

Oppvekst

Tidlig innsats og spesialundervisning

Prosjektplan - forvaltningsrevisjon

Sør-Helgeland

2023



1 FAKTA OM OPPDRAGET

FORMÅL

Formålet med bestillingen er etter revisors oppfatning å kontrollere hvorvidt barn og elever med læringsutfordringer får den hjelpen de har krav på.

PROBLEMSTILLINGER

- **Arbeider oppvekstsektoren tilfredsstillende med tidlig innsats og spesialundervisning?**
 1. Arbeider barnehager og skoler systematisk for å avdekke barn og unges læringsutfordringer?
 2. Iverksetter barnehager og skoler tiltak for å motvirke skjevutvikling hos barn og unge med identifiserte læringsutfordringer?
 3. Innfrir saksbehandlingen for spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning forvaltningsloven, barnehageloven og opplæringsloven.

OPPDRAGSANSVAR, TIDS- OG RESSURSBRUK

Oppdragsansvar: Fordeles høst 2023. (En orientering om hvem som blir oppdragsansvarlig og vedkommende sin egenerklæring, kan sendes utvalgene så raskt dette kommer på plass).

Timeforbruk: Anslått timeforbruk for prosjektet er 250 timer.

Oppstart og datainnsamling: Høst 2023

Rapport til sekretær: Første halvdel 2024.

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 Brønnøy kommunen har fattet vedtak om å vurdere tilslutning til et slikt prosjekt. Sekretær i Se-Kon har med bakgrunn i dette bedt revisor utarbeide et forslag til prosjektplan som fremlegges i utvalgenes møter i mai 2023.

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 behovet for spesialundervisning har siden 2015 og frem til i dag holdt seg stabilt på litt under 8 prosent². Andelen med spesialundervisning øker også 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. Det er de nordligste fylkene som har vist seg å ha størst andel elever med behov for spesialundervisning, henholdsvis Finnmark med 10 prosent, Troms med 9,8 prosent og Nordland med 9,6 prosent. Blant de ti største kommunene varierer andelen elever som har et vedtak på over 271 timer fra 28 til 71 prosent. Ved små skoler med færre enn 100 elever, har 65 prosent av de som har spesialundervisning vedtak på mer enn 271 timer. Ulikhetene er en indikasjon på at spesialundervisningen forstås og

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/finn-forskning/tema/utdanningsspeilet-2019/spesialpedagogisk-hjelp-og-spesialundervisning/>

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

brukes ulikt fra kommune til kommune⁴. Spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning er ment å fungere som et sikkerhetsnett for barn og elever som ikke får tilfredsstillende utbytte av det ordinære tilbudet⁵.

Tidlig innsats er viktig for å forebygge, avdekke og gripe inn overfor læringsutfordringer. Dette ble eksempelvis påpekt ved siste behandling av opplæringsloven (2018), hvor skolenes plikter til å sørge for at alle elever har et trygt og godt skolemiljø ble understreket. Kontinuitet i arbeidet og rutiner 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, dette mellom blant annet barnevernet, helsestasjonen, barnehage og skole. Utdanningsdirektoratet stilte klare forventninger til samhandlingen mellom pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjenesten) og ungenes 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 Sanner gav uttrykk for 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. Det skal utarbeides sakkyndige vurderinger hvor loven påkrever det, og tjenesten skal hjelpe skolene i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å tilrettelegge opplæringen for elever med spesielle behov. Nordahl-rapporten peker på at opp mot 80 prosent av arbeidstiden til de ansatte i PP-tjenesten kan gå med til å utarbeide sakkyndige vurderinger, og at det ofte er lang saksbehandlingstid. Utvalget 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 det⁶.

⁴ Utdanningsdirektoratet sin hjemmeside, hentet fra: <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/tema/utdanningsspeilet-2019/spesialpedagogisk-hjelp-og-spesialundervisning/>

⁵ 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>

⁶ 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>

2.3 Interkommunalt samarbeid innen oppvekst i Sør-Helgeland

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. Organisatorisk er senteret lagt inn oppvekstsjefen i Brønnøy kommune og består av to skolefaglige rådgivere. Sentralt i arbeidet vil være veiledning i forbindelse med satsninger og oppfølging av disse i løpet av skoleåret. Rådgiverne kan også bistå skoleeiere i utformingen av analyser og rapporter. I tillegg kan senteret bistå i utforminga av saker til politisk behandling. RSR har utarbeidet en strategisk plan for sitt arbeid for perioden 2019-2023. I Brønnøy kontrollutvalg sitt bestillingsmøte den 10. mai 2022 gav oppvekstsjefen i Brønnøy en orientering om at måloppnåelse for denne strategien er vurdert på bakgrunn av evalueringer av tjenesten som den enkelte kommune har foretatt.

PP-tjenesten Sør-Helgeland er en interkommunal tjeneste som også omfatter samtlige kommuner i Sør-Helgeland. 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.

3 PROSJEKTDESIGN

Dette kapittelet redegjør for revisors forslag til løsning av oppdraget.

3.1 Problemstillinger

Revisor har formulert følgende hovedproblemstilling for forvaltningsrevisjonen:

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

For å belyse hovedproblemstillingen er det formulert tre delproblemstillinger:

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

I første delproblemstilling vil det være viktig for revisor å undersøke hvordan barnehager og skoler kartlegger alle barn og unge med henblikk på å avdekke utfordringer knyttet til utvikling 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 barnehager og skoler tiltak for å motvirke skjevutvikling hos barn og unge med identifiserte læringsutfordringer?

I andre delproblemstilling vil revisor undersøke hvordan 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 (individuelt/gruppe), kontakt med foresatte, henvisning/melding til støttetjenester osv. Hvor raskt man iverksetter tiltak vil være en del av undersøkelsen.

3. Innfrir saksbehandlingen for spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning forvaltningsloven, barnehageloven og opplæringsloven.

I den tredje og siste delproblemstillingen vil revisor vurdere om saksbehandlingen 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.

3.2 Avgrensning

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 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 helsestasjon og barnevern. Revisor har også valgt å se bort fra barnehagenes, skolenes og PP-tjenestens generelle forebyggende arbeid, da dette ofte er godt innarbeidet i hverdagen, men hvor det eksisterer få konkrete krav for kommunens arbeid. Revisor vil ikke innhente data eller gjøre vurderinger knyttet til kulturskole eller voksenopplæring.

3.3 Kilder til kriterier

Følgende kilder er relevante ved utarbeidelsen av revisjonskriterier:

- Opplæringsloven (Kunnskapsdepartementet, 1998)
- Barnehageloven (Kunnskapsdepartementet, 2005)
- Utdanningsdirektoratet (Veiledere, rundskriv og tolkninger)
- Lokale rutiner, planer, vedtak mv.

3.4 Metoder for innsamling av data

Revisor vil gjennomføre intervju av ansatte med spesielt ansvar og oppgaver knyttet til barnehagenes og skolenes daglige drift og spesialpedagogiske tilbud. Slike ansatte vil kunne være ledere, ansatte med spesialpedagogisk ansvar og tillitsvalgte. Revisor ønsker videre å gjennomføre intervju med PP-tjenesten. Dette forutsetter at tjenesten stiller seg til rådighet for dette. Undersøkelsen vil ha til hensikt å avdekke ansattes oppfatninger av arbeidet med tidlig innsats, spesialpedagogikk/spesialundervisning og PP-tjenestens bidrag i dette arbeidet. Vi vil også gjennomgå relevant dokumentasjon som retningslinjer, rutiner, prosedyrer, samt dokumentasjon som ledd i revisjon av saksbehandlingen.

Revisjon

Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no