

Tidlig innsats og spesialundervisning

Vega kommune

Prosjektplan - forvaltningsrevisjon

FR1273

2023



1 FAKTA OM OPPDRAGET

FORMÅL

Formålet med bestillingen er etter revisors oppfatning å kontrollere om barn og elever med læringsutfordringer får den hjelpen de trenger så tidlig som mulig.

PROBLEMSTILLINGER

- **Arbeider oppvekstsektoren tilfredsstillende med tidlig innsats og spesialundervisning?**
 1. Arbeider ledelse og ansatte i barnehager og skoler systematisk for å avdekke barn og unges læringsutfordringer?
 2. Iverksetter ledelse og ansatte i barnehager og skoler tiltak for å motvirke skjevutvikling hos barn og unge med identifiserte læringsutfordringer?
 3. Innfris forvaltningsloven, barnehageloven og opplæringsloven i PP-tjenestens, barnehagenes og skolenes saksbehandling for spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning?
 4. Arbeider helsestasjonen/skolehelsetjenesten systematisk sammen med ledelse og ansatte i barnehager og skoler for å avdekke barn og unges læringsutfordringer?

TIDS- OG RESSURSBRUK

Timeforbruk: 250 timer

Rapport til sekretær: 1. mai 2024

OPPDRAGSANSVARLIG REVISOR

Anna Ølnes

aol@revisjonmidtnorge.no

2 MANDAT

I dette kapittelet redegjøres det for bestillingen.

2.1 Bestilling

Kontrollutvalgene i Bindal, Sømna og Vega har i mai 2022 fattet vedtak om å bestille et forvaltningsrevisjonsprosjekt innen oppvekst basert på felles problemstillinger. Kontrollutvalget i Vega kommune har fattet vedtak om å vurdere tilslutning til et slikt prosjekt. Sekretær for kontrollutvalget har med bakgrunn i dette bedt revisor utarbeide et forslag til prosjektnotat til utvalgets møte den 22.9.2023, sak 10/23. Utvalget vedtok den 22. september 2023 å gå videre med tema og problemstillinger knyttet til området «kvalitet i skolen», med særlig fokus på samarbeid mellom barnehage, skole, PPT og kommunehelsetjenesten om tidlig innsats.

Revisjonen har forstått det som at kontrollutvalget ønsker å se på både barnehage og skole, og at det legges vekt på tidlig innsats for å avdekke mulige læringsutfordringer. Videre går det frem av epost fra sekretær for kontrollutvalget at utvalget ønsker å ta med kommunehelsetjenesten, og hva denne tjenesten gjør for å identifisere mulige læringsutfordringer på et tidlig tidspunkt. Vi har derfor tatt med helsestasjonen/skolehelsetjenesten i en problemstilling i dette prosjektet.

2.2 Om tidlig innsats og spesialundervisning

Et vanlig anslag er at 15 - 25 prosent av barn og unge trenger særskilt tilrettelegging. Noen trenger særskilt tilrettelegging i en kort periode, andre trenger det varig eller over lengre tid. Det betyr at behov for tilrettelegging ikke er unntak, men noe som er helt vanlig¹. Bestemmelser i opplæringsloven som er sentrale i spørsmålet om særskilt tilrettelegging er blant annet § 1-3 om tilpasset undervisning, § 1-4 tidlig innsats på 1.- til 4. trinn, § 5-1 om spesialundervisning og § 5-6 om pedagogisk-psykologisk tjeneste. I barnehageloven vil § 2, 6 ledd om barnehagens helsefremmende og forebyggende funksjon, § 31 om spesialpedagogisk hjelp og § 33 om PP-tjenesten, være sentrale bestemmelser.

Andelen elever i grunnskolen med behov for spesialundervisning har siden 2015 og frem til i dag holdt seg stabil på litt under 8 prosent². Andelen med spesialundervisning øker også

¹ Stortingsmeldingen - «Tett på tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO», hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-6-20192020/id2677025/?ch=5>

² Utdanningsdirektoratet sin hjemmeside, hentet fra: <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finnforskning/tema/utdanningsspeilet2019/spesialpedagogisk-hjelp-og-spesialundervisning/>

utover i grunnskolen fra 3,5 prosent på 1. trinn til 10,4 prosent på 10. trinn³. Dette viser også viktigheten av å jobbe godt med tidlig innsats. For Vega kommune lå andelen for elever i grunnskolen med behov for spesialundervisning i 2022 på 16,8 prosent⁴. Siden 2015 har andelen gjennomsnittlig ligget på ca. 13,5 prosent⁵. Også for Vegas tall finner vi at andelen med spesialundervisning øker utover i grunnskolen, fra 10,3 for 1.-4. trinn, til 26,2 prosent for 8.-10. trinn⁶. Spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning er ment å fungere som et sikkerhetsnett for barn og elever som ikke får tilfredsstillende utbytte av det ordinære tilbudet⁷.

Tidlig innsats er viktig for å forebygge, avdekke og gripe inn overfor læringsutfordringer. Dette var begrunnelsen for behandling av opplæringsloven i 2018, hvor skolenes plikter til å sørge for at alle elever har et trygt og godt skolemiljø ble styrket. Rutiner og kontinuitet i arbeidet for overgangen mellom barnehage og skole, og samarbeid med støtte- og hjelpetjenestene, er viktig for å oppnå en helhetlig satsing. I stortingsmelding nr. 19 (2015-2016) på side 80-81 fremgår det at regjeringen ønsker å styrke det tverrfaglige arbeidet med tidlig innsats mellom blant annet barnevernet, helsestasjonen, barnehage og skole. Utdanningsdirektoratet stilte klare forventninger til samhandlingen mellom pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjenesten) og barnas primære arena (barnehage/skole).

Fra august i 2018 fikk også skolene en ny lovfestet plikt til å samarbeide med barnehagene og SFO, om barnas overgang fra barnehage til skole. Daværende kunnskapsminister sa at bestemmelsen skulle gjøre det enklere for skolen å gi bedre oppfølging tidlig, når man fikk mer kjennskap og kunnskap om sine nye elever.

Opplæringsloven § 5-6 peker på to hovedoppgaver som ligger til PP-tjenesten. Den skal utarbeide sakkyndige vurderinger, der loven krever det, og tjenesten skal hjelpe skolene i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å tilrettelegge opplæringen for elever med spesielle behov. Nordahl-rapporten⁸ peker på at opp mot 80 prosent av arbeidstiden til de ansatte i PP-tjenesten kan gå med til å utarbeide sakkyndige vurderinger,

³ Utdanningsdirektoratet sin hjemmeside, hentet fra: <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/analyser/fakta-omspesialpedagogisk-hjelp-og-spesialundervisning/>

⁴ Tall fra SSB, KOSTRA, hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/table/12222/tableViewLayout1/>

⁵ Tall fra SSB, KOSTRA, hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/table/12222/tableViewLayout1/>

⁶ Tall fra SSB, KOSTRA, hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/table/12222/tableViewLayout1/>

⁷ Stortingsmeldingen - «Tett på tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO», hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-6-20192020/id2677025/?ch=5>

⁸ Hentet fra Regjeringens nettsider, "Rapport fra ekspertutvalget for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging" <https://nettsteder.regjeringen.no/inkludering-barn-unge/nyheter/rapport-fra-ekspertutvalget-for-barn-og-unge-med-behov-for-saerskilt-tilrettelegging/>

og at det ofte er lang saksbehandlingstid. Utvalget fra Nordahl-rapporten⁹ mener sakkyndighetsarbeidet dermed går på bekostning av tid de ansatte kunne ha brukt til å arbeide forebyggende i barnehager og skoler. Dette bildet støttes i flere rapporter. Regjeringen har derfor et ønske om å tydeliggjøre lovverket når det gjelder at PP-tjenesten skal arbeide forebyggende og med tidlig innsats før en vanske oppstår, i tillegg til å være sakkyndig instans der loven krever det¹⁰.

2.3 Om kommunen

Vega kommune ligger på Helgeland i Nordland og har rundt 1 250 innbyggere. Kommunen har én barnehage, Vega barnehage, som er samlokalisert med Vega skole i Gladstad sentrum. I 2022 ble det registrert 43 barn i barnehage i Vega, med et snitt på i underkant av 42 de siste 8 årene (2015-2022)¹¹. Vega barne- og ungdomsskole er en fullført 1. - 10. skole. I 2022 var det 119 elever på skolen, med et snitt på 131 de siste 8 årene¹². På skoletunet finnes også den kommunale svømmehallen, SFO, og folkebiblioteket.

PP-tjenesten Sør-Helgeland er en interkommunal tjeneste som også omfatter samtlige kommuner i Sør-Helgeland, deriblant Vega kommune. PP-tjenesten skal ha fokus på barn og unges muligheter for god utvikling i barnehage og skole. Dette kan være læringsmiljø, fravær, faglig utvikling, sosial utvikling, klasseledelse, mobbing etc. PP-tjenesten har særlig ansvar for å hjelpe barnehager og skoler med å legge til rette for barn/elever med spesielle behov, men har også et ansvar for å utarbeide sakkyndig vurdering der loven krever det. Det er utarbeidet egne samarbeidsrutiner med barnehagene og skolene i regionen.

Helsestasjonen i Vega hører til kommunens helse- og omsorgssektor. Tilbudet innebærer en jordmortjeneste, helsestasjon for barn fra 0 – 5 år, samt helsetjenesten i skolen, 6 – 15 år. Ved helsestasjonen for barn 0-5 år og deres foreldre består grunnbemanningen av jordmor, helsesykepleier, lege og fysioterapeut. Helsestasjonen samarbeider også med BUP, barnehageansatte, familieterapeuter, barnevern, koordinerende enhet og pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) etter behov. Helsestasjonen har sine lokaler på Vega

⁹ Hentet fra Regjeringens nettsider, "Rapport fra ekspertutvalget for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging" <https://nettsteder.regjeringen.no/inkluderende-barn-unge/nyheter/rapport-fra-ekspertutvalget-for-barn-og-unge-med-behov-for-saerskilt-tilrettelegging/>

¹⁰ Stortingsmeldingen - «Tett på tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO», hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-6-20192020/id2677025/?ch=5>

¹¹ Tall fra SSB, KOSTRA, hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/table/12376/tableViewLayout1/>

¹² Tall fra SSB, KOSTRA, hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/table/12222/tableViewLayout1/>

Omsorgssenter. Skolehelsetjenesten består hovedsakelig av helsesykepleier, som gir individuell hjelp til elever, og deltar i skolens undervisning og miljøarbeid.

Samtlige av kommunene på Sør-Helgeland deltar i Regionalt skolefaglig ressurscenter (RSR) som er et skolefaglig senter som skal være en rådgiver og veileder for skoleeiere og deres skoleledere. Senteret er opprettet av kommunedirektørene på Sør- Helgeland i samarbeid med Statsforvalteren i Nordland. På bakgrunn av inntrykk gitt under tidligere møter med kontrollutvalget har revisor har valgt å se bort ifra RSR i forvaltningsrevisjonen.

3 PROSJEKTDESIGN

Dette kapittelet redegjør for revisors forslag til løsning av oppdraget.

3.1 Problemstillinger

Revisor har formulert følgende hovedproblemstilling for forvaltningsrevisjon:

- **Arbeider oppvekstsektoren tilfredsstillende med tidlig innsats og spesialundervisning?**

For å belyse hovedproblemstillingen er det formulert fire delproblemstillinger:

1. *Arbeider ledelse og ansatte i barnehager og skoler systematisk for å avdekke barn og unges læringsutfordringer?*

I første delproblemstilling vil det være viktig for revisor å undersøke hvordan ledelsen og de ansatte i barnehager og skoler kartlegger alle barn og unge med henblikk på å avdekke utfordringer knyttet til utvikling, adferd og læring. Det er viktig at det kan framlegges en systematikk, slik at kommunen sikrer at alle barn og unge blir sett og vurdert av kompetent pedagogisk personale.

2. *Iverksetter ledelse og ansatte i barnehager og skoler tiltak for å motvirke skjevutvikling hos barn og unge med identifiserte læringsutfordringer?*

I andre delproblemstilling vil revisor undersøke hvordan ledelse og ansatte i barnehager og skoler handler i tilfeller der hvor det er avdekket utfordringer hos barn og unge. Har man rutiner/prosedyrer for hvordan ansatte skal følge opp, eksempelvis gjennom tilpasninger i pedagogisk tilbud (individuell/gruppe), kontakt med foresatte, henvisning/melding til støttetjenester osv. Hvor raskt man iverksetter tiltak vil være en del av undersøkelsen.

3. *Innfris forvaltningsloven, barnehageloven og opplæringsloven i PP-tjenestens, barnehagenes og skolenes saksbehandling for spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning?*

I den tredje delproblemstillingen vil revisor vurdere om PP-tjenestens saksbehandling for spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning er i tråd med utvalgte bestemmelser i regelverket. Som del av saksbehandlingen vil vi se nærmere på henvisninger, sakkyndigvurderinger, vedtak, plan for spesialpedagogisk hjelp/individuell opplæringsplan (IOP) og årsrapporter. Saksbehandlingstid vil være en del av undersøkelsen.

4. *Arbeider helsestasjonen/skolehelsetjenesten systematisk sammen med ledelse og ansatte i barnehager og skoler for å avdekke barn og unges læringsutfordringer?*

I den fjerde og siste delproblemstillingen vil revisor vurdere om helsestasjonen/skolehelsetjenesten jobber systematisk sammen med ledelsen og de ansatte i barnehager og skoler for å avdekke barn og unges læringsutfordringer. Det er viktig at det kan framlegges en systematikk ved rutiner/prosedyrer for hvordan helsetjenesten skal følge opp slik at det sikres kommunikasjon mellom skolehelsetjenesten og ansatte i barnehage og skole, slik at utfordringer tilknyttet utvikling og læring avdekkes så tidlig som mulig.

3.2 Avgrensing

Med bakgrunn i risiko- og vesentlighetsvurderinger som er gjennomført i kommunene og signaler fra bestillingsmøtene i utvalgene vil fokuset i prosjektet være på tjenestetilbudet innen barnehager, skoler, helsestasjon og PP-tjenesten. Det vil si at forvaltningsrevisjonen ikke omhandler andre tjenester for barn- og unge, som også arbeider med forebygging, avdekking og oppfølging av barn med utfordringer, eksempelvis barnevern og RSR.

3.3 Kilder til kriterier

Følgende kilder er relevante med utarbeidelsen av revisjonskriterier:

- Opplæringsloven (Kunnskapsdepartementet, 1998)
- Barnehageloven (Kunnskapsdepartementet, 2005)
- Helse- og omsorgstjenesteloven (Kunnskapsdepartementet, 2011)
- Utdanningsdirektoratet (Veiledere, rundskriv og tolkninger)
- Helsedirektoratet (Veiledere, rundskriv og tolkninger)
- Forskrift om kommunenes helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten
- Lokale rutiner, planer, vedtak mv.

3.4 Metoder for innsamling av data

Revisor vil gjennomgå relevant dokumentasjon som retningslinjer, rutiner, prosedyrer, samt dokumentasjon som ledd i revisjon av saksbehandlingen. Revisor vil også gjennomføre intervjuer av ansatte med spesielt ansvar og oppgaver knyttet til barnehagenes og skolenes daglige drift og spesialpedagogiske tilbud for å få innsikt og dybdekunnskap. Slike ansatte vil kunne være ledere, ansatte med spesialpedagogisk ansvar og tillitsvalgte. Revisor ønsker videre å gjennomføre intervju med PP-tjenesten og helsestasjonen. Undersøkelsen vil ha til hensikt å avdekke ansattes oppfatninger av arbeidet med tidlig innsats, spesialpedagogikk/spesialundervisning og PP-tjenestens og helsestasjonens bidrag i dette arbeidet. Data fra intervjuene kan få frem forskjeller mellom skrevne rutiner og daglig praksis i kommunen.

4 PROSJEKTORGANISERING

4.1 Prosjektteam

Oppdragsansvarlig revisor	Anna Ølnes
Prosjektmedarbeider¹³	Johannes Nestvold
Kvalitetssikrer	Hanne Marit Ulseth Bjerkan
Kvalitetssikrer	Marit Ingunn Holmvik

4.2 Milepælsplan

Bestillingsdato	23.9.2023
Prosjektplan til sekretær	10.11.2023
Oppstartsmøte	Ca. 15. februar 2024
Datainnsamling ferdig	ca. 1. mai 2024
Rapport til uttalelse	Ca. 15. mai 2024
Rapport til sekretær	15. juni 2024

¹³ Studentene Maren Skårslette Aker og Hanna Ulvolden har bidratt i arbeidet med prosjektplanen.

Revisjon

Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no