere over dette, brukes den høye andelen som et argument for at arbeidsmengden er høy - og som et argument for å unngå omsorgsovertakelse. Begge deler er selvfølgelig helt rett, men det er samtidig på sin plass å se om dette kan ha noe med barnevernets egen praksis å gjøre.

Budsjett- og økonomistyringen i barnevernet ser ut til å ha et betydelig forbedringspotensial. Til tross for at budsjettene øker hvert år, gir enhetsleder uttrykk for at enheten er underbudsjettet, og hvert år har barnevernet et betydelig merforbruk. Fra 2009 til 2014 har budsjettene økt med 76 prosent, mens forbruket har økt med 90 prosent.

Det er vanskelig å ta stilling til i hvilken grad enheten virkelig er underbudsjettet. Fra enhetsleder pekes det på at tjenesten er lovpålagt og at enheten ikke styrer familienes behov. Det meste tyder på at arbeidsmengden over tid har økt betydelig, men dette brukes også som argument i 2012, et år der arbeidsmengden ser ut til å være redusert.

Hovedinnvendingen vår er at det ikke blir gjort bevisste valg og prioriteringer innenfor eksisterende budsjetttramme, eller at man sier noe om mulige konsekvenser av budsjettet. Hvor har veksten i enheten vært størst, og hva er den forventede økningen i perioden fremover? Hvilke prioriteringer må gjøres for å møte disse utfordringene? Hva er mulige konsekvenser av dette?

Etter vår vurdering bør koblingen mellom budsjett, prioriteringer og konsekvenser være mer transparent for både rådmann og politikere, dersom man skal ha en betryggende kontroll. Det er viktig å sikre at både rådmann og politikere får tilstrekkelig styringsinformasjon for å kunne gjøre gode prioriteringer og for å kunne forstå konsekvenser av eventuelle budsjettjusteringer. Dette bidrar også til en tydeligere ansvarliggjøring mht. prioriteringen, både for politikere og kommuneledelse, og for barnevernleder mht. å holde budsjett.

Vi anbefaler kommune å styrke budsjett- og økonomistyringen innenfor barn og familieeksjonen.

Dokumentgjennomgang og intervjuer tyder på at det er lite fokus på å bruke sentrale nøkkeltall knyttet til klientutvikling eller overholdelse av lovkrav, til å foreta nødvendige prioriteringer og til å drive kvalitetsutvikling.

En del av avvikene mht. til lovkrav er bare tilsynelatende avvik, ifølge intervjuene, og skyldes feilregistreringer i fagsystemet. Dette svekker tallenes verdi som styringsinformasjon, og gir seksjonen mindre drahjelp i internkontroll- og kvalitetsutviklingsarbeidet. Intervjuene tyder på at dette har vært adressert flere ganger internt i enheten, uten at det har blitt tatt tak i.

Gjennomgangen tyder videre på at ansvaret for å følge opp nøkkeltall og riktig bruk av fagsystemet i praksis har vært overlatt til en annen medarbeider. Dette ser ut til å ha skapt **uklarhet mht. ansvar og roller internt i enheten**. De ansatte ønsker også tydeligere rammer for yrkes- og skjønnsutøvelsen, for eksempel knyttet til produksjon og overholdelse av lovkrav, eller normer for utgiftsdekning.

Vi anbefaler kommunen å styrke bruken av sentrale nøkkeltall i internkontroll- og fagutviklingsarbeidet i barnevernet. En grunnleggende forutsetning for dette er å sikre en korrekt bruk av fagsystemet

Sentral styringsinformasjon bør brukes til å formulere tydeligere forventninger, og som utgangspunkt for veiledning av ansatte. Vi ønsker å understreke at det ikke bare er barnevernsleder som har ansvaret for de forholdene vi har beskrevet. Både helse- og sosialsjef og rådmann har ansvar for at tall og resultater etterspørres, og at bekymringsfulle eller spesielle trender problematiseres.

ANBEFALINGER

Skole

- **Vi anbefaler kommunen** å se nærmere på den sterke økningen i bruk av assistenter i skolen, og vurdere om assistentressursene kan utnyttes på en bedre og mer rasjonell måte.

Barnevern

- **Vi anbefaler kommunen** å se nærmere på hvordan det forebyggende arbeidet i kommunen kan styrkes, og i større grad vurderer i hvilken grad andre instanser kan ha ansvaret for oppfølgingen i noen av sakene.
Vi ønsker å understreke at det påhviler alle hjelpeinstanser og ledere et ansvar her. Gjennomgangen tyder på at ansvarsdelingen mellom enhetene bør tydeliggjøres og samarbeidet styrkes
- **Vi anbefaler kommune** å styrke budsjett- økonomistyringen innenfor barn og familieseksjonen.
- **Vi anbefaler kommunen** å styrke bruken av sentrale nøkkeltall i internkontroll- og fagutviklingsarbeidet i barnevernet.
En grunnleggende forutsetning for dette er å sikre en korrekt bruk av fagsystemet

RÅDMANNENS KOMMENTAR

Rådmannens kommentar – datert 03.03.2015:

«Rådmannen ynskjer forvaltningsrevisjonsrapporten velkomen. Den peikar på behovet for å ha ein betryggande internkontroll av kommunens verksemd, med visning til kommunelovens § 23 nr. 2 «Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og orverordnede instruksjer, og at den er gjenstand for betryggende kontroll».

Behovet for «betryggende kontroll» (internkontroll) gjeld i høve til lover og forskrifter, men også i høve til rammer og vedtak som kommunestyret har fastsett. Dette gjeld ikkje minst sett i høve til t.d. forsvarleg økonomistyring, rapportering på koantitet og kvalitet, samt klar fullmaktsdelegering.

Rådmannen har, saman med kommuneleiinga, sidan hausten 2014 vore med i KS sitt effektiviseringsnettverk for betre internkontroll i kommunane, eit nettverk som går over fire samlingar hausten 2014 og våren 2015, og som gir prosessretteleing i høve til utvikling av internkontrollsystema i kommunen, samt utvikle ei forståing av kva internkontroll, t.d. med risikovurderingar av den kommunale drifta, eigentleg er. Dette vil rådmannen prioritere høgt også vidare, nettopp fordi det er nødvendig for Hjelmeland kommune å få betre orden på internkontrollen.

Å utvikle ei rett forståing av kva internkontroll er og inneber for ein kommune, er i seg sjølv kanskje den største utfordringa. Folk skapar kultur og kultur skapar folk, kan ein tenkje. Hjelmeland kommune har over tid hatt tilfredsstillande system for god og betryggande kontroll. Det har over tid fått utvikle seg ei forståing og ei haldning til at ein «driv som best ein kan i høve til det ein opplever som eit problem eller eit behov». Den einskilde tilsette kan ikkje lastast for dette. Det er noko som heile organisasjonen er ansvarleg for, og som i fremste rekke er rådmannen sitt ansvar. Dette er ein på god veg med å betre.

I lys av dette er forvaltningsrevisjonsrapporten nyttig, både for å avdekke kva utfordringar ein har, og for å vere ei god hjelp i eit systematisk forbetningsarbeid.

Å ha ein tilfredsstillande internkontroll betyr ikkje berre å ha skriftlege rutinar, prosedyrar og retningslinjer. Det inneber også at dette skal vere kjent, akseptert og etterlevd i heile organisasjonen. Dette er eit arbeid som tek tid. Det er t.d. ikkje tilstrekkeleg at rådmannen syter for å revidere og oppdatere rutinar og prosedyrar (det er også nødvendig). Men for at kontrollsystema skal bli etterlevd, treng ein å utvikle desse i involverande prosessar. På den måten kan ein både få fram dei beste og mest praktiske rutinar og prosedyrar, men også skape eit grunnlag for forståing og aksept – og dermed etterleving av rutinane.

Økonomistyring, økonomirapportering og ein budsjettstyrt grunnhaldning er av dei viktigaste områda å få betre på plass i Hjelmeland kommune. Dette har det, spesielt etter sommaren 2014,

vore særleg fokus på. Frå 2015 får ein på plass økonomistyringssystem som betre vil avdekke den faktiske økonomiske situasjonen ut over i året. Det har vore arbeidd med, og vil i enda større grad bli arbeidd med opplæring i kva det inneber å vere budsjettorientert meir enn behovsorientert i tenesteproduksjonen. Ein arbeider med å skape ei forståing av kva økonomistyring inneber frå periode til periode. Det vil bli utarbeidd eit nytt økonomireglement for alle tilsette med eit økonomiansvar som klargjer krav og forventningar. Sjølv om ein har hatt eit nytt økonomisystem sidan 2014, er det først frå 2015 at ein vil oppleve nytten av dette når det kjem til den periodevise økonomistyringa.

Dei vedtekne årsbudsjetta er dei ytre rammene for den kommunale tenesteproduksjonen. Det er eit sjølvstendig ansvar for rådmannen å halde seg til desse.

Samstundes er det rådmannens ansvar å syte for at det kommunale tenestetilbodet vert ytt i samsvar med lovar, forskrifter, etisk standard og vedtekne kvalitetskrav.

Forvaltningsrevisjonsrapporten peikar på at ulike sider ved internkontrollsystemet til Hjelmeland kommune ikkje er tilfredsstillande. Dette gjeld m.a. budsjettkontroll, avvikshandtering og risikokartleggingar, kritisk vurdering av tiltak – både med omsyn på økonomistyring og kvalitative vurderingar, samt rapportering m.m. Desse momenta svekker kommuneorganisasjonens mulegheiter for både styring, kvalitetssikring og læring, og dermed grunnlaget for systematisk utviklingsarbeid.

Arbeidet som dei siste månadane er sett i gong for å betre det systematiske internkontrollarbeidet har nettopp som mål å betre desse sidene ved kommunens oppdrag – å syte for at kommunens samfunnsoppdrag skal realiserast på best muleg måte, i samsvar med kommunestyrets vedtak.

Rådmannen erkjenner at dette arbeidet vil ta tid. Berre rammene for det systematiske internkontrollarbeidet vil kunne ta fleire år å få tilfredsstillande på plass, ikkje minst i høve til at dette også skal bli forstått, akseptert og etterlevd i organisasjonen. Samstundes vil ein levande organisasjon aldri bli heilt ferdig med dette arbeidet.

Rådmannen vel i sin kommentar å ikkje gå inn på einskildsaker som er omhandla i rapporten, men la dei momenta som er påpeika stå for seg sjølv, som eksempel på kva forbettringspotensial ein har i utviklinga av det systematiske internkontrollarbeidet som ligg føre. Ein finn det også interessant at rapporten avdekker mange av dei same høva som det er sett fokus på i vedtekne årsbudsjett og økonomiplan. Ein vil halde fram med å sette fokus på bruken av nøkkeltal i prioritering og kvalitetsutvikling, som grunnlag for vidare organisering og planlegging.

Samstundes registrerer rådmannen at forvaltningsrevisjonen også finn at fleire positive prosessar allereie har starta. Dette gjeld både innanfor kvalitetsvurderingar i skulen, fokus på spesialundervisning, kostnadsbruk i dei utvalde tenestene, tverrfagleg arbeid og fokus på tidleg innsats og førebygging overfor barn og ungdom.

Rådmannen vil nytte rapporten, med dei tilrådingane som kjem fram, både for tenestene som er særskilt omtalt i revisjonen, men også ut over desse tenesteområda, som eit konstruktivt grunnlag for å betre arbeidet med styring og kontroll.»

«

RAPPORTEN

1 INNLEDNING

1.1 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med prosjektet var i utgangspunktet å vurdere kommunens samlede internkontroll på et overordnet nivå. Hvilke systemer og rutiner har kommunen for å ivareta behovet for internkontroll? Underveis i prosjektet så vi behov for å gjøre **en del avgrensinger**, for å gjøre prosjektet praktisk anvendbart for kommunen. **Avgrensningene er avklart med kontrollutvalget i møte den 28.11.14, og består av tre hovedgrep:**

- **Det ene er å spisse prosjektet i retning av noen få - i utgangspunktet to - sektorer⁴:** Skole og barnevern. Skole og barnevern er valgt ut på bakgrunn av en nøkkeltallsanalyse som viser markante endringer langs enkelte variable. Vårt spørsmål er hvordan dette er fanget opp i internkontrollarbeidet, håndtert videre, og håndtert videre, og rapportert til rådmannen og videre til de folkevalgte.
- **Det andre hovedgrepet** henger nøye sammen med det første: **Vi vil bruke reelle utviklingstrekk innen disse sektorene som en inngang til å forstå hvordan internkontrollen fungerer i praksis.** Her går vi også inn på andre beslektede forhold i sektoren, og bruker de foreliggende talldataene som et konkret utgangspunkt for å forstå hvordan dette overvåkes og følges opp.
- **Det tredje hovedgrepet** er å bruke noen kriterier til å vurdere de ulike sektorenes internkontroll ut i fra, disse er basert på KS-veilederen og presentasjonsmaterieell fra KS i forbindelse med internkontroll⁵.
- I prosjektet legger vi til grunn to perspektiver, som i teksten vil gå litt over i hverandre. Vi legger til grunn et metaperspektiv der vi vurderer kommunens egen internkontroll, fra rådmannen til den enkelte virksomhet (§ 23). Men vi legger også til grunn et praktisk internkontrollperspektiv i kraft av kontrollutvalget og revisjons rolle som tilsynsorgan i ihht. kommuneloven (§ 77 og 78). Det sistnevnte innebærer eksempelvis at vi ikke bare ser på hvordan kommunen har fulgt opp utgiftsøkningen innenfor skolesektoren, men også hva som kan forklare denne.
- Vi tror denne tilnærmingen vil være mer matnyttig for kommunen, ettersom kommunen for tiden er i gang med å implementere det nye kvalitetsstyrings-systemet, *Bedre styring*, og ettersom hele kommuneledelsen for tiden deltar i KS sin kursrekke om internkontroll. I stedet for å undersøke systemer og rutiner som er «in the making», ser vi heller på hvordan internkontrollen har fungert i praksis ute i organisasjonen, noe vi håper vil kunne gi verdifulle innspill i kommunens videre arbeid med internkontroll og å sikre god tjenestekvalitet.

⁴ I utgangspunktet var teknisk sektor også en del av sektorene vi skulle se nærmere på. Den 12.02 avtalte vi imidlertid med KU-leder ikke å ta med teknisk sektor likevel. Begrunnelse for dette: Utgangspunktet for vårt valg av teknisk sektor i første omgang var at sektoren hadde vært uten leder nesten ett år. I realiteten viste det seg hadde teknisk sektor vært uten leder i ni måneder, men har hatt leder de siste åtte månedene (per midten av februar 2015). Det er dessuten blitt gjort enkelte grep for å styrke den samlede kompetansen på det tekniske området, og sist men ikke minst ønsket vi å samle ressursene omkring de to utvalgte sektorene for å kunne gå tilstrekkelig dypt inn i disse.

⁵ Disse kommer i tillegg til den overordnede føringen i kommunelovens § 23.

2 FAKTABESKRIVELSE

2.1 KORT OM INTERNKONTROLL

Kommunene har ansvar for oppgaver som er viktige for innbyggerne, og det er nødvendig med god styring for å ivareta innbyggernes behov og rettigheter. Egenkontroll er den samlede kontrollen kommunene fører med egen virksomhet, og en god egenkontroll bidrar til å bygge opp tilliten til kommunen. God egenkontroll gir grunnlag for læring og forbedring⁶. Det er kommunestyret som har det øverste ansvaret for egenkontrollen. Rådmannens internkontroll er en viktig del av egenkontrollen, og rådmannens ansvar er beskrevet slik i kommuneloven:

- *Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjer, og at den er gjenstand for betryggende kontroll. Kommuneloven § 23 nr. 2.*

I kommuneloven brukes ikke begrepet internkontroll, men har en formulering om «betryggende kontroll.» Bestemmelsen innebærer både et ansvar for å ha tilstrekkelig kontroll og et krav om prosess for å sikre kontroll, men er svært overordnet. Gjennom ulike særlover med forskrifter stilles det også krav til etablering og utforming av internkontrollen i kommunene.

I praksis kan vi si at internkontroll er: formaliseringer, dokumenter, rutiner (arbeidsformer, kontrolltiltak, prosedyrer og rapporteringer) som utarbeides, vedlikeholdes, kontrolleres og følges opp, for å sikre at kommunen har den ønskede utvikling, at lover og regler overholdes, at det er kvalitet og effektivitet i tjenestene, og at omdømme og legitimitet ikke svekkes.

Administrasjonssjefen har blant annet ansvar for at saker som blir lagt fram for folkevalgte organer er forsvarlig forberedt, samt å følge opp politiske vedtak.

Intern kontroll dreier seg i stor grad om å være beredt og å forebygge, og å gjøre dette på en slik måte at det gir trygghet for at kommunens utvikling går i ønsket retning.

Internkontroll kan overlappe med virksomhetsstyring, men er i større grad risikobasert, enn mål- og resultatstyring (som har oppmerksomhet på å realisere mål).

Internkontroll handler om hvordan kommunen og dens virksomheter skal innrettes for at kommunens samfunnsoppdrag skal realiseres. Internkontroll er noe annet og noe mer enn HMS, avvikshåndtering og finansreglement. Det er i stor grad sunn fornuft og god praksis satt i system, og handler om faglig forsvarlighet, god kvalitet og trygghet. Det er flere hensikter med internkontrollen. Den skal være med å bidra til helhetlig ut-

⁶ Rådmannens internkontroll – Hvordan få orden i eget hus? KS, 2013.

vikling og god styring, til kvalitet og effektivitet i tjenestene, til et godt omdømme og legitimitet i befolkningen, og til etterlevelse av lover og regler.

I tillegg til føringene for rådmannens internkontroll, er det en rekke krav til internkontroll i ulike særlover (for eksempel barnevern, [se vedlegg](#)).

Det finnes ikke ett svar på hva som er betryggende kontroll – hver rådmann og kommune må gjøre seg opp sin formening⁷. Kommunene er ulike og derfor skal utformingen av internkontrollen være ulik. Et sentralt råd i internkontroll-litteraturen er at internkontrollen må være systematisk, men tilpasset den enkelte kommune. Dersom en kommune kopierer blindt fra andre, er det ikke sikkert at det treffer.

Det som ofte er et problem med internkontroll er at det gjerne blir «alt og ingenting». Med dette menes at det at den internrollmodellen som velges noen ganger ofte blir for omfattende og for lite konkret, noe som gjerne føres til at det ikke fungerer i praksis. Den oppleves som fjern fra den daglige driften, og mange kommuner kommer derfor ikke skikkelig i gang med arbeidet. Det er således en risiko for at internkontrollen blir en «papirtiger», og at den blir nokså dekket fra den daglige driften. Ifølge KS-veilederen om rådmannens internkontrollansvar er det viktig at interkontrollen er praktisk og håndterbar, og at den er integrert i virksomhetsstyringen.

2.1.1 KRITERIER/FØRINGER

KS-veilederen har sammenfattet hovedtrekkene fra en rekke sentrale rapporter om internkontroll⁸. Ut fra dette mener KS at kommunen/rådmannen som et minimum å gjøre følgende

- Formalisere internkontroll som et lederansvar
- Ha et sektorovergripende reglement
- Ha en overordnet risikovurdering
- Etablere rapportering, herunder rapportering til politikerne
- Koblinger med virksomhetsstyring

Dette er føringene vi bruker for å vurdere internkontrollen i skole- og barnevernet i Hjelmeland kommune. Føringene er utdypet i [vedleggsdelen](#). Vi retter et særskilt fokus mot risikovurdering, rapportering og koblinger mot virksomhetsstyring. **Noen presiseringer bare:**

Risikovurderinger = oppfølging av tallavvik. I dag gjennomføres det sjelden risikovurderinger som basis for internkontrollarbeidet i norske kommuner. Hjelmeland er intet unntak, tjenestoområdene gjennomfører i dag ikke ROS-analyser. Vi er imidlertid

⁷ Presentasjon av Internkontroll for kontrollutvalg i Midt-Norge 24. september 2013.

⁸ 3Som: 85 tilrådninger for styrkt egenkontroll i kommunene. Styrking av administrasjonssjefens internkontroll og risikovurdering, KPMG. Internkontroll i kommuner, PWC

informert om at kommunen har ambisjoner om å gjøre dette i større grad i det fremtidige kvalitets- og internkontrollarbeidet.

Avviksrapportering og avvikshåndtering eksisterer parallelt med, og supplerer, den risikobaserte internkontrollen. «Der risikokartleggingen fører frem til tiltak basert på vurdering i forkant, gir avvikshåndtering tiltak og læring basert på erfaring».⁹ Avvikshåndtering handler ikke om å redusere risiko, men om å lære av sine feil, slik at risikoen blir mindre i neste omgang. «Avvikshåndtering er derfor en viktig del av en levende internkontroll med oppmerksomhet på læring og forbedring.»

Barnevernet har ikke ført avvik og skolene melder sjelden avvik, og når skolene gjør det, dreier det seg i hovedsak om mangler på teknisk utstyr. Det er primært helse og omsorg og teknisk som fører faglige avvik. Vi er informert om at avviksrapporteringen skal bedre på plass i det nye kvalitetssystemet.

Derfor tar vi i gjennomgangen først og fremst utgangspunkt i eksisterende talldata, for å se hvordan disse brukes mht. forbedring i våre utvalgte sektorer. Med eksisterende talldata mener vi tall som er rapportert inn til nasjonale tallbaser som KOSTRA, GSI, skoleporten og rapporteringsbanken. Her kopierer vi i store trekk tankegodset fra avvikstenkingen, på den måten at avvikende tall bør danne utgangspunkt for refleksjon, læring og eventuelle forbedringstiltak. Dette er eksempelvis en metodikk som er anvendt i barneverntjenesten i Sandnes. Det er også en metodikk som er anvendt i skoleutviklingssystemet Responsen og dialogen, i Stavanger kommune.

Med avvikende tall, mener vi tall som viser store endringer eller brudd i løpet av en lengre tidsserie, eller der kommunen avviker en del fra andre kommuner. I noen tilfeller er det gitt hva som er standarden eller målet, i andre er det ikke gitt. Et eksempel på en indikator der målet er gitt er andel barn med tiltaksplan i barnevernet. Ettersom alle i følge loven skal ha tiltaksplanen er full måloppnåelse at 100 prosent av barna har tiltaksplan. Et eksempel på en indikator der målet ikke er gitt er andelen barn med hjelpetiltak i barnevernet. En kan ikke ut fra tallene si noe sikkert om hvor stor andelen bør eller skal være, men enhetens utvikling over tid og sammenligninger med andre, vil være naturlige å bruke for å reflektere over egen praksis, og for å drive fagutvikling.

Rapportering og koblinger mot virksomhetsstyring. Vi ser også på hvordan man tar tak i sentral styringsinformasjon og rapporterer denne videre oppover i systemet, og hvordan denne formidles oppover, hvordan forventninger og målformuleringer formidles nedover, og hvordan lærings- og styringssløyfene er, og hvordan dette manifesterer seg i og systematisk utviklings- og forbedringsarbeidet i enhetene.

⁹ Rådmannens internkontroll KS, s59.

2.2 SKOLE

2.2.1 KORT OM HJELMELANDSKOLEN

Det er pr. januar 2015 tre skoler i kommunen, Hjelmeland (1-10), og Årdal (1-7) og Fister skole (1-7) som er barneskoler.

De siste årene har en del mindre skoler blitt nedlagt i Hjelmeland kommune. **Randøy** skole ble nedlagt i 2008, ungdomstrinnet i Årdal ble nedlagt august 2009 og ungdomsskoleelevne ble samlet til Hjelmeland skole, **Jøsenfjorden** skole ble lagt ned høsten 2012 og **Jøseneset** skole ble lagt ned i 2014.

Det er totalt 395 skoleelever i Hjelmeland i 2014/2015. Hjelmeland skole har 285 elever, mens Fister og Årdal skole har hhv. 50 og 60 elever. Dette har redusert det samlede antallet årsverk, fra 71 per august 2013 til 65 årsverk, per januar 2015¹⁰.

2.2.2 HVA VISER DE SENTRALE NØKKELTALLENE?

- Kommunen har høye utgifter til skole, sammenlignet med andre kommuner (KOSTRA).
- Hjelmelandskolen ligger under det nasjonale gjennomsnittet for de nasjonale prøvene, både mht. engelsk, lesing og skriving¹¹. Målet er å komme opp på nasjonalt nivå (jf. økonomiplan 2015-2018).
- Det er stort sett god sammenheng mellom resultatene på nasjonale prøver over tid, og gjennomsnittlige grunnskolepoeng¹².
- Høy andel elever med spesialundervisning, men relativt høy lærertetthet.
- Frafallstall viser at de aller fleste elever fra Hjelmeland kommune fullfører og består videregående opplæring innen fem år¹³

Intervjuene viser ganske tydelig at flere på skolesiden stiller spørsmålstegn ved KOSTRA-tallene som viser at Hjelmeland har et høyt utgiftsnivå. «Jeg opplever ikke at vi er så dyre». Flere mener at skolen i Hjelmeland ikke er særlig dyrere enn i lignende kommuner, og at KOSTRA-tallene gir et feilaktig bilde.

I gjennomgangen går vi nærmere inn på ressursinnsatsen, både i forbindelse med ordinær undervisning og spesialundervisning. Vi ser også på hvordan andelen elever med spesialundervisning har utviklet seg over tid. Vi ser også på hvordan dette er fanget opp i kommunens rapporteringer, som årsmeldingene og tilstandsrapportene. Vi gir også en kort presentasjon av det kommende kvalitetssystemet i skolen, og til

¹⁰ Kilde: Økonomiplan for 2015-2018. I januar 2015 var fordelingen av årsverk (både lærere, administrasjon og assistenter) var 46,5 på Hjelmeland skole, 7,8 på Fister skole og 10,6 på Årdal skole.

¹¹ Femte trinn 2013-2014 - 1,8, 1,9 og 1,9 på hhv. engelsk, lesing og regning. Det nasjonale snittet er på 2,0 på alle tre.

¹² Jf. Kommuneharometeret, 2014.

¹³ Tall hentet fra Kommuneharometeret. Her er Hjelmeland på 53. plass av alle landets kommuner, noe som innebærer at Hjelmeland er i øvre sjikt. Trenden er imidlertid nedadgående, i 2011 var kommunen rangert som nummer åtte på kommuneharometeret på denne indikatoren.

slutt ser vi på hva som gjøres på skolene, og hvordan man arbeider med å følge opp nasjonale prøver og kartlegginger.

2.2.3 UTGIFTER TIL GRUNNSKOLE

Hjelmeland kommune bruker mye penger på grunnskoleopplæringen, sammenlignet med andre kommuner. Dette illustreres i tabellen under, med de senest publiserte KOSTRA-tallene, dvs. fra 2013.

| Tabell 1 – Utgifter til grunnskole i Hjelmeland kommune i 2013 (KOSTRA) | | | |
|--|-------------------|---------------|-------------|
| Utgiftstyper | Hjelmeland | Landet | KG 3 |
| Netto driftsutg. til grunnskolesektor, per innbygger 6-15 | 151216 | 100469 | 128836 |
| Netto driftsutg. til undervisning i grunnskole, per innbygger 6-15 | 121917 | 78784 | 101743 |
| Netto driftsutg. til SFO-tilbud per innbygger 6-9 år | 5297 | 3893 | 7094 |
| Netto driftsutg. til skolelokaler, per innbygger 6-15 år | 21266 | 18211 | 21119 |
| Netto driftsutg. til skoleskyss, per innbygger 6-15 år | 6068 | 1918 | 3288 |

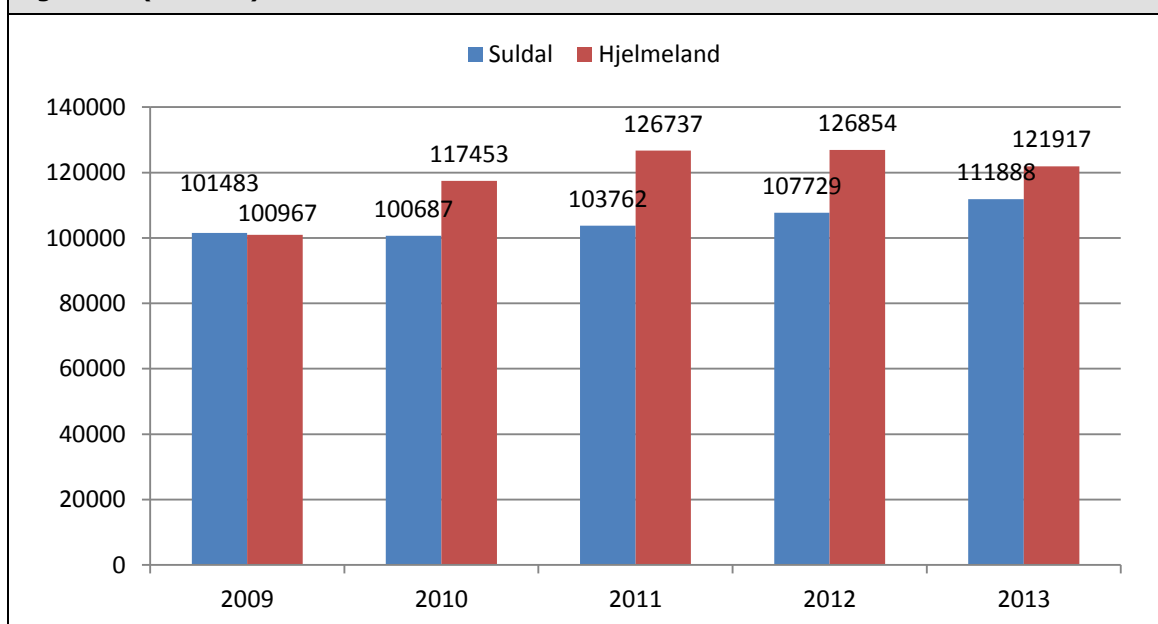
Fra 2011 til 2013 har skoleutgiftene i Hjelmeland gått ned. Utgiftene per innbygger i grunnskolealder er redusert fra 156 000 i 2011, til 161 000 i 2012 til 151 000 i 2013.

Like fullt har Hjelmeland kommune høye skoleutgifter, sammenlignet med andre, spesielt i forbindelse med undervisning og skoleskyss. Utgifter til undervisning omfatter all undervisning, inkludert delingstimer, spesialundervisning, vikarer, assistenter m.m. I tillegg omfattes områder som administrasjon på den enkelte skole, etterutdanning lærere, avtalefestede ytelser og PPT.

I økonomiplanen for 2015-2018 peker rådmannen på at den høye ressursbruken ikke er bærekraftig for Hjelmeland kommune, og at nasjonale prøver og avgangskarakterer ikke viser at elevene fra Hjelmeland har oppnådd bedre resultat enn andre. Snarere tvert i mot. Det legges opp til å redusere netto driftsutgifter til grunnskolen til nivå for kommunegruppe 3. Dette innebærer en utgiftsreduksjon på kroner 20 000 pr. elev eller 7,9 millioner kroner, sammenlignet med 2013. I rådmannens forslag legges det opp til at utgiftene skal ned på Suldal kommunes utgifter for skoleåret 2015-2016, og videre ned til nivået for kommunegruppe 3 i perioden 2016-2018.

En reduksjon av grunnskoleutgiftene til Suldals nivå utgjør om lag 5000 kroner per innbygger mellom 6-15 (heretter kalt utgifter per elev), og om lag 10 000 kroner dersom vi bare ser på undervisningsutgiftene. Dette henger sammen med at Suldal har høyere utgifter til skolelokaler og SFO enn det Hjelmeland har.

I figuren under sammenligner vi Hjelmeland kommunes utgifter til undervisning, sammenlignet med Suldal kommune. Dette gjør vi fordi det er undervisningsutgiftene som utgjør størstedelen av skolens utgifter, og fordi det er langs denne indikatoren at kommunen har størst påvirkningsmuligheter.

Figur 1 – Netto driftsutgifter til undervisning i grunnskole per barn fra 6-15 år, i Hjelmeland og Suldal (KOSTRA)

Ett av målene i forbindelse med årsmeldingen for 2009 var at ressursbruken i Hjelmeland skulle være på nivå med ressursbruken i Suldal kommune, og i årsmeldingen for 2010 står det målet er nådd. Som figuren viser, stemmer ikke dette.

Tallene i årsmeldingen viser riktignok et mindre avvik mellom de to kommunene enn det som vises i vår figur, sannsynligvis fordi man bruker foreløpige KOSTRA-tall. Like fullt viser årsmeldingen et såpass stort avvik at det er vanskelig å konkludere med måloppnåelse¹⁴.

Dette indikerer at det er liten bevissthet omkring tallbruken, eller forholdet mellom oppsatte mål og måltall. Også i de kommende årsmeldingene vises det liten vilje eller evne til å reflektere omkring den økende ressursbruken innenfor skolesektoren. I årsmeldingene fra 2010 til 2013 blir ikke utgiftsøkningen, og den stadig økende forskjellen mellom Hjelmeland og Suldal, viet noen oppmerksomhet overhodet (se under).

Figuren over viser at undervisningsutgiftene går ned fra 2011 til 2013, noe som kan henge sammen med skolenedleggelsen høsten 2012. Foreløpige regnskapstall indikerer imidlertid at undervisningsutgiftene går opp igjen i 2014, til drøyt 124 000 kroner per elev. Dette til tross for at ytterligere en skole er blitt nedlagt i 2014. Drøyt 1000 kroner av denne utgiftsøkningen skyldes at elevtallet er redusert fra 399 til 395.

¹⁴ Avviket var på ca. 10 000 kroner pr elev, på indikatoren netto driftsutgifter til grunnskolesektoren som helhet, dvs. bygninger, SFO og skoleskyss også.

2.2.4 GRUPPESTØRRELSE

Den gjennomsnittlige gruppestørrelsen er et mål på lærertettheten i en kommune. Indikatoren for gruppestørrelse i KOSTRA er basert på forholdet mellom elevtimer og lærertimer. Dess mindre gruppestørrelse, dess høyere er lærertettheten. Lærertettheten i Hjelmeland er betydelig høyere enn den gjennomsnittlige lærertettheten i Norge (som er lik fylkessnittet i Rogaland, 13,7 prosent). Men den er klart lavere enn lærertettheten i Suldal og også ørlite lavere enn gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 3.

Tabell 2 – Gjennomsnittlig gruppestørrelse i grunnskolen, 2013 (KOSTRA).

| Gruppestørrelse | Hjelmeland | Kostragr 3 | Suldal | Landet |
|-----------------------------------|-------------------|-------------------|---------------|---------------|
| Gjennomsnittlig størrelse, 1.-10. | 10,7 | 10,4 | 9,7 | 13,7 |
| Gjennomsnittlig størrelse, 1.-4. | 9,4 | 9,9 | 8,5 | 13,6 |
| Gjennomsnittlig størrelse, 5.-7. | 10,5 | 9,6 | 9,3 | 13,1 |
| Gjennomsnittlig størrelse, 8.-10. | 12,6 | 11,6 | 11,9 | 14,4 |

Dette betyr følgende: Hjelmeland bruker betydelig mer penger på undervisning enn både KOSTRA-gruppe 3 og Suldal, men har lavere lærertetthet, dvs. færre lærere per elev. Nedenfor forsøker vi å finne forklaringer på hvorfor det er slik.

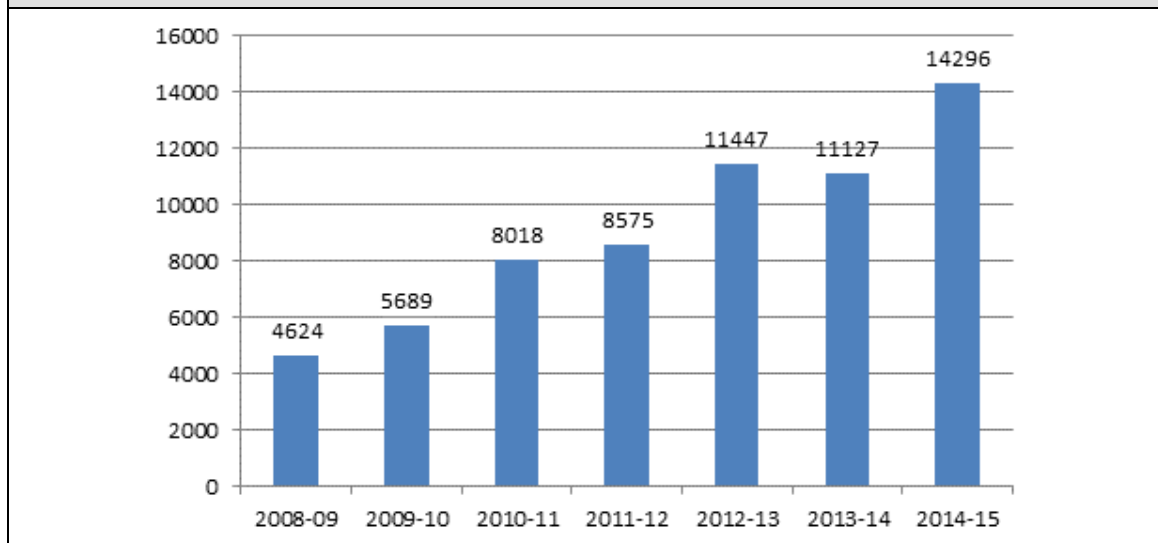
2.2.5 FORKLARINGER PÅ TILSYNELATENDE PARADOKS

FORMIDABEL ØKNING I BRUK AV ASSISTENTER

Vår gjennomgang viser at Hjelmeland kommune har hatt en formidabel økning i bruk av assistenter i skolen, og at dette er en viktig forklaringsfaktor mht. den høye ressursbruken i skolen.

I løpet av en syvårsperiode har veksten vært på 209 prosent. Et assistentårsverk utgjør 1687,5 timer. I perioden har antall assistentårsverk økt med 5,7. Dersom vi gjør et utgifts estimat, innebærer dette en utgiftsøkning på nesten 2,8 millioner kroner¹⁵. Legger vi Hjelmelands elevtall for 2013 til grunn (det siste vi har tilgang til i KOSTRA, men det har vært små endringer de siste årene), **utgjør økningen i assistent-timer en utgift på nesten 7000 kroner per elev.**

¹⁵ Grunnlaget for dette er en gjennomsnittslønn på 310 000 for 2014 (basert på informasjon om assistentlønn vi har funnet i stillingsannonser på nettet, som inneholder informasjon om minimums og maksimumslønn). Vi har lagt til grunn en inntektsvekst på 29 prosent, noe som innebærer en estimert assistentinntekt på 240 000 kroner i 2008/2009.

Figur 2 – Årstimer til assistent i skolen¹⁶

Til sammenligning har Suldal hatt en reduksjon i bruk av assistent-timer i skolen, antallet er redusert fra ca. 10 600 til 9 500 timer, dvs. 11 prosent.

Dette innebærer at Hjelmeland i 2014 bruker nesten tre assistentårsverk mer enn Suldal, dette innebærer om lag 3500 kroner per elev. Suldal har imidlertid 31 prosent flere elever enn Hjelmeland, slik at beløpet relativt sett er betydelig høyere.

Vi får opplyst fra oppvekstsjef at **økningen også kan skyldes feilføringer**, dvs. at utgifter til barnehageassistenter og SFO-assistenter kan ha vært ført her. Vi vet imidlertid ikke omfanget av dette, fordi kommunen i disse dager forsøker å finne ut av dette. Det er derfor vanskelig å si hvor høy den reelle veksten har vært. Men så lenge assistentene er utgiftsført på skole vil den uansett være én viktig forklaringsfaktor til hvorfor skoleutgiftene er høye i Hjelmeland.

I intervjuene blir det pekt på at det er en del fremmedspråklige elever i Hjelmelandskolen. Tallene fra GSI viser at antall årstimer til særskilt norskopplæring for denne gruppen elever har gått ned, fra 2008 til 2014¹⁷.

HØYE UTGIFTER MED ENKELTE ELEVER

Hjelmeland har også hatt betydelige kostnader knyttet til seks elever som går på skoler utenfor kommunen. Hjelmeland bruker i snitt 228 000 per elev, dvs. om lag dobbelt så mye som gjennomsnittseleven. Et estimat viser at dette utgjør drøyt 1600 ekstra per elev.

¹⁶ Kilde: GSI.

¹⁷ Nedgangen har vært på om lag 500 timer, fra 2135 i 2008 til 1625 i 2014. Selv når vi plusser på årstimerne til *Tilrettelagt opplæring* når kommunen ikke kan tilby morsmålsundervisning eller tospråklig fagopplæring, er det en liten nedgang på drøyt 50 timer. Vi har ikke tilgang til tall fra Suldal langs denne indikatoren.

Et siste moment, som er nokså velkjent poeng, er at **mindre skoler som regel er dyrere i drift enn større skoler**, og dess mindre skolen er - dess mer koster den. I 2013 var skoleutgiftene til Fister og Årdal samlet sett 25 prosent høyere enn utgiftene per elev ved Hjelmeland skole¹⁸. Vi er imidlertid kjent med at Suldal har langt flere og mindre skoler enn Hjelmeland, Suldal har totalt syv skoler/oppvekstsentre¹⁹.

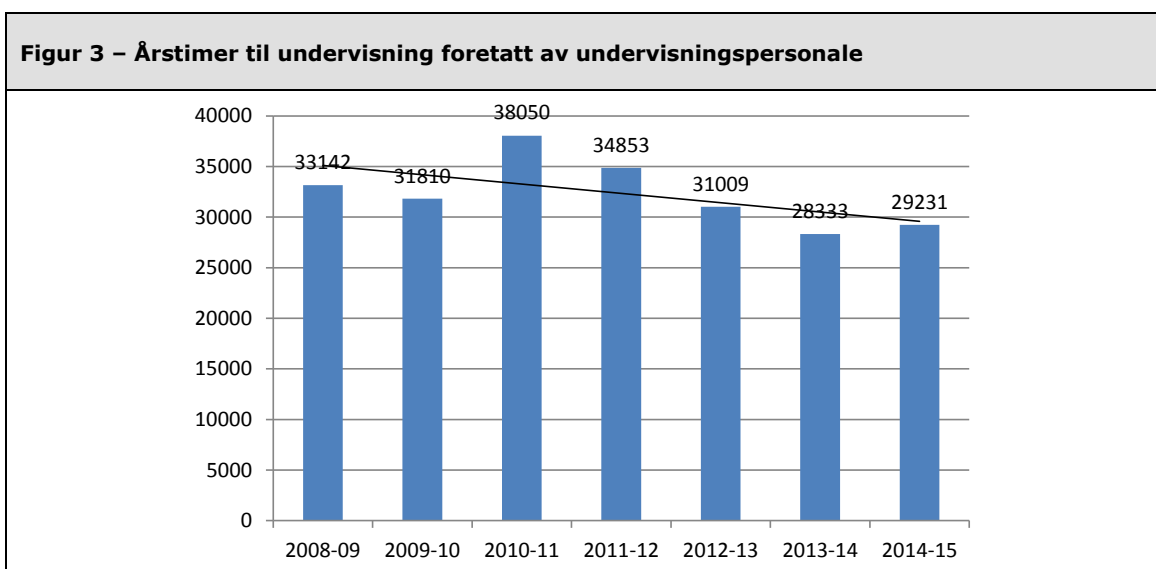
KORT VURDERING

Svært høy vekst i bruk av assistenter i skolen, og betydelige kostnader med enkeltelever, ser ut til å være viktige forklaringer på hvorfor Hjelmeland bruker mer penger til undervisning enn Suldal. Men vi ser ikke bort fra at det også kan være andre forhold som forklarer dette.

2.2.6 NEDGANG I ANTALL UNDERVISNINGSTIMER

Som nevnt er lærertettheten lavere i Hjelmeland enn i Suldal og i kommunegruppe 3. I avsnittene under går vi nærmere inn på utviklingen i undervisningstimer i Hjelmeland, sammenlignet med Suldal.

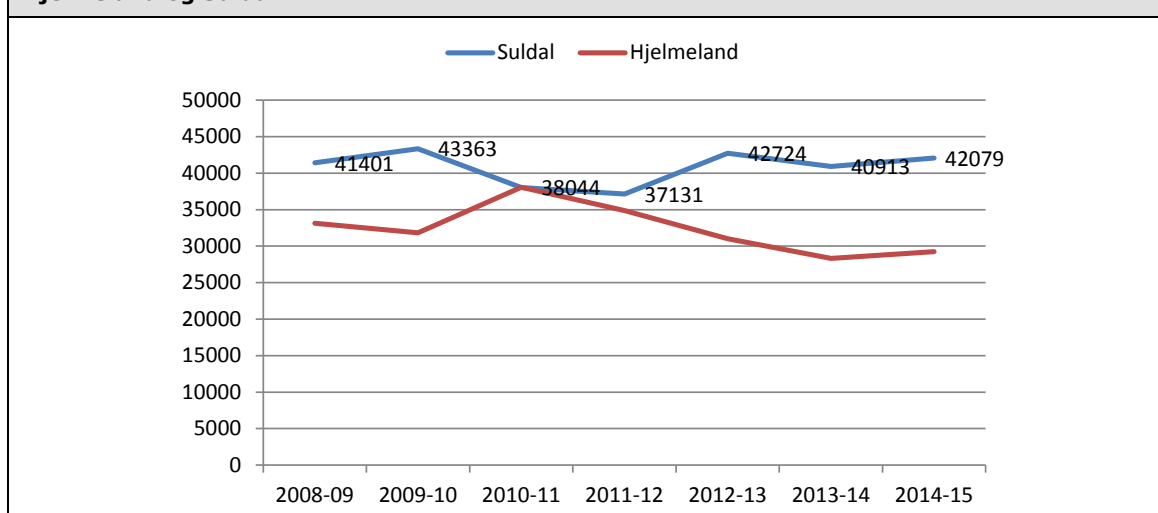
Figuren under viser at årstimene foretatt av lærere er redusert med 12 prosent, fra 2008 til 2014. I 2008 var den gjennomsnittlige gruppestørrelsen 8,4 og i 2013 var den 10,7. Dette må sannsynligvis ses i sammenheng med to skolenedleggelse og sammenslåing av ungdomstrinn i denne perioden ([se over](#)).



Figuren under viser at også her skiller Hjelmeland seg fra Suldal kommune. Vi ser at antallet undervisningstimer foretatt av lærere faktisk har økt litt i Suldal, selv om det varierer litt fra år til år.

¹⁸ Skolenes resultat i økonomiplan, dividert med årets elevtall.

¹⁹ Kilde: <http://www.suldal.net/artikkel.aspx?AId=49&tid=71&mid1=701>

Figur 4 – Årstimer til undervisning foretatt av undervisningspersonale, sammenligning av Hjelmeland og Suldal

I Suldal har antall elever økt fra 511 til 518 fra 2008 til 2014, noe som betyr at det også er en ørliten økning i lærertetthet i Suldal kommune (dvs. antall lærere per elev).

Andelen assistenter i grunnskolen er betydelig høyere i Hjelmeland enn i Suldal kommune. Vi har beregnet forholdstallet mellom årstimer til assistent i prosent av årstimer til undervisning i skolen. I Hjelmeland er forholdstallet 49 prosent, mens i Suldal er forholdstallet 23 prosent. Dette innebærer at det i Hjelmeland er én assistenttime per to lærertimer, mens det i Suldal er én assistenttime per fire lærertimer²⁰.

Forholdet mellom pedagog- og assistenttimer ble også påpekt i forbindelse med omstillingsprosjektet i 2013. Her brukte man GSI-tall fra 2011 og slo fast at Hjelmeland tildelte mindre spesialpedagogtimer, men flere assistenttimer til spesialundervisning enn Finnøy kommune (som var sammenligningsgrunlaget da)²¹. Senere har bruken av assistenter økt med nesten 6000 timer.

Vi ser også at andelen lærere med universitets- og høyskoleutdanning i Hjelmelandskolen er lavere enn både Suldal, kommunegruppe 3 og landet (KOSTRA). Men det er ikke veldig store forskjeller. I Hjelmeland har 12 prosent av lærerne videregående utdanning eller lavere, mens andelen i gruppene/kommunene vi sammenligner med, er mellom syv og åtte prosent (resten har universitets- eller høyskoleutdanning).

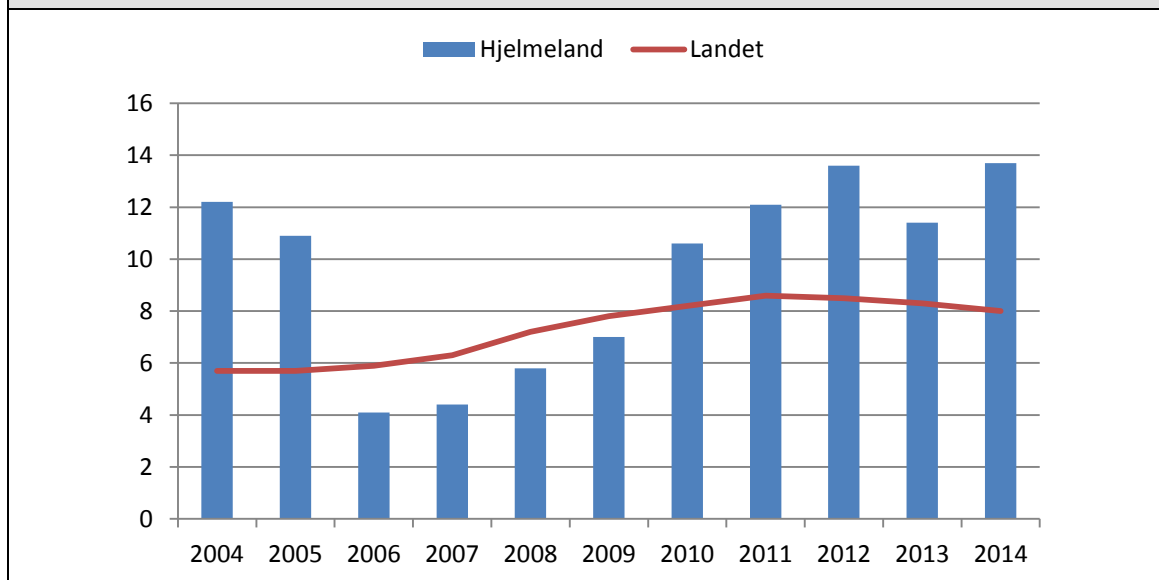
²⁰ Dersom vi gjør dette om til årsverk er det ett assistentårsverk per fem lærerårsverk i Hjelmeland (21 prosent), mens det er ett assistentårsverk per ti lærerårsverk i Suldal.

²¹ Hjelmeland tildelte da 1,6 lærerårsverk mindre til spesialundervisning, og 4 assistentårsverk mer. Forskjellene ble estimert til å utgjøre ca. ett lærerårsverk.

2.2.7 SPESIALUNDERVISNING

En meget stor andel av elevene i Hjelmeland har spesialundervisning. Tallene for 2014 tyder på at nesten 14 prosent av elevene i Hjelmeland hadde spesialundervisning i 2014²² (dvs. 54. elever). I 2014 var den nasjonale andelen på 8 prosent²³.

Figur 5 – Andel elever med spesialundervisning i Hjelmeland – utvikling over tid (KOSTRA)²⁴



Men figuren viser en bemerkelsesverdig utvikling. Fra 2005 til 2006 synker andelen drastisk, fra 11 til 4 prosent «over natten». Dette skyldes et vedtak fattet i kommunestyret den 26.4.2006²⁵. Bakgrunnen for vedtaket var stortingsmelding nr. 30 (2003-2004, Kultur for læring). På side 87 står det: «Det er et klart mål at spesialundervisning skal være nødvendig for en lavere andel enn hva tilfellet er i dag.»

I saken skriver rådmannen: «Kommunen har til nå hatt ein høg prosent elevar som har hatt enkeltvedtak om spesialundervisning. Dette talet må reduserast.» I saken understrekes det at det ikke vil bli noen endring i det tilbudet elevene får. «Mange av dei som tidlegare har fått hjelp ved at dei har fått tildelt timar til spesialundervisning, vil nå få hjelp ved at skulen får dei same ressursene som før, for å kunne gi den enkelte elev tilpassa undervisning. Dette vil gjelde fra og med neste skuleår».

Effekten av vedtaket er lett å lese ut av figuren over. Vedtaket har også en viss ressursmessig effekt. GSI-tallene viser at det totale antallet undervisningstimer pr. elev flater ut i 2006, for så å øke igjen de to påfølgende årene. Men den største effekten er at antallet assistenttimer pr. elev nesten blir halvert (fra 4200 til 2200 timer).

²² Det er flest elever med spesialundervisning på Hjelmeland skole, i 2014/2015 var andelen 15,4 prosent. På Fister skole var andelen 10 prosent, mens Årdal hadde en andel på 8,3 prosent.

²³ 2014-tallet er beregnet på bakgrunn av GSI-tall.

²⁴ 2014-tallet er beregnet på bakgrunn av tall kommunen har rapportert inn til GSI. KOSTRA-tallene er ikke publisert ennå, februar 2015. Totalt 54 elever med spesialundervisning i 2014. Hoveddelen av disse har lærevansker, 36 elever, 14 elever har en kombinasjon av lære- og adferdsvansker, mens de resterende har adferdsvansker.

²⁵ Saksnr. 025/06, Møtedato 26.04-2006. Takk til hovedtillitsvalgt Rolf Olav Mæland for å ha skaffet oss denne saken.

Men etter 2006 og 2007 begynner andelen elever med spesialundervisning å vokse, uten at dette kommenteres i årsmeldingene. Selv om andelen elever med spesialundervisning har økt fra 4 til 7 prosent, fra 2006 til 2009, blir ikke dette kommentert i årsmeldingen for 2009²⁶. I 2010 fortsetter andelen å øke fra 7,1 til 10,6 prosent. Dette er presentert i en stor og omfattende talloversikt, men ikke kommentert med et ord, for eksempel med referanse til vedtaket fra 2006.

I 2011 stiger andelen til 12,1 og i årsmeldingen står det at tallet på elever med spesielle behov er økende, og at dette «..gjer press på ressursar.» I 2012 er andelen steget til 13,6 prosent, nesten 10 prosent mer enn i 2006. I denne årsmeldingen står det at det «*ikkje har vore kapasitet til å gå inn i kostratala for 2012 pga. andre ekstraordinære oppgåver*». I 2013 blir det heller ikke kommentert.

Vi har også sett på økonomiplanene fra 2011 og frem til 2015. Så vidt vi kan se blir dette først problematisert i 2013.²⁷ Rådmannen vil «*initiere omlegging av arbeidet med å tilrettelegge pedagogiske tilbud til elevar, særleg overfor dei som i dag får eller blir vurdert å trenge forsterka undervisning. Faglege miljø i Noreg peiker ofte på at mykje av spesialpedagogiske tiltak ytt gjennom enkeltvedtak ikkje gir den ynskte effekten. Det er ofte fare for stigmatisering av einskildelevar og dårleg ressursutnytting. Utvikling av nye ressursfordelingsmodellar i grunnskulen er eit anna eksempel på kvalitetsutvikling som kan kompensere for eller betre situasjonar med ressurskutt.*»

Økonomiplanen for 2015 følger opp dette økte fokuset på skolesektoren. Planen inneholder en rekke konkrete mål for skolen, og ressursfordelingsmodellen skal endres i løpet av våren 2015.²⁸ Det bør også presiseres at spesialundervisning var et sentralt tema i forbindelse med omstillingsprosjektet (rapport datert mai 2013).

I våre intervjuer peker enkelte på at den høye andelen elever med spesialundervisning kan ha sammenheng med at kommunen har vært i en gunstig økonomisk situasjon²⁹. En av våre informanter sa det slik: «*Jeg tror lærere er flinkere til å snakke inn et større behov ut i fra at vi har hatt god økonomi. Forventningene til ressursene er større i Hjelmeland. Før var det slik at litt for flinke elever fikk litt for mye ressurser. Men det er fryktelig vanskelig å trekke vekk enkeltvedtaket året etter*». Dette henger sammen med at det gjerne er skapt en forventning hos foreldrene.

Flere gir uttrykk for at de ønsker å vri spesialundervisningsressursene over til den ordinære tilpassede opplæringen, men er usikre på hvordan de skal få det til. En av rektorene gav uttrykk for at han følte han var litt mellom barken og veden, og at dette gjorde det vanskelig å redusere spesialundervisningen. Det er kontaktlærere som mel-

²⁶ Eller tilstandsrapporten, for den saks skyld (se under).

²⁷ Økonomiplanen for 2014-2017.

²⁸ Vi har ikke gått nærmere inn på den nåværende ressursfordelingsmodellen, eller forskjellen på denne og den kommende ressursfordelingsmodellen, ettersom den nye skal være klar like etter at denne rapporten er presentert i kontrollutvalget.

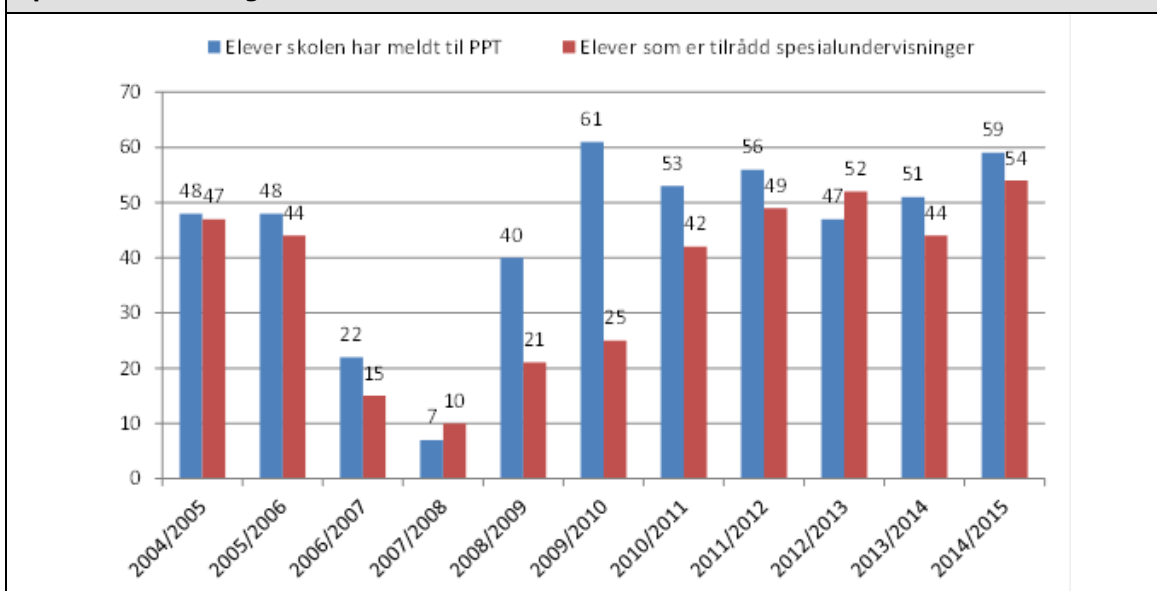
²⁹ Også i tilstandsrapporten fra 2009 pekes det på at «*ressurstilgangen har vore god*».

der fra bekymring om elever til spesialpedagogene, mens det i all hovedsak er spesialpedagogene som gjør kartleggings- og observasjonsarbeidet i forkant av henvisningen til PP-tjenestene, og som skriver den pedagogiske rapporten (der resultatene fra all kartlegging legges ved). Deretter foretar PP-tjenesten sin vurdering, og når de som regel tilrår spesialundervisning, er det vanskelig for rektor å bruke mindre lærerressurser enn det som står i enkeltvedtaket. «Jeg har ikke lov til å bruke økonomi som argument, noe som er en vanskelig øvelse når man samtidig skal spare.»

OPPMELDINGER OG TILRÅDNINGER

I figuren under presenterer vi utviklingen for antall oppmeldte elever til spesialundervisning, og antallet som blir tilrådd.

Figur 6 – Andel elever skolen har meldt til PPT og andele elever som er tilrådd spesialundervisning³⁰



Vi ser at andelen elever som blir oppmeldt faller dramatisk fra 2005 til 2007, deretter stiger antallet kraftig i 2008 og 2009. Det som er interessant å merke seg disse årene, er at det er et stort avvik mellom oppmeldinger og tilrådninger disse årene. I 2009 blir hele 61 elever oppmeldt til PP-tjenesten, mens bare 25 blir tilrådd spesialundervisning. I 2013 blir noen færre, dvs. 59 elever, oppmeldt til PPT, mens over dobbelt så mange blir tilrådd spesialundervisning.

Flere av våre informanter er usikre på hva som kan ha vært årsaken til dette, men fra PP-tjenesten pekes det på at det *kan* ha sammenheng med en strengere tilrådningspraksis på denne tiden³¹. I en periode hadde PP-tjenesten føringer i retning av bare å

³⁰ Antall spesialundervisningsvedtak er nokså identiske med antall tilrådninger, med unntak av 2007/2008, der 16 elever fikk enkeltvedtak. Dette ser ut til å være et spesielt skoleår, ettersom PPT tilrår flere elever enn det skolen har meldt opp, og deretter gir skolen enda flere elever enkeltvedtak.

³¹ Fra PPT-tjenesten understrekes det samtidig at det også kan være andre forhold som forklarer denne utviklingen som illustreres i tabellen.

tilråde spesialundervisning ved store behov hos elevene³². Ved mindre behov skulle man anbefale skolene å ordne dette innenfor rammen av den ordinære tilpassede opplæring, for eksempel i form av kortere styrkingstiltak.

Tallene tyder imidlertid på at PP-tjenesten har gått vekk fra denne tilrådningspraksisen.

Gjennomgangen viser at skolene har egne oppmeldingsprosedyrer til PPT, men prosedyrene er nokså like.

PP-tjenesten er felles for Hjelmeland, Finnøy, Forsand og Strand kommune, og heter PPT for Midt-Ryfylke. Vi har ikke vurdert praksisen ved PP-tjenesten i dette prosjektet. Dette skyldes dels kapasitetsproblemer i PP-tjenesten (stor arbeidsmengde på denne tiden av året), og dels at det ikke er ramme i dette prosjektet for å gå dypt inn i dette. Vi registrerer imidlertid at alle de fire kommunene som er en del av dette samarbeidet har en høy andel elever med spesialundervisning. I 2013 varierte andelen fra 10,5 til 13,1 prosent. Utviklingen i Strand og Finnøy minner også om utviklingen i Hjelmeland, med et fall i andelen elever med spesialundervisning i 2006 (men ikke så kraftig som i Hjelmeland), for deretter å øke gradvis.

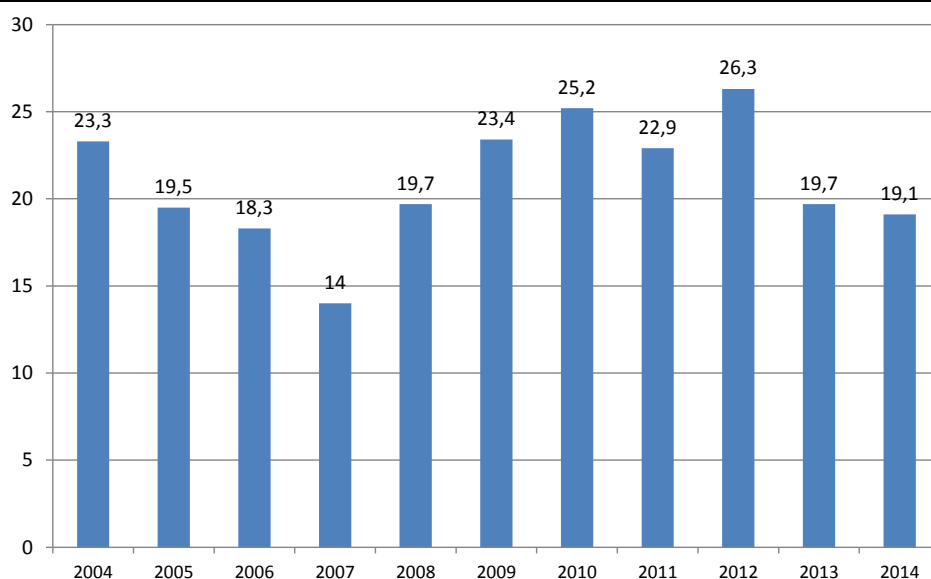
RESSURSER TIL SPESIALUNDERVISNING

Det brukes imidlertid ikke mer lærerressurser på spesialundervisning, nå enn før.

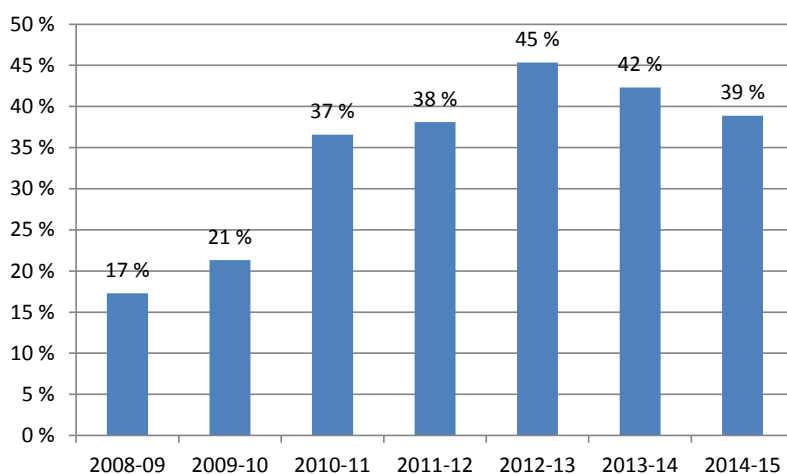
Selv om andelen elever med spesialundervisning har økt, har ikke ressursinnsatsen, målt i antall lærertimer, økt i denne perioden. Faktisk er den totale lærertimeinnsatsen omtrent lik lærerinnsatsen i 2006, da bare 4,1 prosent av elevene fikk spesialundervisning. Dette innebærer at det før ble gitt mye mer lærertimer til et fåtall elever, mens spesialundervisningsressursene i dag «smøres tynnere utover». I 2006 fikk en spesialundervisningselev 4,5 ganger flere lærertimer enn en gjennomsnittselev. I 2014 fikk en spesialundervisningselev 1,4 ganger så mye lærertimer som en gjennomsnittselev. Dette til tross for at flere i intervjuene peker på at Hjelmeland kommune har uforholdsmessig mange elever med store behov.

I intervjuene forklares endringen med mer fleksible gruppebaserte opplegg i spesialundervisningen, og mindre én til én-undervisning. Det blir også pekt på at hver enkelt elev «fikk alt for mye» før.

³² I 2008 kom det blant annet en tilføyelse i opplæringsloven § 1-3, som sier at kommunen på 1.til 4. trinn skal sørge for den tilpassede opplæringen i norsk, samisk og matte blant annet innebærer høy lærertetthet, og er særlig rettet mot elever med svake ferdigheter i lesing og regning. Det kom også en lignende endring i opplæringsloven § 2-8.

Figur 7 – Antall læretimer til spesialundervisning av antall læretimer totalt (KOSTRA)³³

Skolenes ressursinnsats til spesialundervisning er imidlertid betydelig større dersom vi legger assistenttimene inn i regnestykket. Som nevnt er hoveddelen av assistentbruken knyttet til spesialundervisningen. I figuren under illustrerer vi utviklingen i pedagog- og assistenttimer til spesialundervisning, i prosent av det totale antallet pedagog- og assistenttimer ved skolen.

Figur 8 – Andel lærer- og assistenttimer til spesialundervisning, i prosent av det totale antallet lærer- og assistenttimer i Hjelmelandskolen

2.2.8 LITE PRESIS STYRINGSINFORMASJON I ÅRSMELDINGENE

Vi spurte rektorene om hva de legger i begrepet internkontroll. En av dem sa det slik: «At politikere og rådmann er kjent med det som skjer i organisasjonen og at større endringer oppdages.»

³³ 2014-tallet er beregnet på bakgrunn av tall kommunen har rapportert inn til GSI. KOSTRA-tallene er ikke publisert ennå, februar 2015.

Som vi har vært inne på har kommunen i liten grad rapportert omkring noen av de ovenfor nevnte forholdene (spesialundervisning, assistentbruk eller utgiftsvekst) i årsmeldingene fra 2009 til 2013. Dette er heller ikke tatt opp i tilstandsrapportene (se under), med unntak av tilstandsrapporten fra 2013 der det konstateres at andelen elever med spesialundervisning er høy.

Et annet moment er at årsmeldingene har nokså ulik form. Årsmeldingene fra 2009 og 2010 er nokså detaljerte, og inneholder en rekke nøkkeltall for Hjelmeland, sammenlignet med andre kommuner på skolefeltet. I tillegg forteller hver enhet noe om året som gikk.

Årsmeldingene fra 2011 til 2013 har en annen karakter, de er noe kortere, men inneholder ikke sammenligninger med andre.

En hovedinnvending mot alle årsmeldingene er at kommunens hovedutfordringer drukner i detaljene. Det er vanskelig å få tak i hva som er hovedutfordringene. Det ser ikke ut til å ha vært et bevisst forhold til de tallene som er presentert, eller forholdet mellom tall, beskrivelse og målformuleringer.

Målformuleringen er flere år veldig vage og uforpliktende. Et eksempel på dette:

- I 2010, 2011 og 2012 er ett av de oppnådde målene: *God kvalitet i skole og barnehage, kvalifisert personale*. Det står ingenting om hva som menes med dette eller hvordan god kvalitet måles, men det konstateres at målet er nådd.
- Årsmeldingen fra 2013 gir et annet bilde, uten at det er helt enkelt å forstå hva som har endret seg. I 2013 står det under overskriften *Framtida – utfordringar, mål, tiltak i høve til 2013*:
 - *Kompetansebehovet i skulen er stort. Her kan nemnast at det på ungdomssteget vil trengja lærerar med norsk, engelsk, tysk, spansk og spesialpedagogikk i fagkrisen i nær framtid.*
 - *To andre mål fra 2013: «Betre samarbeid mellom skulane. Her kan nemnast at for å følgja opp/forbeta resultatata på nasjonale prøver for 5. og 8. trinn, må lærarane får alle tre skulane sammen analysera resultatata og verte einige om tiltak».*
 - *«Meir målbevisst arbeid med skuleutvikling ved help av Veilederkorpset.»*

I 2011 stiger skoleutgiftene kraftig og avviket mellom Hjelmeland og andre kommuner er spesielt stort dette året. Dette er vist i en tabell sammen med en rekke andre nøkkeltall for skolen, men blir ikke kommentert i årsmeldingen. Det foretas heller ikke sammenligninger med andre kommuner dette året.

2.2.9 KORT OM TILSTANDSRAPPORTENE

Ifølge opplæringsloven plikter kommunene å utarbeide en årlig rapport om tilstanden i opplæringen. Rapporten skal omhandle læringsresultat frafall og læringsmiljø. Hjelmeland utarbeidet en slik rapport de siste årene, men tilstandsrapporten endret form i 2013.

Rapporten inneholder formkravene, blant annet læringsresultat. Her vises resultatene på nasjonale prøver, standpunkt karakterer og eksamens karakterer.

Kommunen har imidlertid ikke resultat av kommunale prøver «..som kan nyttas for 2013. For 2014 vil ein få resultat på utvalde prøvar.»

Årsaken til dette er at kommunen ikke har tatt i bruk kartleggingsportalen Vokal, til tross for at man har hatt denne nett-tjenesten i flere år. Vokal er et nettbasert system som samler og sammenstiller vurdering og kartlegging, slik at lærere kan gi tilpasset undervisning og bedre oppfølging av den enkelte elev.

Skoleledelsen på sin side får informasjon om kartleggingene, og kan bruke denne informasjonen til å følge opp lærerne i forbindelse med oppfølgingen av den enkelte elev. Skoleledelsen kan videre ta ut status på gjennomføring og se samlede resultater for hele skolen. Og sist men ikke minst, får kommuneledelse og politikere standardisert arbeidet med kartleggingene, og kan følge opp skolene i gjennomføringen. Et sentralt poeng er at også skoleeier skal kunne ta ut styringsinformasjon fra kartleggingsprøvene.

I intervjuene pekes det på at Vokal ikke har blitt brukt på en systematisk måte, noe som gjør det vanskelig for skoleledelsen og rektor å følge opp lærerne mht. dette. Skolene har lagt inn enkelte lokale resultater, men hvilke kartlegginger som legges inn varierer fra skole til skole og fra lærer til lærer. Gjennomgangen vår tyder heller ikke på at det er en systematikk mht. når disse skal legges inn i systemet, og at kartleggingenes «ferskhet» varierer. Årsaken til dette er at skolene ikke har vært samkjørte mht. hvilke kartlegginger som skal være felles for alle.

Vi får opplyst i intervjuene at dette ikke betyr at det ikke gjennomføres tester og kartlegginger – det betyr at man ikke har valgt hvilke tester som skal være felles for alle, og når testene skal gjennomføres.

Vi får opplyst fra den nye skolesjefen at målet er at alle skolene skal ha de samme kartleggingsprøvene, og at dette skal inn i det nye kvalitetssystemet, som vil bli vedtatt våren 2015.

VURDERING

Det er positivt at Hjelmeland har en egen tilstandsrapport for skolen, slik loven krever.

Arbeidet med kartleggingsprøvene har imidlertid ikke blitt fulgt opp godt nok. Etter vår vurdering er det svært viktig å få til en bedre bruk av Vokal, herunder at det blir fattet en beslutning om *hvilke* kartleggingsprøver som skal være obligatoriske for alle skolene, og *når* kartleggingsprøvene skal gjennomføres.

I 2012 gjennomførte vi en forvaltningsrevisjon av Stavangerskolen, der vi så på hvordan skolene fulgte opp kartleggingsprøvene. Da ble det eksempelvis gjennomført obligatoriske lesekartlegginger på 1., 2. og 3. trinn for alle skolene i byen. Gjennomgangen vår viste at disse gav lærerne, rektor og skoleeier god styringsinformasjon om elevenes ferdigheter, og at de har den fordel at de fange opp elever som er under kritisk grense³⁴. Dette er sentral styringsinformasjon for skoleleder og kommuneledelse slik at man kan målrette oppfølgingen, og for å kunne oppfylle opplæringslovens intensjon om tidlig innsats. Bedre styringsinformasjon om nivået på de lavere trinnene vil kunne redusere bruken av spesialundervisning, og sikre at en større del av ressursene brukes innenfor rammen av den ordinære tilpassete opplæringen.

Stavanger kommune startet med felles lesekartlegginger på samtlige trinn i 2004-2005, mens Kartleggingsportalen (senere Vokal) ble tatt i bruk i 2008.

2.2.10 KORT OM DET NYE KVALITETSVURDERINGSSYSTEMET

Per februar 2015 er kommunen i ferd med å slutføre arbeidet sitt med et eget kvalitetsvurderingssystem for skolene. Dette skal etter planen vedtas i løpet av våren 2015. Her finnes det blant annet en klargjøring av de ulike aktørenes ansvar for elevenes opplæring: Skoleeier (kommunestyre/rådmann), kommunalsjef for oppvekt, rektor, kontaktlærer/faglærer og foreldre, og den inneholder også en del om å sikre alle den nødvendige administrative (forvaltningslov, opplæringslov, kommunale planer og budsjett) og faglige kompetanse. Sistnevnte kommer i form av en egen kompetanseplan våren 2015.

Intervjuene våre tyder også på at møtene mellom skolesjef og rektorer har fått en noe annen form, med mer rom for pedagogiske drøftinger og utviklingsarbeid. Dette blir sett på som en positiv utvikling av partene.

2.2.11 HVA GJØRES PÅ SKOLENE?

Skolene og skoleledelsen har i 2014 og første halvdel av 2015 **blitt fulgt opp av utdanningsdirektoratets Veilederkorps**, som gir støtte til skoleeiere og skoler som trenger veiledning for å bedre læreprosessen i skolen. Målet er at flere elever skal lære og mestre mer, og fullføre utdanningsløpet. Veilederkorpsset har vært inne på alle de tre skolene i Hjelmeland og gjennomført analyser, vurderinger av praksisen ved den enkelte skole, med en påfølgende oppfølging fra veilederkorpsset.

³⁴ Jf. forvaltningsrevisjonsrapporter om oppfølginger av kartlegginger i Stavangerskolen og Sandnesskolen, 2012.

Hjelmelandskolens to satsingsområder er vurdering for læring og klasseledelse, og at satsingsområdene har en klar sammenheng med veilederskorpsets observasjoner.

Vurdering for læring er all vurdering som gis underveis i opplæringen og som bidrar til å fremme læring. I Hjelmeland skal man arbeide for å få en felles forståelse av hva som er en god vurderingspraksis.

Gjennomgangen vår tyder på at det de siste to årene er rettet sterkere oppmerksomhet rettet mot å tenke helhet i Hjelmelandsskolen, både i styringslinjen fra kommunestyret til den enkelte lærer, og mellom lærere, trinn og skoler. **Det ser kort sagt ut til å ha blitt et sterkere overordnet fokus på Hjelmelandsskolens felles utfordringer.**

Men intervjuene tyder på at man **ikke er i mål** med dette **ennå**. **Bruk av Vokal** har som nevnt et betydelig **forbedringspotensial**. Det samme har bruken av **nasjonale prøver**. Så sent som høsten 2014 hadde enkelte lærere aldri hadde vært inn og sett på elevenes prestasjoner på de nasjonale prøvene³⁵. Disse prøvene har vært gjennomført ved norske skoler siden 2004.

Det blir også pekt på at det fremdeles er et betydelig **forbedringspotensial mht. samarbeid om oppfølging av nasjonale prøver**, både mellom trinn, faggrupper og skoler: «*Det blir litt opp til den enkelte lærer innenfor det enkelte fag*». Det ser ut til at en del lærere savner en felles arena for erfaringsdeling og tilbakemeldinger. Rapportene fra Veilederkorpset viser også at lærerne ved den ene skolen har hatt ulik praksis mht. ukeplanene, der enkelte ukeplaner ikke har hatt læringsmål.

Oppvekstsjef og skolene er i gang med å utarbeide lokale læreplaner, og disse skal være ferdige i løpet av 2015.

Vi går ikke nærmere inn på arbeidsmetodikk, organisering og tilpasningen av undervisningen i Hjelmelandskolen. Flere peker imidlertid på at skolene har et forbedringspotensial her, og at **resultatene fra kartlegginger og nasjonale prøver bør anvendes systematisk for å styrke oppfølgingen av elevene.**

Bort fra klassesdelingsregel. Kommunen går i økonomiplanen for 2015-2018 bort fra den gamle regelen om klassesdeling, som kommunen har praktisert frem til 2014. Den gamle klassesdelingsregelen innebar inntil 28 elever på ett trinn, inntil 24 elever på to trinn, inntil 18 elever på tre trinn, og inntil 12 elever på 1-7 trinn. Denne regelen ble fjernet fra opplæringsloven i 2003, der målet var å øke det lokale handlingsrommet. Kommunestyret har tidligere vedtatt at den gamle gruppeinndelingsregelen likevel skulle gjelde i Hjelmeland kommune. Etter forslag fra rådmannen ble denne regelen fjernet i forbindelse med behandlingen av økonomiplanen for 2015-2018. Hovedgrunnen til dette var at klassesdelingsregelen noen ganger gir urimelige ressursmessige ut-

³⁵ Opplyst i intervju.

slag på de mindre skolene. Ved å gå bort fra denne regelen ønsker man en større fleksibilitet i ressurstildelingen. Det pekes på at en større fleksibilitet «..vil åpne for andre former for undervisning, der ein både kan operere med store klasser og når tema og situasjon tilseier det, og i mindre gruppe i andre situasjoner.»

2.2.12 VURDERINGER

Hjelmeland kommune bruker mye ressurser til grunnskoleopplæringen sammenlignet med andre kommuner, men fra 2011 til 2013 har utgiftene gått ned. I den gjeldende økonomiplanen har kommunen en ambisjon om å få ned utgiftene på nivå med Suldal kommune.

I gjennomgangen finner vi et paradoks: Hjelmeland bruker betydelig mer penger på undervisningen enn Suldal og kommunegruppe 3, men har lavere lærertetthet. Hvordan henger dette sammen?

Vår gjennomgang viser at Hjelmeland kommune har hatt en formidabel økning i bruk av assistenter i skolen, og at dette er en viktig forklaring på den høye ressursbruken i skolen. I løpet av en syvårsperiode har veksten vært på 209 prosent, et estimat vi har gjort viser at økningen utgjør nesten 7000 kroner per elev. Suldal har hatt en reduksjon i bruk av assistenter.

Hjelmeland har også hatt betydelige kostnader knyttet til seks elever som går på skoler utenfor kommunen, noe som også er med å trekke opp det totale utgiftsnivået.

Det er sannsynligvis også andre forhold som kan være med å forklare forskjellene mellom Hjelmeland og Suldal.

Ellers er den høye andelen elever med spesialundervisning i seg selv en kostnadsdriver. KOSTRA-tallene for 2013 viser at Suldal bruker 15 prosent av undervisningstidene på spesialundervisning, mens Hjelmeland bruker nesten 20 prosent. Og Hjelmelands utstrakte bruk av assistenter er i første rekke knyttet til spesialundervisning.

Dette er imidlertid ikke en forklaring på det tilsynelatende paradokset, ettersom spesialundervisningsressursbruken inngår i lærertetthetsindikatoren. Men generelt er høy ressursbruk til spesialundervisning en kostnadsdriver samtidig som det blir færre ressurser til den ordinære tilpassede opplæringen

Et siste moment, som er nokså velkjent poeng, er at mindre skoler som regel er dyrere i drift enn større skoler, og dess mindre skolen er - dess mer koster den. I 2013 var skoleutgiftene til Fister og Årdal samlet sett 25 prosent høyere enn utgiftene per elev ved

Hjelmeland skole³⁶. Vi er imidlertid kjent med at Suldal har langt flere og mindre skoler enn Hjelmeland, Suldal har totalt syv skoler/ oppvekstsentre³⁷.

Lærere vs. assistenter. I Hjelmeland er det blitt færre undervisningsårsverk og flere assistentårsverk, de siste syv årene. I Suldal har utviklingen vært motsatt, dvs. en marginal økning i undervisningstimer og en nedgang i bruk av assistenttimer. Andelen assistenter i grunnskolen er betydelig høyere i Hjelmeland enn i Suldal kommune. I Hjelmeland er det én assistenttime per to lærertimer, mens det i Suldal er én assistenttime per fire lærertimer

Det kan godt være at det er gode grunner til at det slik, for eksempel at flere av barna i Hjelmeland har behov for oppfølging av assistent (pga. av fysiske utfordringer eller adferdsutfordringer). Men dette vet vi ikke. Det er mer urovekkende dersom dette innebærer at assistentene i langt større grad utfører spesialundervisningen, noe som vil kunne svekke kvaliteten (og kanskje også bidrar til at den høye andelen vedvarer).

Vi anbefaler kommunen å se nærmere på den sterke økningen i bruk av assistenter i skolen, for å se på om assistentressursene kan utnyttes på en mer rasjonell måte.

Spesialundervisning. Hjelmeland kommune har en høy andel elever med spesialundervisning, og bruker mye ressurser på dette. I 2014 var andelen nesten 14 prosent. Men bildet har endret seg de siste årene. Fra 2005 til 2006 «stupte» andelen fra 11 til 4 prosent. Årsaken til dette var et politisk vedtak, basert på nasjonale føringer, der man ønsket at flere elever skulle få hjelp innenfor rammen av den tilpassede opplæringen. Den største effekten av dette vedtaket var at antallet assistenttimer pr. elev, nesten ble halvert. Dette indikerer at det var et insparingspotensial mht. assistentbruk da, og at det også kan være det i 2015.

De neste årene vokser andelen elever med spesialundervisning kraftig. I 2006 og 2007 ser vi et kraftig fall i skolenes oppmeldinger til PPT. I 2008 og 2009 øker oppmeldingene kraftig, mens PPT holder igjen - bare 41 prosent av oppmeldingene i 2009 ender opp i en tilråding om spesialundervisning (I 2014 er tilrådningsandelen 92 prosent). Det ser ut til at årsaken til dette var en strengere tilrådningspraksis i PP-tjenesten på dette tidspunktet.

Det store spørsmålet er: Hvorfor økte andelen spesialundervisningselever så fort? Én mulig forklaring er at andelen i 2006 var urealistisk lav, og at ikke alle som hadde behov for det, fikk spesialundervisning. En annen mulig forklaring var at det ikke var tilstrekkelig politisk og administrativ oppmerksomhet omkring å forsøke å holde andelen lav. Det er overraskende at den sterke økningen de påfølgende årene ikke blir kommentert, vurdert eller problematisert i sentrale styringsdokumenter, med utgangspunkt i vedtaket fra 2006. En tredje forklaring er at PPT ser ut til å ha endret til-

³⁶ Skolenes resultat i økonomiplan, dividert med årets elevtall.

³⁷ Kilde: <http://www.suldal.net/artikkel.aspx?AId=49&tid=71&mid1=701>

rådningspraksis, til å være «strenge», i tråd med nasjonale føringer de første årene, til å myke litt opp på denne praksisen etter hvert.

En fjerde mulig forklaring er at sterk vekst i bruk av assistenter i spesialundervisningen, som vi tidligere har vært inne på.

En femte forklaring er kvaliteten på den ordinære undervisningen. Spesialundervisning handler ikke bare om enkeltvedtak og rettigheter, men også om kvaliteten på den ordinære undervisningen. Vi har ikke sett nærmere på kvaliteten i undervisningen i vår gjennomgang, men vi har likevel flere indikasjoner på at undervisning kan bli mer målrettet. Skolene har ennå ikke utarbeidet lokale læreplaner, disse skal utarbeides i løpet av året. Gjennomgangen viser videre at kommunens, skolenes og lærernes oppfølging av kartlegginger og nasjonale prøver har et betydelig forbedringspotensial. Det er overraskende at en liten kommune som Hjelmeland fremdeles ikke har funnet frem til hvilke kartlegginger som skal gjelde for alle skolene. Kartleggingene gir lærerne, rektor og skoleeier god styringsinformasjon om elevenes ferdigheter allerede på 1, 2, og 3. trinn, og har den fordel at de fange opp elever som er under kritisk grense. Dette er sentralt for å kunne sette inn målrettede styrkingstiltak på et tidlig tidspunkt, noe som vil kunne redusere andelen elever med spesialundervisning.

Det ser også ut til at det er behov for å legge til rette for et bedre samarbeid og en bedre pedagogisk erfaringsdeling mellom trinn, faggrupper og skoler. Dette vil kunne utvide lærernes pedagogiske verktøykasse både mht. til den ordinære tilpassede undervisningen og mht. valg av styrkingstiltak. Det vil også kunne være kompetansehevende og faglig stimulerende.

Helt til slutt ønsker vi å understreke at det er mye positivt på gang innen skolesektoren i Hjelmeland, og vi registrerer en helt annen oppmerksomhet fra kommuneledelsen omkring mange av de nevnte forholdene de siste årene. Det arbeides på flere fronter, og det er mye som skal på plass dette året (se [vedlegg](#)), blant annet et nytt kvalitetsvurderingssystemet.

2.3 BARNEVERN

2.3.1 SENTRALE NØKKELTALL

Barne- og familieseksjonen består av 4,4 årsverk, og har ansvar for barnevernsarbeidet faglig rådgivning innen området funksjonshemmede. Barnevernet har som mål å gjøre foreldrene i stand til å gi god nok omsorg til barna sine, og samarbeider noe med Strand og Forsand kommune.

En kort gjennomgang av tall i SSBs KOSTRA-statistikk og fylkesmannsrapportering viser følgende trekk ved utviklingen i barnevernet i Hjelmeland

- **Andel barn med barneverntiltak har økt dramatisk de siste årene, fra 2,9 prosent i 2004, til 8,6 prosent i 2013 (61 barn).** Dette er dobbelt så mange som snittet for alle Rogalandskommunene (4,3).
- Barnevernet i Hjelmeland skiller seg videre med at det er **en langt høyere andel undersøkelser som ender opp i et barneverntiltak**, 67 prosent i 2013 og 77 prosent de siste ti årene. Snittet for Rogaland er i underkant av 50 prosent. Ferske tall for 2014 viser at andelen i Hjelmeland er redusert til 55 prosent. Samtidig har barnevernet sendt over 12,5 av sakene (fem saker) til fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker, for begjæring om omsorgsovertakelse.
- Barnevernet i Hjelmeland har hatt en **kraftig økning i antall bekymringsmeldinger** de siste årene, fra 17 i 2007 til 38 i 2013, og nesten 50 i 2014. Lovkravet er at alle bekymringsmeldingene skal gjennomgås i løpet av en uke. I 2013 var det fristoverskridelser i 13 prosent av sakene. Til sammenligning var andelen fristoverskridelser på mellom 1 og 2 prosent i de andre Rogalandskommunene.
- **Det er fristoverskridelser i forbindelse med undersøkelser.** En barnevernsundersøkelse skal gjennomføres snarest, og senest innen tre måneder. I særlige tilfeller kan fristen være seks måneder. I 2013 hadde **56 prosent** av undersøkelsene en behandlingstid på over tre måneder. **Rogalandssnittet var på 30 prosent.** I 2013 var det 30 prosent rene fristoverskridelser, i forhold til lovkrav. I 2014 var det 15 prosent fristoverskridelser³⁸.

Tall og tilbakemeldinger i intervjuene tyder på at **tallene** for behandlingstid i undersøkelser **ikke er helt korrekte**. Vi får opplyst at dette **skyldes registreringsfeil og feil bruk av fagsystemet**. Det kan se ut som den reelle andelen fristbrudd for 2013 er 18 og ikke 30 prosent, og at ikke over halvparten av undersøkelsene har tatt mer enn tre måneder.

- I 2013 ble i alt 17 undersøkelser avsluttet, mens hele 40 saker ble avsluttet i 2014. I intervjuene vår vi opplyst at 2013 var et vanskelig år, med en del sykemeldinger.
- Det er også et lovpålagt krav at alle barn som har tiltak i barnevernet skal ha **tiltaksplan**. I 2013 hadde kun 61 prosent av barna tiltaksplan. Det bør bemerkes at andel barn med tiltaksplan har vært mellom 90 og 100 prosent de foregående årene.
- Det har vært en **kraftig økning i utgifter til barnevernet** de siste årene, fra 1,8 millioner kroner i 2004 til 6,4 millioner kroner i 2013 (250 prosent)³⁹.
- **Utgiftene pr. barn i barnevernet har imidlertid ikke økt noe særlig over tid**, selv om utgiftene har variert en del enkelte år (63 000 i 2004, 127 000 i 2008 og 92 000 i 2013). Dette kan tyde på at det først og fremst er veksten i antall barn som er hovedårsaken til utgiftsveksten, og ikke at tiltakene er særlig mer kostbare nå enn før.
- Barnevernet i Hjelmeland har de seneste årene hatt mange barn med undersøkelse eller tiltak pr. saksbehandler (21,2 i 2013 mot 17,3 i snitt for Rogalandskommunene).

³⁸ Kilde: Rapporteringsbanken.

³⁹ Kilde: Funksjon, 244, 251 og 252 i kostra, det vil grovt sett si utgifter til saksbehandling, hjelpetiltak og tiltak utenfor hjemmet

kommunene). Barnevernet i Hjelmeland har også hatt betydelig flere barn pr saksbehandler en del år, for eksempel 29,3 i 2011). Dette er **en indikasjon på** at barnevernet i Hjelmeland har en relativt **høy saksmengde**, sammenlignet med andre kommuner.

- **Barnevernet har også hatt en del merforbruk de siste årene.** I 2011 var merforbruket 1,3 millioner, dvs. 28 prosent, i 2012 var det et merforbruk på ca. 550 000 kroner, eller 11 prosent. I 2013 var budsjettsprekken på ca. 1,3 millioner kroner, eller 21 prosent. Foreløpige tall per 04.02.15 viser et merforbruk på 33 prosent, eller 2,1 millioner kroner.

2.3.2 FUNN OG VURDERINGER

HØY ANDEL BARN MED BARNEVERNTILTAK – I LITEN GRAD PROBLEMATISERT

Den sterke veksten og den svært høye andelen barn med barnevernstiltak er i liten grad problematisert i rapporteringer og sentrale styringsdokumenter. Det høye antallet barn med tiltak blir i stedet brukt som et argument for merforbruket. Et eksempel på dette er hentet fra årsrapporten for 2012: «*Barnevernleiar er ikkje overraska over det (merforbruket) med så mange barn med tiltak. I barnevernet er det lovpålagt med forbyggjande tiltak for å avhjelpe omsorgssviikt m. m og når auken på meldingar og barn har vore så stor over fleire år og barn kan være i systemet i fleire år, så var dette som venta. Barneverntenesta har meld frå om dette i fleire år, men i standen for å få auke i midler, vert budsjettet redusert⁴⁰*». For 2011 var andelen barn med tiltak på 8,7 prosent, mens andelen var 8,6 prosent i 2012: «*Sjølv om me ikkje har dei siste kostratala så reknar vi med at vi framleis har mange barn i høve folketallet og låge kostnader pr. barn i barn i tiltak og det verkar derfor utforståelig for seksjonen at våre brukarar skal bli ramma av nedskjæringar. Seksjonen har vært underbudsjettet i mange år og skal barn og familiar i Hjelmeland få den hjelpa dei har rett på må ein få eit realistisk budsjett.*»

I oktober 2014 søker rådmannen kommunestyret om tilleggsbevilgning til barnevernet⁴¹. I vurdering og konklusjon står følgende: «*Dei tenester barnevernet gir er lovpålagte. Barneverntenesta kan ikkje styre talet på barn som treng tiltak, det avhenger av kor mange det for tida er bekymring rundt. Når me er inne i ei sak må gi best mulig hjelp til barnets beste. Er ikkje dette godt nok må me plassere utenfor heimen og ta dei kostnadene som fylgjer med.*»

I rapporteringen savner vi en mer kritisk refleksjon omkring den sterke økningen i antall barn med tiltak og hvorfor denne har vedvart over tid. I stedet for å reflektere over dette, brukes den høye andelen som et argument for at arbeidsmengden er høy - og som et argument for å unngå omsorgsovertakelse. Begge deler er selvfølgelig helt rett, men det er samtidig på sin plass å se om dette kan ha noe med barnevernets egen praksis å gjøre.

⁴⁰ Barnevernets årsmelding fra 2012.

⁴¹ I 2014 ba enheten kommunestyret om en tilleggsbevilgning på 1,1 millioner kroner. Grunnlaget for styrkingen var et samlet økt behov i barne- og familieenheten på kroner 1,6 millioner kroner. Helse- og sosialområdet dekket selv en halv million gjennom omdisponering/innsparing

Et annet viktig tallfunn her er at barnevernet i Hjelmeland har en svært høy andel undersøkelser som ender opp i tiltak, sammenlignet med andre. Det kan være gode grunner til at det er slik. Men også her vil det etter vår vurdering være naturlig å bruke *dette* tallet til å reflektere over egen praksis og arbeidsmetodikk. Riktignok er Hjelmeland en forholdsvis liten kommune der få brukere kan gi store statistiske utslag, men også langs denne indikatoren skiller kommunen seg ut over tid, noe som styrker tallets verdi som trendmåler.

ÅRSAKER TIL STERK TILTAKSVEKST - HVA SIER VÅR GJENNOMGANG?

I stedet for å la spørsmålet om årsaker til veksten ligge, og overlate det til kommunen, og bare se på internkontrolldimensjonen i dette - har vi i stedet forsøkt å gå nærmere inn i dette spørsmålet. Vi har spurt de ansatte i barnevernet og et utvalg samarbeidspartnere om hva som kan være grunnen til at det er så mange barn som har barneverntiltak. Ikke overraskende ser det ut til at det kan være flere forhold som virker sammen, noen som for barnevernet er relativt upåvirkelige på kort sikt, mens andre forhold er mer påvirkelige. Dette oppsummeres under:

- Det har vært en **kraftig økning i antall bekymringsmeldinger** de siste årene. Dette forklares i all hovedsak med at **flere instanser er blitt bedre til å identifisere bekymringsfull utvikling**. Dette synes de aller fleste å være enige om.
- Til tross for dette peker flere på at **en god del av bekymringsmeldingene burde ha kommet før**, og at bekymringene ofte er alvorlige når de først blir meldt. Det er sjelden det kommer inn grunnløse meldinger, hevdes det.
- **Lav henleggelsesprosent**. Det er prosentvis færre meldinger som blir henlagt i Hjelmeland, sammenlignet med andre kommuner. Fra 2009 til 2014 var andelen henlagte meldinger på mellom 13 og 3 prosent, med unntak av 2013 (24 prosent henlagte meldinger)⁴². Henleggelsesprosenten i fylket og i landet har vært mellom 20 og 23 prosent de siste årene.
- Selv om de fleste samarbeidspartnerne ser ut til å ha lavere terskel for å melde bekymring, hender det fremdeles at flere av bekymringene meldes for sent. Dette forklares med at det er miljøet i kommunen er lite, og at en del kvier seg for å melde.
- **Det kan altså se ut som at samarbeidspartnerne fremdeles har et forbedringspotensial mht. å sende bekymringsmeldinger, og at dette blant annet skyldes små forhold. Til tross for dette har altså nesten ni prosent av barna i Hjelmeland barneverntiltak.**
- Flere hevder også at **behovet for barneverntiltak reelt sett er blitt større i Hjelmeland de siste 9 årene**.
 - Dette forklares med mange tilflyttere til kommunen, herunder enkelte med økonomiske og sosiale utfordringer.

⁴² Kilde: Rapporteringsbanken.

- Vi får også opplyst at det har vært en økning i antall innvandrere til kommunen, både flyktninger og arbeidsinnvandrere.
- Det har vært en kraftig vekst i innvandrerbefolkningen i Hjelmeland fra 2004 til 2014, på drøyt 200 prosent. Per januar 2014 er Hjelmeland blant de kommunene med den største innvandrerandelen i fylket, 17,3 prosent⁴³. To tredjedeler av disse kommer fra Europa, primært Øst-Europa. Den resterende delen kommer primært fra Asia og Afrika. I intervjuene får vi opplyst at om lag 30 prosent av brukerne av barneverntjenester er innbyggere med innvandrerbakgrunn, dvs. en betydelig overrepresentasjon i forhold til folketallet.
- Lav gjennomstrømning av barn i tiltak ville kunne vært en mulig forklaring på den høye andelen barn med tiltak. Med dette mener vi om barna som hovedregel har tiltaket over lang tid, for eksempel fordi ting ikke bedres, eller pga. mange kompenserende tiltak. Det kan imidlertid se ut til at gjennomstrømningene i Hjelmeland er nokså lik landets storbykommuner⁴⁴.
- **Flere peker også på at det mulig for kommunen selv å påvirke antallet barn med hjelpetiltak**, enten i form av å styrke det forebyggende arbeidet mot barn og familier, eller ved å overlate flere barn til andre hjelpeinstanser. Dette utdypes under:
 - Som nevnt er det en veldig høy andel undersøkelser som ender i barneverntiltak i Hjelmeland, sammenlignet med andre kommuner.
 - I intervjuene peker flere på at barnevernet i for liten grad ser på andre muligheter enn barneverntiltak. «*Det er enten eller, det er et barneverntiltak eller intet tiltak. Det er aldri en mellomting, for eksempel at barnevernet veileder litt i forbindelse med undersøkelsen, for deretter overlate ansvaret til andre instanser. Det er også andre som kan veilede og ha samtale, uten at det trenger å være et barneverntiltak*».

Barnevernsleder er ikke enig i denne beskrivelsen. Hun hevder at det ikke er uvanlig at barnevernet er inne og veileder eller har samtaler sammen med helsestasjon eller enhet for psykisk helse, i forbindelse med enkeltsaker: *Det er i slike saker andre enn barnevernansatte som gir veiledning og har samtaler med bruker, uten at det trenger å være et barneverntiltak.*»

 - Det vises også til at en undersøkelse i seg selv kan ha god effekt for familiesituasjonen, ved at den setter i gang positive endringsprosesser, uten at tiltak iverksettes. Det blir pekt på at man **i større grad burde sett på i hvilken grad andre hjelpeinstanser kunne fulgt opp saken vi-**

⁴³ Kilde: SSB.

⁴⁴ Vi har brukt følgende indikator: Undersøkelser som førte til tiltak i prosent av barn med tiltak i løpet av året. Vi har sett denne andelen over tid, dvs. fra 2009 til 2013. Andelen varierer litt fra år til år, men i løpet av en seksårsperiode er andelen 30 prosent. For mer om dette, se <http://www.rogaland-revisjon.no/Userfiles/Sites/files/RR%20Sandnes%202014%20Kvalitet%20i%20barnevern.pdf>

dere. Aktuelle instanser som kan bistå er: Flyktningseseksjonen, NAV, psykisk helse, helsestasjonstjenester, skole og barnehage. Det hevdes at noen av flyktingene kanskje kunne ha profitert på å få oppfølgingen fra flyktningseseksjonen og/eller helsestasjonen, i stedet for at det ble satt inn barneverntiltak.

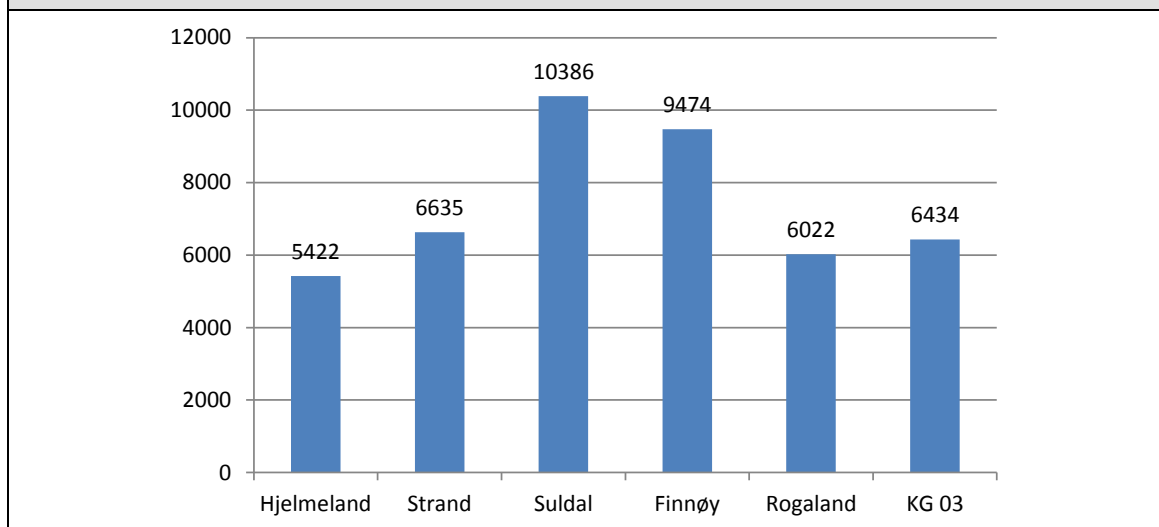
- Barnevernsleder er ikke enig, og viser til saker som har blitt avvist, og videreført til NAV eller flyktningetjenesten. Samtidig peker hun på at det er eksempler på saker som ikke er blitt tatt inn i barnevernet, men som det har vært konflikt rundt. I disse sakene har man avdekket utfordringer omkring samarbeid og samspill mellom enhetene, *«som ikke barnevernet uten videre skal være ansvarlig for.»*
- Det vises også til noen **rene økonomiske tiltak som flere mener ikke burde vært et barneverntiltak**, og noen av disse er rettet mot ungdom eller unge voksne. Eksempler på dette er mat, hybel, mopedsertifikat, dekning av deler av bilsertifikat. En av de ansatte kommenterte dette slik: *«Vi gjør det fordi ingen andre gjør det.»*
Ifølge helse- og sosialsjef og barnevernsleder skyldes dette at samarbeidet mellom barnevern og NAV ikke er tilfredsstillende mht. økonomistyring. Barnevernsleder er ikke fornøyd med at en ikke får NAV med seg på vurderinger som blir gjort. NAV-leder mener på sin side at en ikke ønsker sosialhjelpssaker av denne typen. Konsekvensen blir at barnevernet har en del økonomiske sosialsaker.
- Selv om vi finner flere eksempler på **forebyggende arbeid og lavterskeltilbud**⁴⁵, pekes det på at dette **ikke er godt nok**: En av de intervjuede sa det slik: *«Det er vanskelig å identifisere hva det forebyggende arbeidet i kommunen er»*. En annen sa det slik: *«Vi mangler et lavterskeltilbud. Det er barnevernet som har tiltakene. De oppretter tiltak i saker som kanskje ikke er barnevernssaker. Det vil si, familiene trenger hjelp, men det er ikke stor risiko for barnet.»* Det blir pekt på at det kunne vært nok å veilede familier hjemme, for eksempel rundt måltider, leggetider osv.
Barnevernsleder er ikke enig i at enheten har tiltak i saker der det ikke er risiko for barnets beste. Hun peker på at enheten har saker der brukere eller foreldre er funksjonshemmede der en har støtte og veiledning (gjerne i samarbeid med andre), uten at dette er barnevernssaker eller regnes som et barneverntiltak.
- **En utfordring for barnevernet og hjelpeinstansene er å nå målgruppene med lavterskeltilbud.** Det blir pekt på at de det meldes bekym-

⁴⁵Et eksempel er International Child Development Program (ICDP), som er et enkelt, helsefremmende og forebyggende program som har som mål å styrke omsorgen og oppveksten for barn og unge. Det retter seg mot omsorgsgivere og skal styrke deres omsorgskompetanse. Ansatte i barnevernet og helsestasjonen har kjørt et par kursrekker i dette.

ringsmeldinger om, sjelden har deltatt på informasjonsmøter i barnehagen, ved skolen, eller andre steder.

Det ser også ut til at Hjelmeland kommune bruker lite penger på forebygging. Ifølge kommunebarometeret for 2014 er Hjelmeland blant landets kommuner som bruker minst penger på forebygging, helsestasjon- og skolehelsetjeneste. Vi har funnet tall fra KOSTRA fra 2013, som illustrerer dette.

Figur 9 - Netto driftsutg til forebygging, helsestasjons- og skolehelsetj. pr. innb 0-5 år (2013)



Vi ser at Hjelmeland kommune i 2013 brukte mindre til forebygging enn både nabokommuner og fylket som helhet.

En annen utfordring er at Bufetat nylig har bygget ned store deler av sine endringsrettede hjelpetiltak (med dokumentert effekt). Dette innebærer at kommunen i større grad må kjøpe en del slike tiltak i det private markedet, ettersom enheten er såpass liten at det er vanskelig å bygge oppe et slikt kompetansemiljø i egen enhet. Om dette slår ut i forhold til tiltakenes effekt eller tiltakenes lengde, er imidlertid vanskelig å si.

FYLKESMANNSRAPPORTERING OG BRUK AV TALL

En del av avvikene mht. til lovkrav er bare tilsynelatende avvik, ifølge intervjuene, og skyldes feilregistreringer i fagsystemet (se over). Eksempelvis forklares en del av fristoverskridelsene og utvidelsene av tremånedersfristen som «kjempeunødvendige» og skyldes i hovedsak feil bruk av fagsystemet. Dette svekker tallenes verdi som styringsinformasjon, og gir avdelingen mindre drahjelp i internkontroll- og kvalitetsutviklingsarbeidet.

Et annet eksempel er bruk av evalueringsfunksjonen (for evaluering av tiltak) i fagsystemet, der denne funksjonen bare er brukt i et fåtall av sakene (20-30 prosent). Dette fører til at den samlede oppfølgingen svekkes, og at det brukes unødvendig mye arbeid på å telle i kalendere og mapper.

Intervjuene tyder på at dette har vært adressert flere ganger internt i enheten, uten at dette har blitt tatt tak i.

Vi får opplyst at en av medarbeiderne i enheten har tatt ansvaret for å følge opp nøkkeltallene, og har i den forbindelse oppdaget en del feil bruk av fagsystemet, og derfor upålitelige nøkkeltall. Vedkommende ber de ansatte om å rette opp dette, men enkelte feil kan ikke tilbakedateres. Dette fører altså til en del manuelt arbeid, som kan være ressurskrevende, samtidig som tallene ikke gir et korrekt bilde av virkeligheten. Gjennomgangen tyder på at denne oppgaven ikke er prioritert høyt nok internt i enheten.

TYDELIGERE RAMMER FOR YRKES- OG SKJØNNSUTØVELSEN

Barnevernet har en rekke rutiner og prosedyrer som gir saksbehandlerne hjelp til hvordan man skal håndtere bekymringsmeldinger, gjennomføre undersøkelser og følge opp tiltak⁴⁶.

De ansatte ønsker imidlertid tydeligere normer for yrkesutøvelsen, for eksempel overholdelse av lovkrav og produksjon (dvs. forhold man jevnlig rapporterer til Fylkesmannen): Hva forventes av en saksbehandler i en hundre prosents stilling? Hvor mange undersøkelser bør man kunne ta? Når er det lov å si at arbeidsmengden er for stor? Skal man kreve at de ansatte jobber overtid for å nå en lovpålagt frist? Det blir pekt å at dersom man etablerer klarere rammer for utøvelsen av yrket, ville det også vært lettere å kunne presse på i forhold til å holde de lovpålagte fristene.

Det blir også pekt på at skjønnsutøvelsen kan bli for vid og at man savner tydeligere rammer for skjønnsutøvelsen, for eksempel mht. utgifter og ekstrautgifter til fosterhjem. Det oppleves som om det er ulikheter i skjønnsutøvelsen: «Noen fosterhjem får dekket helt andre ting fordi de har en annen saksbehandler. Vi må gjøre likt.» Det tas til orde for at enheten bør skape klarere rammer for skjønnsutøvelsen slik at man sikrer at like tilfeller behandles så likt som mulig.

ANSVAR, OPPGAVER OG MYNDIGHET

De overfor nevnte forholdene fører naturlig nok til at rollefordelingen og ansvarsdelingen internt blir litt uklar.

MANGLENDE ØKONOMISK BEVISSTHET

De siste årene har Seksjon barn og familie hatt et betydelig merforbruk. Dette illustreres i tabellen under:

⁴⁶ Eksempler: Sjekklistor og prosedyrer i forbindelse med meldingsmottak, undersøkelser, hjelpetiltak, fylkesnemnd, arbeid med barn underomsorg, akuttsak osv.

Tabell 3 – Budsjett og resultat for seksjon barn og familie (Kilde: Årsrapporter)⁴⁷

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Budsjett | 3606 | 4100 | 4628 | 5067 | 6174 | 6331 |
| Resultat | 4503 | 4778 | 5934 | 5626 | 7459 | 8568 |
| Avvik | -897 | -678 | -1306 | -559 | -1285 | -2237 |
| Avvik i prosent | -25 % | -17 % | -28 % | -11 % | -21 % | -35 % |

I perioden har budsjettene økt med 76 prosent, mens forbruket har økt med 90 prosent. Til tross for betydelige budsjettøkninger, mener barnevernet selv at de er underbudsjetterte:

- Barnevernet skriver i konklusjonen til årsmeldingen for 2011 at «*me er underbudsjetterte på tiltakssiden og dersom barn og familiar i Hjelmeland skal få den hjelpa dei har krav på MÅ barneverntenesta få eit realistisk budsjett som samsvarer med auke i talet på barn og unge med lovfesta rett til tiltak etter barnevernsloven.*» «*Barneverntenesta kan ikkje sjå at me har eit innsparingspotensiale.*» *Dersom saksmengden fortset å auke, vil me måtte bruke meir midlar enn i 2011.*»
- **Tallene for dette året viser at antall barn med tiltak har økt fra 48 til 61**, dobbelt så mange undersøkelser er avsluttet (fra 19 til 38), det er blitt flere undersøkelser totalt sett (fra 31 til 40), og det er også kommet inn flere bekymringsmeldinger (34 til 45).
- **Årsmelding 2012:** «*Seksjonen har dette året hatt store utfordringer i aukt arbeidsmengde og aukte utfordringer fagleg. (...) Seksjonen har vore underbudsjettert i mange år og skal barn og familiar i Hjelmeland få den hjelpa ei har rett på må en få eit realistisk budsjett.*»
- **Produksjonstall:** I 2012 er imidlertid arbeidsmengden, målt i antall saker, blitt redusert, fra 2011 til 2012. Det er ett færre barn med tiltak, antall barn med omsorgstiltak har vært konstant,⁴⁸ det er færre undersøkelser som er avsluttet (fra 38 til 41), og en mindre undersøkelse totalt, og antall meldinger er kraftig redusert fra 45 til 30). Dette indikerer at arbeidsmengden ikke har økt, snarere tvert imot, ser den ut til å ha blitt redusert. Det kan selvfølgelig tenkes at arbeidet i hver enkelt sak har vært mer krevende, men dette står det ingenting om.
- Har ikke egen årsrapport fra barnevernet for 2013, men månedlige økonomi-rapporter, men også her pekes det på at enheten «*slit med låge budsjett*». I tillegg pekes det på at enheten har kjøpt en del spesialkompetanse dette året.
- I forbindelse med tilleggsbevilgning 2014: «*Det har blitt rapportert tidlegare at budsjettet er knapt, men nå har vi såpass mange tiltak i gang at budsjettet ikke held dette året.*»

I intervjuene pekes det på at det har vært for liten oppmerksomhet omkring den økonomiske siden av barnevernet. Flere hevder at man i for liten grad er i stand til å se de økonomiske konsekvensene av de tiltakene som iverksettes, noe som fører til at over-

⁴⁷ Tallene fra 2014 er hentet fra regnskapssystemet fra 04.02.15

⁴⁸ Opplyst i intervju. Tall rapportert i KOSTRA er ikke pålitelige.

skridelser oppdages for sent. Det pekes også på at det er for liten vilje eller evne til å holde seg innenfor den vedtatte budsjettrammen.

Det er også en diskusjon internt i enheten om hvorvidt det er lovstridig å ha et kostnadsfokus når man velger et barneverntiltak. Flere tar til orde for at kostnadene er og bør være en del av vurderingen når man velger barneverntiltak.

En kommentar til slutt: I regnskapet for 2014 finner vi at Seksjon barn og familie har feilført lønnsutgifter. I utgangspunktet skal barnevernet føre en halv stilling på funksjon 242, dvs. sosialtjeneste, pga. sitt ansvar for personer med nedsatt funksjonsevne. I realiteten har barnevernet ført to årsverk på denne funksjonen. Dette bør kommunen rette opp i, og føre utgiftene på barneverntjenesten.

2.3.3 OPPSUMMERING

Gjennomgangen vår tyder på at det er en mangel på budsjett disiplin i seksjon for barn og familie. Til tross for at budsjettene øker hvert år, gir enhetsleder uttrykk for at enheten er underbudsjettet, og hvert år har enheten et betydelig merforbruk. Dette har ikke bedret seg.

Det er vanskelig å ta stilling til i hvilken grad enheten virkelig er underbudsjettet. Fra enhetsleder pekes det på at tjenesten er lovpålagt og at de ikke styrer familienes behov. Det meste tyder på at arbeidsmengden over tid har økt betydelig, men dette brukes også som argument i 2012, et år der arbeidsmengden ser ut til å være redusert.

Hovedinnvendingen vår er at det ikke blir gjort bevisste valg og prioriteringer innenfor eksisterende budsjett ramme, eller at man sier noe om mulige konsekvenser av budsjettet. Hvor har veksten i enheten vært størst, og hva er den forventede økningen i perioden fremover? Hvilke prioriteringer må gjøres for å møte disse utfordringene? Hva er mulige konsekvenser av dette?

I barnevernet i Sandnes har man flere ganger gjort tydelige prioriteringer for å klare arbeidsoppgavene innenfor rammen. Disse prioriteringene er presentert overfor de folkevalgte⁴⁹. Utgangspunktet for prioriteringene har vært en registrert vekst i undersøkelsessaker og i barn i tiltak. I den refererte prioriteringssaken går barnevernet nærmere inn på enhetens særlige forpliktelser og sier hvilke saker som skal prioriteres og hvilke saker som må nedprioriteres. De som har overordnet prioritet er i korte trekk barna som har det vanskeligst (omsorgsovertakelse eller tett opp mot dette), og de yngste barna. Barnevernet prioriterer ned eldre barn (fra 16 og oppover) som ikke er i den mest alvorlige situasjonen. I saken presenteres seks områder som nedprioriteres, og for hvert område har man vurdert risikoen ved denne prioriteringen.

⁴⁹ Se eksempelvis sak om prioriteringer i barneverntjenesten fra møte i oppvekst og kulturstyret, 05.11.12.

Vårt poeng er at koblingen mellom budsjett, prioriteringer og konsekvenser må være mer transparent for rådmann og politikere, dersom man skal ha en betryggende kontroll. Det er viktig å sikre både rådmann og politikere bedre styringsinformasjon for å kunne gjøre gode prioriteringer og for å kunne forstå konsekvenser av eventuelle budsjettjusteringer. Dette bidrar også til en tydeligere ansvarliggjøring mht. prioriteringen, både for politikere og kommuneledelse, og for barnevernleder mht. å holde budsjett.

Vi anbefaler kommune å styrke økonomistyringen innenfor barn og familieseksjonen. Med dette mener vi to ting: For det første bør den økonomiske bevisstheten styrkes i enheten. For det andre bør koblingen mellom budsjett, prioriteringer og konsekvenser bli mer synlig for rådmann og politikere.

Ikke desto mindre tror vi det er særs viktig for barnevernet og kommunen å arbeide for å få på plass god styringsinformasjon og bruke denne i fagutviklingsarbeidet, interkontrollen og økonomirapporteringen. Dette trenger ikke å innebære økt arbeidsbelastning, ettersom enheten allerede rapporterer fast til Fylkesmannen og til KOSTRA. En mer korrekt bruk av fagsystemet og en bedre bruk av styringsdataene, vil kunne øke gjennomsiktigheten i barneverntjenesten, og samtidig styrke fagutviklingen internt. Dermed kan man i større grad dimensjonere enheten i tråd med endringer i klientstrømmene. Sannsynligvis vil arbeidsmengden totalt sett bli mindre, ettersom man slipper å bruke tid på manuelle tellinger, rette opp feil etc.

Vi er informert om at barnevernet ikke fører avvik. I fravær av en avviksrapportering er det viktig at nøkkeltall om arbeidsmengde og lovoverholdelse brukes i styringen av enheten.

Gjennomgangen tyder også på at det er behov for at styringsinformasjon etterspørres av kommunalleder og rådmann. Det er også viktig at barnevernsleder bruker styringsinformasjonen til å formulere tydeligere forventninger og til å veilede de ansatte i enheten. Det ser også ut til at det er behov for klarere rammer for skjønnsutøvelsen internt i enheten, for å unngå at relativt like tilfeller blir behandlet ulikt.

Vi anbefaler kommunen å styrke bruken av sentrale nøkkeltall i internkontroll- og fagutviklingsarbeidet i barnevernet.

En grunnleggende forutsetning for dette er å sikre en korrekt bruk av fagsystemet

Vi ønsker å understreke at det ikke bare er barnevernsleder som har ansvaret for de forholdene vi har beskrevet. Både helse- og sosialsjef og rådmann har ansvar for at tall og resultater etterspørres, og at bekymringsfulle eller spesielle trender problematiseres.

Nesten ni prosent av barna i Hjelmeland har barneverntiltak. Dette er dobbelt så mange som snittet for Rogalandskommunene, og er i liten grad problematisert i sentrale styringsdokumenter, dvs. at man stiller en del grunnleggende spørsmål ved hvorfor

det er slik. Gjennomgangen vår tyder på at det er flere forhold som kan forklare dette. Samarbeidspartnerne er for det første blitt bedre til å melde bekymringer. For det andre ser det ut til at behovet for barneverntiltak reelt sett er blitt større i Hjelmeland kommune de siste ni årene. Men intervjuene tyder også på at det også på at enhetens praksis, samarbeidsutfordringer og kommunens forebyggingsarbeid er andre momenter som kan forklare den høye andelen. Flere peker på at det er mulig for kommunen selv påvirke antallet barn med hjelpetiltak, enten i form av å styrke det forebyggende arbeidet mot barn og familier, eller ved å overlate flere barn til andre hjelpeinstanser.

Vi anbefaler kommunen å se nærmere på hvordan det forebyggende arbeidet i kommunen kan styrkes, og i større grad vurderer i hvilken grad andre instanser kan ha ansvaret for oppfølgingen i noen av sakene.

Vi ønsker å understreke at det her påhviler alle hjelpeinstanser og ledere et ansvar. Gjennomgangen tyder på at ansvarsdelingen bør tydeliggjøres og samarbeidet styrkes. Blant annet ser det ut til at NAV ikke vil håndtere enkelte typer sosialhjelpssaker, noe som i praksis fører til at barnevernet gir brukerne økonomisk hjelp som et barneverntiltak. Vi kjenner ikke til det konkrete innholdet i disse sakene, men hovedregelen er at NAV har ansvaret for å yte økonomisk hjelp til livsopphold. I andre prosjekter har vi erfart at grenseoppgangene mellom barnevern og NAV noen ganger kan være uklare. Derfor er det viktig at ansvarsdelingen mellom de to seksjonene klargjøres.

Om forvaltningsrevisjon

I kommunelovens [§ 77.4](#) pålegges kontrollutvalgene i fylkeskommunene og kommunene å påse at det gjennomføres forvaltningsrevisjon. Forvaltningsrevisjon innebærer systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Lovens bestemmelser er nærmere utdypet i revisjonsforskriftens [kapittel 3](#) og kontrollutvalgsforskriftens [kapittel 5](#).

Revisjon i norsk offentlig sektor omfatter både regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon, i motsetning til i privat sektor hvor kun regnskapsrevisjon (finansiell-) er obligatorisk.

Rogaland Revisjon IKS utfører forvaltningsrevisjon på oppdrag fra kontrollutvalget i kommunen. Arbeidet er gjennomført i henhold til [NKRF](#) sin standard for forvaltningsrevisjon, [RSK 001](#). Les mer på www.rogaland-revisjon.no.

Prosjektleder for denne rapporten har vært senior forvaltningsrevisor, Svein Kvalvåg. Rapporten er Kvalitetssikret av fagansvarlig for forvaltningsrevisjon, Bernt Mæland

Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er krav eller forventninger som revisjonen bruker for å vurdere funnene i undersøkelsene. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området, f.eks lovverk og politiske vedtak. I dette prosjektet er følgende kriterier anvendt:

KS-veilederen har sammenfattet hovedtrekkene fra en rekke sentrale rapporter om internkontroll⁵⁰. Ut fra dette mener KS at kommunen/rådmannen som et minimum gjøre følgende

- Formalisere internkontroll som et lederansvar
- Ha et sektorovergripende reglement
- Ha en overordnet risikovurdering
- Etablere rapportering, herunder rapportering til politikerne
- Koblinger med virksomhetsstyring

FORMALISERE INTERNKONTROLL SOM ET LEDERANSVAR

Formalisere interkontroll som et lederansvar. Ifølge KS-veilederen bør **organisering** av internkontroll følge **administrativ oppbygning** og overlappet med delegasjonsreglement og kommunikasjonslinjer. **Ansvar for internkontroll inngår i lederansvaret.** Organiseringen har betydning for organisasjonskulturen og organisasjonens evne til læring.

Disse punktene vil danne utgangspunkt for hva vi kommer til å se etter, og for våre endelige vurderinger av sektorenes (og kommunens) internkontrollarbeid. I tillegg ønsker vi å inkludere to punkter til, som også har en fremtredende plass i KS-veilederen om Rådmannens internkontroll:

- **Ledelsens oppmerksomhet.** Effektiv internkontroll forutsetter at ledelsen fastsetter rammer for hvordan virksomheten skal innrettes for at dens samfunnsoppdrag skal realiseres)
- **Standardiserte maler og metoder** (For at internkontrollen skal være enhetlig bør man etablere felles metoder, maler og rapporteringer for hele kommunen)

50 Som: 85 tilrådninger for styrkt egenkontroll i kommunene. Styrking av administrasjonssjefens internkontroll og risikovurdering, KPMG. Internkontroll i kommuner, PWC

Dokumentasjon: Det er ikke noe mål å ha mest mulig dokumentasjon, men å **dokumentere de vurderinger og aktiviteter som faktisk utføres**, og sikre at dette er tilgjengelig.

Dokumentasjonen skal også vise formaliseringen som ligger til grunn for internkontrollen; **blant annet at rutiner og retningslinjer finnes**, og at oppgave- og ansvarsforhold er avklart.

Tilstrekkelig og oppdatert dokumentasjon er en viktig forutsetning for læring og utvikling

HA ET SEKTOROVERGRIPENDE REGLEMENT

Ifølge KS bør kommunen ha på plass:

- Felles, helhetlige og overordnede regelverk og retningslinjer
- Gjeldende for alle enheter og ansatte
- Ofte premissgivende for praksis i virksomheter og støtteprosesser
- Ikke tilstrekkelig at dokumentene finnes, de skal også være oppdaterte, vedlikeholdes, være kjent og bli fulgt

I utgangspunktet siktes det her til fellesreglement som personal- og økonomireglement. Dette går ikke vi inn på i vår undersøkelse, men overfører det til sektorvise reglement/retningslinjer.

Skole:

Opplæringsloven § 13-10, andre ledd pålegger skolene å ha et forsvarlig kvalitetssystem:

- Kommunen skal ha eit forsvarleg system for vurdering av om krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte. Kommunen skal ha eit forsvarleg system for å følge opp resultatane 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.

Vi vil også se nærmere på om det finnes felles prosedyrer og retningslinjer knyttet til henvisning av elever til PPT, og vedtak og oppfølging videre. Det samme gjelder bruk og oppfølging av skolekartlegginger og nasjonale prøver.

Barnevern:

Forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester § 4: Her står det at internkontroll blant annet innebærer at kommunen skal

- a) beskrive hvordan barneverntjenesten er organisert, samt barneverntjenestens hovedoppgaver og **mål, herunder mål for forbedringsarbeidet**. Det skal klart fremgå hvordan **ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt**,
- b) sikre at arbeidstakerne har **tilgang til og kunnskap** om aktuelle lover og forskrifter som gjelder for barneverntjenesten,
- c) sørge for at arbeidstakerne har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter innenfor fagområdet, samt om barneverntjenestens internkontroll,
- d) sørge for at arbeidstakerne og oppdragstakerne medvirker slik at samlet kunnskap og erfaring utnyttes,
- e) gjøre bruk av erfaringer fra barn og foreldre til forbedring av barneverntjenesten,
- f) skaffe **oversikt over områder i barneverntjenesten hvor det er fare for svikt** eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav,
- g) **utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre nødvendige prosedyrer**, instruksjoner, rutiner eller andre tiltak for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av barnevernlovgivningen,

- h) **foreta systematisk overvåking og gjennomgang av internkontrollen for å sikre** at den fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig forbedring i barneverntjenesten.

Internkontrollen skal tilpasses barneverntjenestens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold og ha det omfang som er nødvendig for å etterleve krav fastsatt i eller i medhold av lov om barneverntjenester.

Det er ingen strid eller uforenligheter mellom det ansvaret rådmannen har i henhold til kommuneloven, og det internkontrollansvaret som følger av særlovgivningen. Og det er først når rådmannen har kunnskaper om hva som skjer nedover i organisasjonen, at kommunen har **betryggende kontroll**.

HA EN OVERORDNET RISIKOVURDERING

I dag gjennomføres det **risikovurderinger** i kommunene i for liten grad, i følge KS. Dermed danner denne type vurderinger i for liten grad basis for hvilke internkontroll-tiltak som finnes. Hjelmeland er intet unntak, men vi er informert om at kommunen har ambisjoner om å gjøre dette i større grad i det fremtidige internkontrollarbeidet.

Hensikten med en risikobasert internkontroll er følgende:

- Forebygge uønskede hendelser
- Sikre at rutiner og arbeidsformer fungerer og er treffsikre – at det ikke gjennomføres unødvendige rutiner/kontroller
- Gjør kommunen mindre sårbar for uforutsette hendelser
- Skape trygghet for medarbeidere og ledere

KS har utarbeidet en enkel modell med enkel skritt for å kartlegge, vurdere og følge opp.

Figur 1 – Risikobasert internkontroll – enkel modell



Kommentar: Det kan hende at risikoen er akseptabel, og at man ikke trenger å gjøre noe. Det kan tenkes at det er en risiko for at en uønsket hendelse kan oppstå, men at man vurderer den er til å leve med, dvs. at man ikke anser den for å være alvorlig eller sannsynlig nok for at man skal iverksette konkrete tiltak. Eller at de ressursmessige kostnadene med et eventuelt tiltak overstiger kostnaden med en eventuell hendelse dersom denne skulle oppstå. I så fall må en forvente at dette er vurderinger som er gjort i kommunen.

Vi får opplyst fra kommunen at tjenesteområdene pr. i dag ikke gjennomfører ROS-analyser, men at dette skal gjøres i forbindelse med utvikling av det nye kvalitetssystemet.

Avviksrapportering og håndtering eksisterer parallelt med og supplerer den risikobaserte internkontrollen. «Der risikokartleggingen fører frem til tiltak basert på vurdering i forkant, så gir avvikshåndtering tiltak og læring basert på erfaring».⁵¹ Avvikshåndtering handler ikke om å redusere risiko, men om å lære av sine feil, slik at risikoen blir mindre i neste omgang. «Avvikshåndtering er derfor en viktig del av en levende internkontroll med oppmerksomhet på læring og forbedring.»

Ettersom avviksregistreringen har pågått i nokså kort tid (siden juli 2014⁵²) er det naturlig nok registrert nokså få avvik, og læringseffekten vil som regel vise seg over tid.

Derfor tar vi her først og fremst utgangspunkt i **eksisterende talldata**, for å se hvordan disse brukes mht. forbedring i våre utvalgte sektorer. Med eksisterende talldata mener vi tall som er rapportert inn til nasjonale tallbaser som KOSTRA, GSI, skoleporten og rapporteringsbanken. Her kopierer vi i store trekk tankegodset fra avvikstenkningen, på den måten at avvikende tall bør danne utgangspunkt for refleksjon, læring og eventuelle forbedringstiltak. Dette er eksempelvis en metodikk som er anvendt i barneverntjenesten i Sandnes. Det er også en metodikk som er anvendt i skoleutviklingssystemet Responsen og dialogen, i Stavanger kommune (se vedlegg for mer om dette).

Med avvikende tall, mener vi tall som viser store endringer eller brudd i løpet av en lengre tidsserie, eller der kommunen avviker en del fra andre kommuner. I noen tilfeller er det gitt hva som er standarden eller målet, i andre er det ikke gitt. Et eksempel på en indikator der målet er gitt er andel barn med tiltaksplan i barnevernet. Ettersom alle i følge loven skal ha tiltaksplanen er full måloppnåelse at 100 prosent av barna har tiltaksplan. Et eksempel på en indikator der målet ikke er gitt er andelen barn med hjelpetiltak i barnevernet. En kan ikke ut fra tallene si noe sikkert om hvor stor andelen bør eller skal være, men enhetens utvikling over tid og sammenligninger med andre vil er naturlige å bruke for å reflektere over egen praksis, og for å drive fagutvikling.

ETABLERE RAPPORTERING

Som oftest kjennetegnes rapporteringen av at informasjon sendes oppover i organisasjonen, eksempelvis fra virksomhetsleder til kommunalsjef, til rådmann og så til folkevalgt nivå. Underveis skjer det gjerne en filtrering av informasjonen siden ikke alle detaljene er nødvendige å ha med i en samlerapport. Rapporteringen har både en kontrollfunksjon, i form av en oppdagende kontroll, og en bekreftelsesfunksjon, i å bekrefte hvorvidt det som forventes er gjennomført.

Mesteparten av aktiviteten og internkontrollen skjer ut i den enkelte virksomhet eller enhet. Internkontrollen innenfor det enkelte tjenesteområde vil være ulikt utformet, fordi det vil være tilpasset den enkelte tjenestes egenart, regelverk, normer og utfordringer. I tillegg har en del tjenesteområder egne veiledere for internkontroll (nevnt over).

Det kan ikke forventes at rådmannen har detaljert innsikt i hva som skjer innenfor den enkelte virksomhet eller det enkelte tjenesteområde. Derfor må styringsinformasjon og resultater etterspørres, både av ledere for tjenesteområdene og av rådmannen, både for å vise at faglige forbedringsprosesser og vedlikehold av internkontroll er viktig.

KOBLINGER MED VIRKSOMHETSSTYRING

Ett av KS' tre viktigste råd til kommuner som ønsker å forbedre internkontrollen er at internkontrollen i større grad må være en del av ordinær ledelse og virksomhetsstyring. Med dette mener vi at arbeid med internkontroll ikke skiller seg fra annen ledelse. Dette innebærer at ansvarsdeling for internkontroll bør følge kommunens oppbygging og tilpasses den helhetlige virksomhetsstyringen.

⁵¹ Rådmannens internkontroll KS, s59.

⁵² Opplyst i samtale 15.01.15.

Ansvar for internkontroll bør kobles sammen med andre lederoppgaver, som økonomiansvar, ansvar for kvalitet/fag og for personalforvaltningen. **I utgangspunktet rettet vi fokuset mot den faglige styringen i dette prosjektet, ettersom vi undersøkte økonomistyringen i kommune for relativt kort tid siden. Etter hvert som prosjektet skred frem ble økonomistyringen likevel en del av barnevernsdelen av prosjektet. Årsaken til dette var stadige budsjettsprekker, uten at situasjonen har sett ut til å bedre seg.**

En helhetlig virksomhetsstyring skal gjerne ivareta ulike funksjoner. Risikoreduksjon gjennom styrket internkontroll kan være en av dem. Andre vil være måloppnåelse og resultater, krise- og beredskapshåndtering, og systematisk utviklings- og forbedringsarbeid. Gjennom oppfølging og styringsløyper sikres nødvendige tilbakemeldinger og justeringer, slik at rådmannen har betryggende kontroll selv om han ikke har innsikt i alle detaljer. Dessuten er det nødvendig med koblinger og samspill mellom virksomhetsstyring og internkontroll, slik at internkontrollen oppleves som relevant både ved utførelse av daglige oppgaver og ved utøvelse av ledelse og styring.

Datagrunnlag

INTERVJUER

- Oppstartsmøte med kommuneledelse og seniorrådgiver
- 1 intervju med rådmann
- 2 kommunalsjefer - Kommunalsjef oppvekst og kommunalsjef helse og omsorg
- 5 representanter fra de tre skolene, herunder tre rektorer, en inspektør og en hovedtillitsvalgt
- 3 barnehagestyrere
- 2 Leder psykisk helse og leder for helsestasjon
- 4 representanter for barneverntjenesten, inkludert leder
- 3 oppklaringssamtaler/intervju per telefon med to representanter fra PP-tjenesten (det var i utgangspunktet meningen å ha et vanlig intervju med representanter for PP-tjenesten, men vi henvendte oss i enhetens travleste periode, og de hadde ikke anledning til intervju i prosjektperioden vår)

SKRIFTLIGE KILDER

- Hjelmeland kommunes årsmeldinger fra 2009 til 2013
- Økonomiplaner fra 2011-2014 til 2015-2018
- Tilstandsrapporter skole - 2009/2010, 2010/2011., 2012 og 2013
- Årsmeldinger for seksjon barn og familie 2011 og 2012, diverse månedsrapporter og tertialrapporter
- Prosedyrer og sjekklister i barnevernet
- Prosedyrer for oppmelding av elever til PP-tjenesten, fra alle de tre skolene
- Diverse politiske saker
- Utkast til nytt kvalitetsvurderingssystem i skolen (datert 19.8.2014).
- Rapporter fra omstillingsprosjektet, blant annet for oppvekst
- Utdanningsdirektoratets veilederkorps, *Kom i gang med skoleutvikling*, Rapport fra eksterne vurdering på Hjelmeland, Fister og Årdal skole - 2014
- Avviksrapporter Hjelmeland kommune
- Kommunebarometeret 2014
- *Spesialundervisning – drivere og dilemma*, Rapport IRIS 2012/017
- Prioriteringer i barneverntjenesten i Sandnes, saksutredning i forbindelse med møte i utvalg for kultur og oppvekst, 05.11.2012
- KS-presentasjon - *Rådmannens internkontroll* - Kontrollutvalg Midt-Norge 24. september 2013, Tina Skarheim

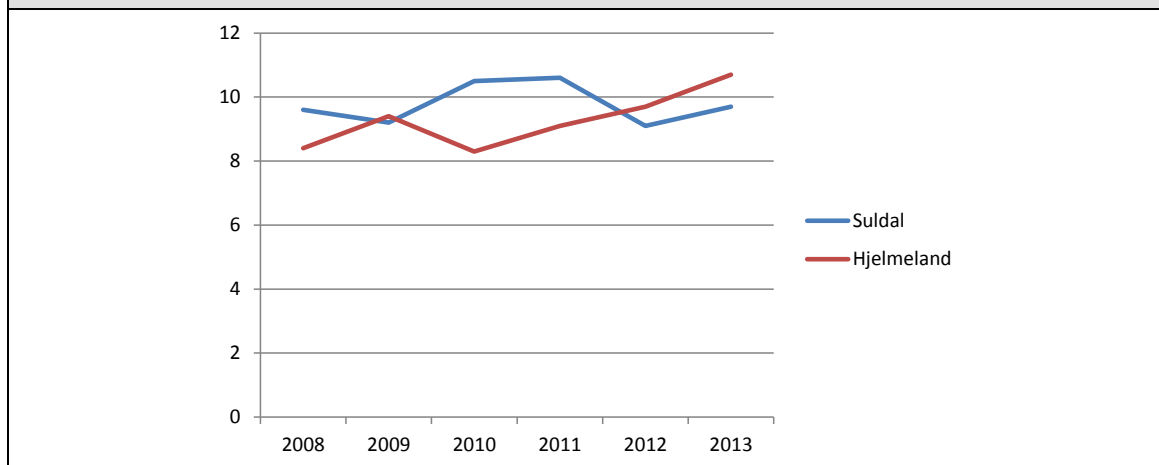
- 85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane, KRD
- Rådmannens internkontroll, Orden i eget hus, KS 2013
- Rådmannens internkontroll, Orden i eget hus, nettverkssamling 21. mai 2014, Tina Skarheim

TALL

- KOSTRA-tall
- GSI-tall
- Tall fra rapporteringsbanken
- Interne papirer om kommunens utgifter i forbindelse med elever som går på skoler utenfor kommunen
- Tall fra barnevernet vedrørende bekymringsmeldinger

GJENNOMSNITTLIG GRUPPESTØRRELSE – UTVIKLING

Figur 2 – Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 1.-10. trinn (KOSTRA)



MANGE ENDRINGER I EMNING I HJELMELANDSKOLEN

- Nytt kvalitetssystem i løpet av våren 2015
- Ny ressursfordelingsmodell skal implementeres i Hjelmelandskolen.
- Utvikling av lokale læreplaner ved skolene.
- Kommunen har i 2014 fått veiledning av Veilederkorpset, og dette skal fortsette frem til juni 2015.
- Fra høsten 2015 skal Hjelmeland kommune være med i prosjektet «skolebasert kompetanseutvikling 2013-2017». Dette innebærer at skoleledere og skoleansatte deltar i utviklingsprosessen på eget arbeidssted. «Målet er å utvikle en felles forståelse av hva kunnskap, holdninger og ferdigheter er når det gjelder læring, undervisning og samarbeid.⁵³»
- I løpet av åren 2015 - ny kompetanseplan i kommunen.

⁵³ Kilde: Økonomiplan 2015-2018.



Rogaland Revisjon IKS

Lagårdsveien 78
4010 Stavanger

Tlf 40 00 52 00
Faks 51 84 47 99

www.rogaland-revisjon.no