



Verdal kommune

Januar 2023

FR 1236

# 1 SAMMENDRAG AV PROSJEKTPLAN

<b>Problemstilling</b>	Ivaretar Verdal kommune kravene til fysisk læringsmiljø?
<b>Kilder til kriterier</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Opplæringsloven</li><li>• Plan- og bygningsloven</li><li>• Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler m.v.</li><li>• Veiledningsmaterieell fra Utdanningsdirektoratet</li><li>• Ulike veiledere innenfor området, blant annet fra KS: «Hva ser vi etter? – Universell utforming – tips ved befarng av publikumsbygg og opparbeidet uteareal»</li><li>• Forskningsartikler om fysisk læringsmiljø</li><li>• Eventuelle styringsdokumenter i kommunen</li></ul>
<b>Metode</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Intervju</li><li>• Observasjon</li><li>• Dokumentgjennomgang</li></ul>
<b>Tidsplan</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 320 timer</li><li>• Levering til sekretær innen 15. november 2023</li></ul>
<b>Prosjektteam</b>	Oppdragsansvarlig revisor: Hanne Marit Ulseth Bjerkan hanne.bjerkan@revisjonmidtnorge.no  Prosjektmedarbeider: Marit Ingunn Holmvik marit.holmvik@revisjonmidtnorge.no  Styringsgruppe: <ul style="list-style-type: none"><li>• Johannes Nestvold</li><li>• Marie Husøy Sæther</li></ul> Eventuelt ekstern bistand
<b>Uavhengighetserklæring</b>	Ingen av de involverte revisorer vil få habilitetsproblemer ved gjennomføringen av prosjektet.

	Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisors uavhengighetserklæring er vedlagt prosjektplanen.
<b>Kontaktperson Verdal kommune</b>	Kommunedirektør Geir Olav Jensen eller den som kommunedirektøren delegerer.

## 2 MANDAT

I dette kapitlet vil bestillingen bli utdypet og bakgrunnsinformasjon for prosjektet gjennomgått.

### 2.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Verdal kommune bestilte i sak 45/22 den 28. november 2022 en forvaltningsrevisjon om kvalitet i skole. Bestillingen er i tråd med «Plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024».

Under behandlingen av bestillingen, ønsket kontrollutvalget å legge vekt på følgende:

*Hvordan arbeider kommunen for å nå målsettinger for resultater i skolen? Herunder om det er et system som fanger opp og følger opp resultatene.*

*I hvilken grad blir sentrale bestemmelser i opplæringsloven fulgt opp, og driften kvalitetssikret, med hensyn til læringsmiljø, kompetansekrav og kompetanseutvikling?*

*Er elevenes læringsbetingelser/læringsmiljø som forutsatt. Herunder sammenheng med § 9A i opplæringsloven, elevenes læringsmiljø både fysisk og psykisk.*

*Er det samsvar mellom vedtak om spesialundervisning og den faktiske gjennomføring med hensyn til omfang, organisering, personalets kompetanse og bemanning?*

Revisor ser at det vanskelig lar seg gjøre å dekke alle fire punktene i en forvaltningsrevisjon innenfor den gitte rammen. For å vurdere hvilke områder i kommunen som innehar størst risiko, har revisor vært i kontakt med sekretær for kontrollutvalget og sett på statistikk innenfor grunnskoleområdet i Verdal kommune. Revisor har også benyttet tilstandsrapport for grunnskolen i Verdal for 2022. Revisor har forsøkt å ta hensyn til informasjonen fra de ulike kildene i utarbeidelsen av foreliggende prosjektplan. Kontrollutvalget gis muligheten til å omdisponere problemstillingene i prosjektplanen og eventuelt bestille temaene som ikke blir sett på i en senere forvaltningsrevisjon.

## 2.2 Verdal kommune

### 2.2.1 Kommuneorganisasjon

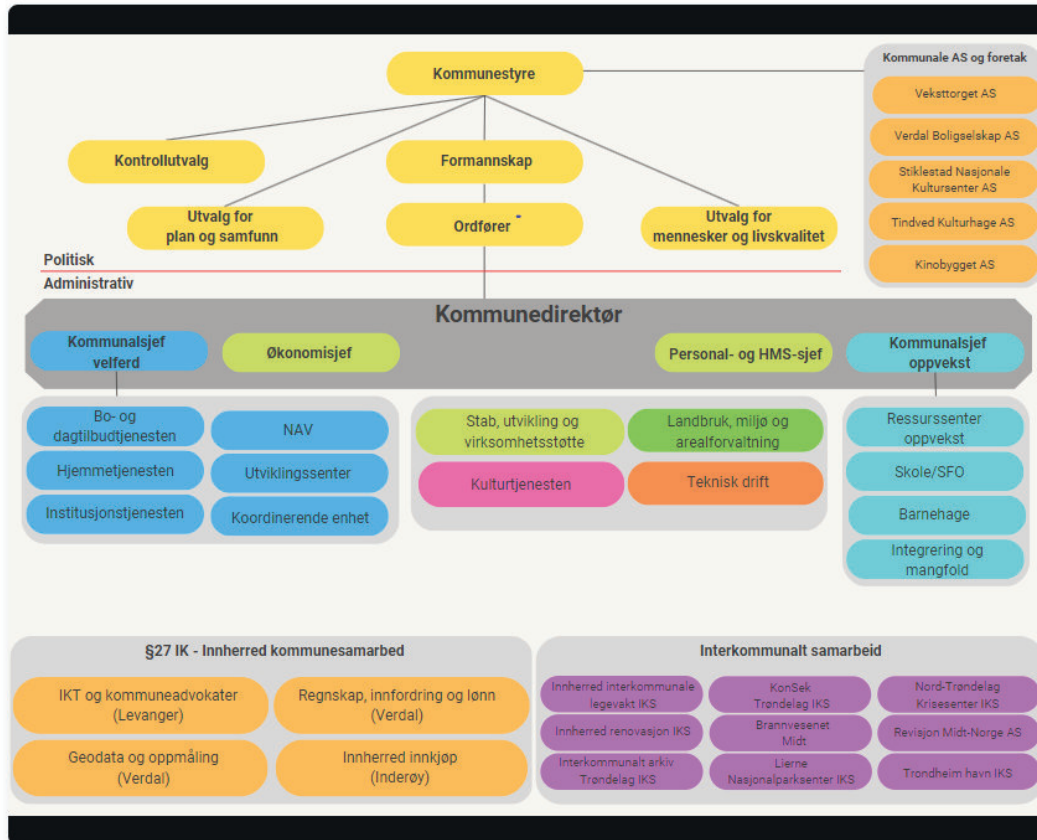
Verdal kommune ledes av en kommunedirektør. Kommunedirektørens kontor består av to kommunalsjefer innenfor oppvekst og velferd og rådgivere.<sup>1</sup> Kommunen sitt organisasjonskart

---

<sup>1</sup> Verdal kommune sin hjemmeside.

er gitt i figuren nedenfor. Kommunen har en egen virksomhetsleder for skole og SFO. Hver skole har igjen sin egen rektor.

Figur 1. Organisasjonskart Verdal kommune



Kilde: Verdal kommune

## 2.2.2 Grunnskolen i kommunen

Verdal kommune har rundt 15 000 innbyggere<sup>2</sup>. Grunnskolene i Verdal har til sammen 1 674 elever<sup>3</sup> for skoleåret 2022/2023. Elevene er fordelt på syv grunnskoler i kommunen. Det er også en privat skole i kommunen, men denne holdes utenfor forvaltningsrevisjonen. Tabellen nedenfor viser hvordan elevtallet fordeler seg på de ulike skolene.

Tabell 1. Antall elever per skole for skoleåret 2022/2023

Skole	Antall elever skoleåret 2022/2023
Leksdal skole	44
Stiklestad skole	197
Verdalsøra barneskole	293

<sup>2</sup> Statistisk sentralbyrå

<sup>3</sup> Grunnskolens informasjonssystem, Utdanningsdirektoratet

Verdalsøra ungdomsskole	419
Vinne skole	213
Vuku skole	240
Ørmelen skole	268

Kilde: Grunnskolens informasjonssystem, Utdanningsdirektoratet

I saksfremlegget til kommunestyremøte i Verdal den 28. november 2022, sak PS 116/2022 om skoletilbud og skolestruktur, framkommer det at ingen av dagens grunnskoler i Verdal (med unntak av Vinne skole) er bygget på en slik måte at de fullt ut kan ta i bruk nye metoder å organisere undervisningen på. Videre står det at det er store forskjeller mellom skolene, og ledig kapasitet på enkelte skoler og få elever sammenlignet med størrelsen på skolebygningene. For å få på plass gode skolebygg, anbefales kommunestyret å vurdere antall skoler for å få driften av skolene innenfor rammene i kommunens økonomiplan og budsjett.

Kommunestyret i Verdal kommune vedtok den 12. desember 2022 under behandling av økonomiplan 2023-2026 og budsjett 2023, sak PS 131/22, at elevene fra Leksdal skole flyttes først til Stiklestad skole fra skolestart høsten 2023, forutsatt at realisering av ny skole på Stiklestad er vedtatt med planlagt åpning skolestart 2025.

Tabellen under presenterer statistikk på ulike nøkkeltall for grunnskole for året 2021 for Verdal, tilhørende KOSTRA-gruppe og landet uten Oslo.

Tabell 2. Nøkkeltall for grunnskole for 2021

Variabel	Verdal	KOSTRA-gruppe 07	Landet uten Oslo
Årstimer til spesialundervisning per elev med spesialundervisning (antall)	85,5	133,7	144,2
Elever i kommunale og private grunnskoler som får spesialundervisning (prosent)	10,7	7,6	7,9
Elever på mestringsnivå 3-5, nasjonale prøver i lesing 8.trinn (prosent)	54,9	71,4	72,5
Elever på mestringsnivå 3-5, nasjonale prøver i regning 8.trinn (prosent)	67,2	68,7	68,7
Gruppestørrelse 2 (antall)	15,8	15,8	15,6
Gjennomsnittlig grunnskolepoeng (antall)	42,2	42,6	43,0

Kilde: Statistisk sentralbyrå, tabell 12255

Tabellen viser at Verdal har noe høyere andel spesialundervisning enn sammenlignbare grupper, men samtidig er årstimer til spesialundervisning per elev med spesialundervisning

lavere enn sammenlignbare grupper. Kommunen har også et lavere mestringsnivå på nasjonale prøver i lesing 8. trinn sammenlignet med KOSTRA-gruppe og landet uten Oslo.

I «*Tilstandsrapport for Verdalskolen 2022*» gir kommunen en innsikt og oversikt over sentrale områder innenfor arbeidet som foregår i skolen. Rapporten presenterer tall og statistikk for skolen og en oversikt over hvilke satsninger og planer for skolen. Rapporten gir en oversikt over blant annet mobbing i skolen. Antall elever som opplever mobbing ligger under nasjonalt nivå for 7. trinn og på snittet nasjonalt for 10. trinn. Skolen skal fortsette å jobbe kontinuerlig med å redusere antall elever som opplever mobbing.

Videre i tilstandsrapporten presenteres tall fra nasjonale prøver, karakterer, grunnskolepoeng og skolebidragsindikatorer<sup>4</sup>. Resultatene viser at det er svakere resultater sammenlignet med andre grupper, og at det har vært en negativ utvikling i resultatet blant annet for nasjonale prøver i 5. trinn. Kommunen skriver at samlet vurdering er at resultatene har en negativ trend. Skolebidragsindikatorerne viser at det er forskjeller mellom hvor mye skolene, kommunene og fylkeskommunene bidrar til elevenes læring.

Verdal er en av kommunene som skal delta i Oppfølgingsordningen i regi av Utdanningsdirektoratet: «*Oppfølgingsordningen skal bidra til at kommuner med svake resultater på sentrale områder av opplæringen over tid får hjelp til å skape bedre læringsmiljø og læringsresultater for elevene i kommunen.*»<sup>5</sup> Verdal kommune skriver i tilstandsrapporten at en del av arbeidet med Oppfølgingsordningen vil være å erkjenne og forstå grunnlaget for hvorfor Verdalskolene er der de er resultatmessig, om det skyldes stram økonomi, politiske beslutninger som gir lite handlingsrom, eller en undervisningssituasjon som ikke er det beste for eleven.

### **2.3 Kvalitet i skolen – fysisk læringsmiljø**

Kvalitet i skole er beskrevet i lover og forskrifter, inkludert rammeplaner. Utdanningsdirektoratet skriver at kvalitet i opplæringssammenheng beskrives ofte ut fra underområdene strukturkvalitet, prosesskvalitet og resultatkvalitet.

*Strukturkvalitet* beskriver de ytre forutsetningen, og handler om fysiske forhold som bygninger, ressurser, personalets kompetanse, bemanning, organisering og økonomi.

---

<sup>4</sup> Indikatorer som forteller hva skolens innsats betyr for elevenes læringsresultater.

<sup>5</sup> Utdanningsdirektoratet



*Prosesskvalitet* beskriver innholdet i opplæringstilbudet, og handler om hvordan rammeplanen eller lærerplanen gjennomføres i praksis, medvirkning, relasjoner, aktivitetstilbud, ledelse og kultur for læring.

*Resultatkvalitet* er det man ønsker å oppnå med tilbudet. Det kan for eksempel bety at elevene opplever lek, læring, trivsel og utvikling, aktiviteter og samhandling. <sup>6</sup>

Strukturkvalitet omfatter fysisk læringsmiljø. Gode omgivelser for læring er viktig for barnas utbytte i skolen. Et godt fysisk læringsmiljø handler om både gode inne- og uteområder. Det skal både være rent og ryddig, samt godt vedlikehold og skolen skal ha gode rutiner for sikkerhet.<sup>7</sup> Innemiljø inkluderer blant annet luft, temperatur og lys. Utemiljøet handler om utforming av utearealet. Et godt fysisk læringsmiljø sørger også for elevenes sikkerhet, slik at ulykker og sykdom forhindres. <sup>8</sup>

Det fysiske miljøet til elevene er lovfestet i opplæringslovens § 9 A-7. Lovkravet sier at skolene skal planlegges, bygges og tilrettelegges slik at det blir tatt hensyn til trygghet, helse, trivsel og læring hos elevene. Det fysiske miljøet i skolen skal være i tråd med de faglige normene som eksisterer. Ved avvik fra normene, må skolen dokumentere at miljøet har tilfredsstillende virkning for helse, trivsel og læring til elevene. Alle elevene har rett til en arbeidsplass som er tilpasset deres behov, og det skal tas hensyn til elever med funksjonshemninger. Videre sier lovkravet at:

*«Dersom ein elev eller forelder eller eit av råda eller utvala ved skolen der desse er representerte, ber om tiltak for å rette på fysiske miljøtilhøve, skal skolen snarast mogleg behandle saka etter reglane om enkeltvedtak i forvaltningsloven. Om skolen ikkje innan rimeleg tid har teke stilling til saka, vil det likevel kunne klagast etter føresegnene i forvaltningsloven som om det var gjort enkeltvedtak.»*

Plan- og bygningsloven sier at alle private og offentlige virksomheter som retter seg om allmennheten skal være universelt utformet. Med universell utforming menes utforming av produkter, omgivelser, programmer og tjenester på en slik måte at de kan brukes av alle mennesker, i så stor utstrekning som mulig, uten behov for tilpassing og en spesiell utforming. Nye skolebygg skal bygges etter kriteriene om universell utforming, men det er også krav om universell utforming i eksisterende bygg.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/hva-er-kvalitet/>

<sup>7</sup> <https://foreldreutvalgene.no/fug/fysisk-laeringsmiljo-i-skolen/>

<sup>8</sup> <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/universell-utforming-av-barnehage-og-skolebygg/#a157519>

<sup>9</sup> <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/universell-utforming-av-barnehage-og-skolebygg/#a158688>



Kravet til universell utforming er definert i forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler. Formålet til forskriften er å bidra til at miljøet i barnehager og skoler fremmer helse, trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold samt forebygger sykdom og skade.

### **3 PROSJEKTDESIGN**

Kapittelet vil inneholde problemstillingene i prosjektet og avgrensninger i prosjektet. Kilder til revisjonskriterier vil bli presentert og metode for innsamling av data blir beskrevet.

#### **3.1 Problemstillinger**

Følgende problemstilling vil bli besvart i prosjektet:

Ivaretar Verdal kommune kravene til fysisk læringsmiljø?

I problemstillingen vil revisor undersøke både inne- og uteområder ved skolene, og om disse er i tråd med regelverket. Revisor vil også undersøke om skolene fyller kravene til universell utforming, både bygg og uteområder. Revisor vil også undersøke om kravene dokumenteres av skoleeier. Problemstillingen vil også undersøke om hvordan elevene blir inkludert i arbeidet med det fysiske læringsmiljøet.

#### **3.2 Avgrensning**

Revisjonen vil se på kommunal grunnskole. Private skoler i kommunen holdes utenfor denne revisjonen.

Revisor vil foreta et utvalg av skoler når problemstillingen skal besvares. Revisor ønsker å foreta valg av skoler etter at vi har fått mer informasjon om skolene. Informasjonen kan komme både fra kontrollutvalget og administrasjonen i kommunen. Utvalget av skoler vil bestå av både nye og etablerte skoler, og dekke variasjonen i elevtallet mellom skolene. Revisor vil også hensynta geografi i utvalget.

#### **3.3 Kilder til kriterier**

I en forvaltningsrevisjon skal det etableres revisjonskriterier. Revisjonskriterier er de krav, normer og/eller standarder som kommunen sin praksis skal vurderes opp mot. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, og utledet fra, autoritative kilder innenfor det reviderte området. I dette prosjektet vil revisjonskriterier hentes fra blant annet:

- Opplæringsloven
- Plan- og bygningsloven
- Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler m.v.
- Veiledningsmateriell fra Utdanningsdirektoratet
- Ulike veiledere innenfor området, blant annet fra KS: «Hva ser vi etter? – Universell utforming – tips ved befaring av publikumsbygg og opparbeidet uteareal»
- Forskningsartikler om fysisk læringsmiljø
- Eventuelle styringsdokumenter i kommunen

### **3.4 Metoder for innsamling av data**

Forvaltningsrevisjonen vil benytte intervju med ansatte med kjennskap til læringsmiljøet ved skolene i kommunen. Aktuelle ansatte å intervju vil være kommunedirektør, kommunalsjef oppvekst og rektorer. Andre aktuelle ansatte er de med ansvar for vedlikehold av kommunale bygg. Det vil også være aktuelt med intervju av elever og foreldre/foreldreutvalg ved skolene i kommunen. Formålet ved bruk av intervju vil være å få innsikt og dybdekunnskap om de reviderte temaene. Ansatte som sitter med ansvar og daglige oppgaver knyttet til fysisk læringsmiljø anses som gode kilder til informasjon.

Revisor vil også her bruke observasjon som metode. Revisor vil besøke de utvalgte skolene og observere både inne- og uteområdene. Det er viktig at revisor selv undersøker det fysiske læringsmiljøet for elevene for å best kunne besvare problemstillingen.

Forvaltningsrevisjonen vil også bygge på data hentet fra kommunale dokumenter som beskriver eventuelle regler og rutiner for arbeidet med det fysiske læringsmiljøet. Andre dokumenter kan være tilstandsrapporter over kommunale bygg. Dokumenter til politisk behandling og administrativ behandling er aktuelle.

Revisor vil underveis i revisjonen vurdere hvilke metoder som er mest hensiktsmessig å gjennomføre for å kunne besvare problemstillingen.

Trondheim 18. januar

Hanne Marit Ulseth Bjerkan

Oppdragsansvarlig revisor

## **KILDER**

- Opplæringsloven
- Plan- og bygningsloven
- Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler m.v.
- Utdanningsdirektoratet sin hjemmeside
- Foreldreutvalgene sin hjemmeside
- Verdal kommune
- Statistisk sentralbyrå

# **MM Revisjon**

Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - [www.revisjonmidtnorge.no](http://www.revisjonmidtnorge.no)

signer

---

**Signers:**

<i>Name</i>	<i>Method</i>	<i>Date</i>
Bjerkan, Hanne M Ulseth	BANKID_MOBILE	2023-01-18 13:08



**This document package contains:**

- Closing page (this page)
- The original document(s)
- The electronic signatures. These are not visible in the document, but are electronically integrated.



This file is sealed with a digital signature.  
The seal is a guarantee for the authenticity of the document.