



Træna kommune

NOVEMBER 2021

FR 1174

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Træna kommunes kontrollutvalg i perioden juni 2021 til november 2021.

Kontrollutvalget skal påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, jf. lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 23-2 punkt c. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjøre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger¹.

Revisjonsteamet har bestått av oppdragsansvarlig revisor Hanne Marit Ulseth Bjerkan, prosjektmedarbeider Tor Arne Stubbe, og kvalitetssikrere Anna K. Dalslåen og Johannes Nestvold. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Træna kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs² standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet. En oversikt over tidligere gjennomførte prosjekter finnes på vår hjemmeside www.revisjonmidt norge.no.

Trondheim, 18. november 2021

Hanne Marit Ulseth Bjerkan

Oppdragsansvarlig revisor

¹ Kommuneloven § 23-3, 1.ledd

² Norges Kommunerevisorforbund, www.nkrf.no

SAMMENDRAG

Revisjon Midt-Norge SA har på oppdrag fra kontrollutvalget i Træna kommune gjennomført en forvaltningsrevisjon om tidlig innsats i barnehage og skole. Forvaltningsrevisjonen er basert på intervjuer, spørsmål på epost og dokumentgjennomgang. Forvaltningsrevisjonen besvarer én hovedproblemstilling med fire underpunkter. Underpunktene er beskrevet først.

Kartlegging

Både barnehagen og skolen identifiserer barn og elever med læringsutfordringer, men kartleggingsarbeidet har svakheter ved seg gjennom manglende dokumentasjon og systematikk. Høy grad av voksentetthet gir de ansatte gode muligheter til å bruke observasjon. Kommunen har høy utskiftning av ansatte, og som i kombinasjon med fravær av rutinebeskrivelser utgjør en risiko med tanke på gjennomføring av kartleggingsarbeidet i kommunen.

Tiltak og evaluering

Kommunen sørger for at barn og elever med identifiserte læringsutfordringer får de nødvendige tiltakene som trengs for å oppnå forventet læringsprogresjon. Det er knyttet forbedringspunkter til mer systematikk i arbeidet med tiltak. Evaluering av tiltak fremstår som på plass, og skolen dokumenterer evalueringen i halvårsrapporter. I barnehagen er det forbedringsmuligheter knyttet til å dokumentere dette enda bedre.

Informasjonsoverføring

Kommunen har ingen vedtatt plan for overgang mellom barnehage og skole. En slik plan er etterlyst, og det foreligger nå et utkast til plan som skal vedtas. Det er gjennomført overgangssamtaler for hvert enkelt barn som bidrar til at utfordringer enkelte barn måtte ha blir formidlet.

Samarbeid mellom barnehage, skole, PPT og helsestasjon/skolehelsetjenesten

Samarbeidet med PPT oppleves som godt av de ansatte, og PPT oppleves som tilgjengelig. Det er et forbedringspotensial til at PPT kan bidra enda mer i utviklingsarbeidet, men da må barnehage og skole videreformidle ønskene til PPT. Manglende helsestasjon og skolehelsetjeneste utgjør en risiko for at barn og unge ikke får tidlig nok bistand. Ny barne- og ungdomsrådgiver vil kunne legge til rette for et bedre tverrfaglig samarbeid på området.

Sikrer kommunen at barn med læringsutfordringer får tidlig hjelp?

Revisor konkluderer med at barn med læringsutfordringer får tidlig hjelp i Træna kommune, men at kommunen har et forbedringspotensial for å sikre systematisk arbeid med dette. Høy

voksnetthet i barnehage og skole styrker arbeidet med tidlig innsats. Fravær av systematikk i arbeidet framstår som svært sårbart i en kommune som opplever utskiftning av ansatte, og kommunen oppfyller ikke lovkravet om å ha en plan for overganger mellom barnehage og skole.

Revisor anbefaler at rådmannen:

- Sikre at det ikke forekommer lovbrudd innenfor arbeidet med tidlig innsats.
- Bør prioritere å få på plass manglende rutinen innenfor arbeidet med tidlig innsats.
- Bør vurdere tiltak for å styrke det tverrfaglige arbeidet.

INNHOLDSFORTEGNELSE

Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	6
1 Innledning.....	8
1.1 Bestilling.....	8
1.2 Problemstillinger.....	8
1.3 Metode	8
1.4 Bakgrunn.....	10
1.4.1 Tidlig innsats og tverrfaglig samarbeid	10
1.4.2 Organisering i kommunen.....	11
1.4.3 Statistikk	13
1.4.4 Prosjekter i kommunen	14
1.5 Rapportens oppbygging	15
2 Kartlegging.....	16
2.1 Revisjonskriterier.....	16
2.2 Data	16
2.2.1 Barnehage.....	16
2.2.2 Skole.....	17
2.3 Vurdering.....	20
3 Tiltak og evaluering	21
3.1 Revisjonskriterier.....	21
3.2 Data	21
3.2.1 Barnehage.....	21
3.2.2 Skole.....	22
3.3 Vurdering.....	25
3.3.1 Barnehage.....	25
3.3.2 Skole.....	25
4 Informasjonsoverføring.....	27
4.1 Revisjonskriterier.....	27
4.2 Data	27
4.2.1 Rutiner for overganger	27
4.2.2 Informasjonsoverføring	28
4.3 Vurdering.....	29
5 Tverrfaglig samarbeid.....	30
5.1 Revisjonskriterier.....	30
5.2 Data	30
5.2.1 Samarbeid på systemnivå.....	30
5.2.2 PPT.....	30
5.2.3 Helsestasjon og skolehelsetjenesten	32
5.3 Vurdering.....	33

6	Høring	34
7	Konklusjoner og anbefalinger	35
7.1	Konklusjon.....	35
7.2	Anbefalinger	36
	Kilder	37
	Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier.....	39
	Vedlegg 2 – Høringssvar	44

Tabell

Tabell 1.	Antall elever og informasjon om undervisningspersonale ved Husøy skole 2020-2021.....	13
Tabell 2.	Obligatoriske kartleggingsprøver og nasjonale prøver.....	18

1 INNLEDNING

Kapittelet gjennomgår bestilling, problemstillinger og bakgrunn for prosjektet.

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Træna kommune bestilte en forvaltningsrevisjon med tema tidlig innsats med bakgrunn i kommunens «Plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024». I forkant av bestillingen bistod revisor kontrollutvalgets sekretær med å fremlegge et drøftingsnotat. Drøftingsnotatet tok utgangspunkt i utfordringene påpekt i den «Helhetlig, risiko- og vesentlighetsanalysen», som igjen dannet grunnlaget for kommunens «Plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024». Det ble også benyttet relevant statistikk og dokumentasjon.

Kontrollutvalget vedtok i sak 07/2021 den 7. juni 2021 den forelagte prosjektplanen.

1.2 Problemstillinger

Følgende problemstillinger vil bli besvart i rapporten:

Sikrer kommunen at barn med læringsutfordringer får tidlig hjelp?

- Kartlegging
- Tiltak og evaluering av disse
- Informasjonsoverføring
- Samarbeid mellom barnehage, skole, PPT og helsestasjon/skolehelsetjenesten

Forvaltningsrevisjonen avgrenser seg til å se på tidlig innsats overfor barn i barnehage og grunnskole. Revisjonen ser på om barnehager og grunnskole har et samarbeid med PPT og helsestasjon/skolehelsetjenesten. Andre støttetjenester er ikke inkludert i denne revisjonen. Revisjonen ser på kommunens systematiske arbeid, og er ikke er revidering av hvorvidt enkeltelever får et forsvarlig tjenestetilbud.

1.3 Metode

Prosjektet er gjennomført ved bruk av intervju, spørsmål på epost og dokumentgjennomgang som datakilder for å besvare problemstillingene.

Det er gjennomført oppstartsmøte med rådmann, oppvekstsjef og konsulent oppvekst. Videre er det gjennomført intervju med følgende personer:

- Oppvekstsjef
- Rektor Husøy skole
- Barnehagestyrer Husøy barnehage
- Gruppeintervju ansatte barnehage

- Gruppeintervju ansatte 1.-4. trinn skole
- Gruppeintervju ansatte 5.-7. trinn skole
- Gruppeintervju ansatte 8.-10. trinn skole

I barnehage og på skolen ble alle ansatte intervjuet, både pedagogiske ledere, lærere, assistenter og fagarbeider. Det var oppvekstsjefen (som har vært revisor sin kontaktperson) som delte opp de ansatte på skolen etter de ulike trinnene.

Valg av intervju som metode er begrunnet ut ifra behovet for dybdeinformasjon omkring tidlig innsats i kommunen. Det er naturlig å velge ansatte innenfor oppvekst med lederansvar. For intervju med de ansatte ble gruppeintervju valgt som metode på grunn av muligheten til å innhente informasjon fra en samlet gruppe innenfor barnehage og de ulike trinnene på skole. Spørreundersøkelse ble vurdert som et alternativ til gruppeintervju. På grunn av antall ansatte og muligheten for å gå litt mer i dybden, ble gruppeintervju valgt framfor spørreundersøkelse. Bruk av gruppeintervju er også ressursbesparende, samt at det gir muligheter til å få fram ulike nyanser om temaet fra ansatte som jobber innenfor de samme rammene.

Revisor laget en strukturert intervjuguide i forkant av intervjuene. Informantene fikk ikke tilsendt spørsmålene på forhånd, kun prosjektplanen. For alle intervjuene er det skrevet referat som er verifisert av informantene. Rapporten benytter kun verifiserte intervjudata.

Revisor har videre sendt spørsmål på epost til to tillitsvalgte i kommunen, leder for pedagogiske-psykologisk tjeneste (PPT) og kommuneoverlegen. Revisor vurderte at bruk av epost som mest hensiktsmessig da det var konkrete spørsmål som ble stilt til informantene. Informantene ble valgt ut på bakgrunn av deres rolle i kommunen opp mot tidlig innsats. Tillitsvalgte ble valgt på grunn av rollen som bindeleddet mellom ledelsen og de ansatte.

Leder for PPT fikk muligheten til å besvare spørsmålene gjennom intervju, men valgte å svare ut spørsmålene på epost. En av de tillitsvalgte svarte at forbundet ikke var involvert når det gjaldt arbeid med tidlig innsats, og det var derfor vanskelig å svare på spørsmålene som ble tilsendt. På grunn av fravær har kommuneoverlegen ikke kunne gitt en tilbakemelding på revisor sine spørsmål.

Revisor har benyttet følgende dokumenter i prosjektet:

- Overgangsrutine mellom barnehage og skole for barn med særskilte behov
- Prosjektbeskrivelse for «God opplæring for alle»
- Tilstandsrapport for skolen i Træna, kommunestyret sak 49/2021

Revisor har benyttet disse dokumentene på grunn av at det er dokumenter som er relevant for arbeidet med tidlig innsats i kommunen eller beskriver relevante rutiner.

På grunn av fravær av informasjon fra kommuneoverlegen, er informasjon om hvordan ivaretagelsen av helsestasjon og skolehelsetjenesten svakere. Det framkommer at kommuneoverlegen har hatt en del av ansvaret for tjenestene, og informasjon fra legen kunne ha belyst nærmere hvordan dette arbeidet har blitt ivaretatt. Revisor har ikke gjennomført intervju med foreldre eller representanter fra Foreldrerådets arbeidsutvalg (FAU). Et slikt intervju kunne ha belyst hvordan foreldre opplever arbeidet kommunen gjør rundt tidlig innsats og samarbeidet mellom hjemmet, barnehage og skole.

Revisor vurderer at innsamlet data gir et godt grunnlag til å gjøre vurderinger og svare ut problemstillingene.

1.4 Bakgrunn

1.4.1 Tidlig innsats og tverrfaglig samarbeid

Tidlig innsats handler om å gi hjelp så tidlig som mulig i et menneskes liv, enten vanskene oppstår i førskolealder eller senere i livet³. I tidlig innsats ligger det også en målsetting om at barnehager og skoler arbeider for å forebygge utfordringer, og at tiltak settes inn umiddelbart når utfordringer avdekkes. Tiltak kan være å tilrettelegge innenfor det ordinære tilbudet og/eller ved å sette inn særskilte tiltak. For barnehage og skole er PPT både en sakkyndig instans og en samarbeidspart i arbeidet med å forebygge utfordringer og oppdage og følge opp barn og elever som trenger særskilt tilrettelegging⁴. Helsestasjon har gjennom sin tjeneste potensiale til å tidlig identifisere foreldre og barn som har behov for hjelp. Tilsvarende gjelder for skolehelsetjenesten som har som mål å forebygge og avdekke avvik eller overgrep og omsorgssvikt på et tidlig tidspunkt.⁵

Tilpasset opplæring gjelder for alle elever og betyr at opplæringen skal tilrettelegges med varierte vurderingsformer, læringsressurser, læringsarenaer og læringsaktiviteter slik at alle elever får best mulig utbygge av opplæringen⁶.

Bestemmelser i opplæringsloven, som er sentrale i spørsmålet om særskilt tilrettelegging, er blant annet § 1-3 om tilpasset undervisning, § 1-4 om tidlig innsats på 1- til 4. trinn, § 5-1 om spesialundervisning og § 5-6 om pedagogisk-psykologisk tjeneste. I barnehageloven vil § 2,

³ Statped, 'Tidlig Innsats' <<https://www.statped.no/temaer/tidlig-innsats/>>.

⁴ Kunnskapsdepartementet, *Meld. St. 6 Tett På - Tidlig Innsats Og Inkluderende Fellesskap i Barnehage, Skole Og SFO* <<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-6-20192020/id2677025/>>.

⁵ Helse og omsorgsdepartementet, 'Prop. 121 S Opptappingsplan for Barn Og Unges Psykiske Helse' <<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-121-s-20182019/id2652917/>>.

⁶ Utdanningsdirektoratet, 'Tilpasset Opplæring' <<https://www.udir.no/laring-og-trivsel/tilpasset-opplaring/>>.

sjette ledd om barnehagens helsefremmende og forebyggende funksjon, § 31 om spesialpedagogisk hjelp og § 33 om pedagogisk- psykologisk tjeneste, være sentrale bestemmelser.

Tverrfaglig samarbeid er når flere yrkesgrupper på tvers av faggrensene arbeider mot et helles mål, her for arbeidet med barn og unge i kommunene⁷. Tverrfaglig samarbeid handler både om det som gjøres for enkelte barn og unge i enkeltsaker og det som gjøres av systematisk arbeid rettet mot alle barn og unge.

Regjeringen skriver i Stortingsmeldingen⁸ at det viktigste arbeidet for tverrfaglig samarbeid skjer i kommunene, og at ulike fagmiljøer arbeider sammen for å se tilbudene til barn og unge i sammenheng. Regjeringen skriver at de vil at alle barn og unge skal bli sett og få den hjelpen de trenger når de trenger den, noe som innebærer at kompetansen bør være så nær barna som mulig. Regjeringen ønsker å bygge et lag rundt barn som blant annet inkluderer lærere, spesialpedagogiske ressurser, pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT) og helsestasjons- og skolehelsetjenesten. Regjeringen vil også styrke samarbeidet mellom foreldre, barnehage, skole, skolefritidsordning (SFO) og andre offentlige tjenester.

Regjeringen har fremhevet følgende mål for tverrfaglig samarbeid:

- Barn og unge som trenger hjelp, blir oppdaget tidlig og får hjelp uavhengig av om utfordringene gjelder lærevansker, psykisk eller fysisk helse, familiesituasjon eller annet.
- Barn og unge og deres familier/foresatte får den helhetlige oppfølgingen de trenger av ulike tjenester.
- Tverrfaglig samarbeid skal bidra til at alle barn opplever et godt og inkluderende oppvekst-, leke- og læringsmiljø.
- Tverrfaglig samarbeid skal bidra til at flere gjennomfører videregående opplæring.

1.4.2 Organisering i kommunen

Træna kommune har per 1. januar 2020 442 innbyggere⁹. Træna kommune har en kommunal barnehage med 12 barn per 15.12.2020¹⁰. Kommunen har en grunnskole med 38 elever per 01.10.2020¹¹. Både barnehagen og skolen er lokalisert på Husøy. Oppvekstsenteret på Selvær

⁷ Kari Glavin and Bodil Erdal, *Tverrfaglig Samarbeid i Praksis*, 4. utgave, 2000.

⁸ Kunnskapsdepartementet.

⁹ Statistisk sentralbyrå, tabell 11820.

¹⁰ <https://www.barnehagefakta.no/barnehage/974568551/husoy-barnehage>

¹¹ Statistisk sentralbyrå, tabell 11980.

er ifølge kommunens hjemmesider ikke i bruk. Barnehagen og skolen ligger vegg i vegg, og ligger i tilknytning til bibliotek, idretts- og svømmehall. For skoleåret 2021/2022 er det to trinn uten elever (2. og 4. trinn).

Barnehage og skole er organisert under området for oppvekst og utdanning med egen oppvekstsjef. Træna kommune har slitt med manglende sentral ledelse under oppvekst. Nåværende oppvekstsjef tiltrådte i stillingen etter påske 2021. Barnehage har egen styrer som har vært tilsatt siden 2019. Skolen har fra skoleåret 2021/2022 en rektor i 50 prosent stilling og 50 prosent lærer i resterende stilling. Både rektor og barnehagestyrer har ansvar for personal, fag og budsjettansvar. Oppvekstsjefen forteller at deres oppgaver handler om å disponere sitt personale, fordele oppgaver og organisere virksomheten ut fra gjeldende lover, forskrifter og lokale målsettinger innenfor disponible rammer.

Kommunen har slitt med høy utskiftning blant de ansatte innenfor oppvekst. Oppvekstsjef forteller at mye er avhengig av enkeltpersoner for å fungere. Blant annet er det viktig at de ansatte tar videreutdanning for å sikre kompetanse. I forkant av skoleåret 2021/2022 ble det ansatt tre nye lærere, hvorav en har spesialpedagogisk kompetanse. Rådmann og oppvekstsjef forteller at den nytilsatte med spesialpedagogisk kompetanse har fått en tidsressurs som skal komme hele skolen og elevene til gode så tidlig som mulig dersom lærere melder et behov eller ber om felles refleksjon og veiledning knyttet til tidlig innsats. Det er ment som et lavterskeltilbud.

Til tross for høy utskiftning blant de ansatte, er både barnehagen og skolen godt bemannet. Styrer i barnehagen mener det er en forutsetning for å sikre forsvarlig drift i perioder med fravær. Oppvekstsjefen forteller at skolen også er sårbar ved fravær. Det er ingen automatikk i at man kan hente vikarer og må tilpasse seg på kort tid for å tilrettelegge for at elevene får et forsvarlig opplæringstilbud. Ved å dele inn klassene i trinn, reduseres sårbarheten noe.

Oppvekstsjefen forteller at det er tatt initiativ til felles ledermøter annenhver uke, hvor oppvekstsjef, styrer, rektor og konsulent deltar. Målet er å skape en bedre oppgavefordeling.

Træna kommune deltar i samarbeidet PPT Ytre Helgeland. Alstahaug kommune er vertskommune for samarbeidet. Tjenesten dekker til sammen 50 barnehager og skoler. Leder for PPT opplyser om at tjenesten har åtte fagstillinger (inkludert leder) og en merkantil stilling.

Kommunen har hatt utfordringer med bemanning innen helsestasjon og skolehelsetjeneste over tid. Fra 1. september 2021 har kommunen ansatt en barne- og ungdomsrådgiver som skal ivareta store deler av oppgavene innen helsestasjon- og skolehelsetjenesten. Kommuneoverlegen har ansvaret for det medisinskfaglige.

1.4.3 Statistikk

Tall fra Statistisk sentralbyrå¹² viser at andelen barn i kommunale barnehager som får spesialpedagogisk hjelp har økt fra 3,3 prosent i 2015 til 4 prosent i 2020. I 2020 hadde Møre og Romsdal den høyeste andelen barn som får spesialpedagogisk hjelp med 4,8 prosent. Innlandet hadde den laveste andelen med 2,8 prosent. Nordland hadde en andel på 4,2 prosent barn som får spesialpedagogisk hjelp i 2020, litt over snittet for landet.

For grunnskole, viser tall fra Statistisk sentralbyrå¹³ at andelen som fikk spesialundervisning var 7,7 prosent i 2020 for landet. Nordland hadde den høyeste andelen i landet, sammen med Møre og Romsdal, med 9,5 prosent. Fordelt mellom trinn, var det for landet 6,8 prosent som fikk spesialundervisning på 1.-7. trinn og 9,7 prosent som fikk spesialundervisning på 8.-10.trinn i 2020. Sammenlignet med Nordland, var andelen henholdsvis 8,7 prosent og 11,4 prosent.

På grunn av konfidensialitetshensyn og for å unngå å identifisere personer eller virksomheter, publiseres ikke alle tall for Træna kommune. I 2015 hadde Træna en andel på 42,9 prosent barn som fikk ekstra ressurser til styrket tilbud til førskolebarn (inkludert spesialpedagogisk hjelp), i forhold til alle barn i barnehagen. I 2019 var andelen 27,3 prosent. Andelen som mottok spesialundervisning i 2019 i Træna, var 12,5 prosent. For 2020 står Træna oppført med 0 barn som mottok spesialpedagogisk hjelp.

Tabellen nedenfor viser antall elever og informasjon om undervisningspersonale ved Husøy skole for skoleåret 2020-2021. Tallene er hentet fra innrapportering til grunnskolens informasjonssystem (GSI).

Tabell 1. Antall elever og informasjon om undervisningspersonale ved Husøy skole 2020-2021

Trinn	Antall elever	Antall årsverk til undervisningspersonale	Antall lærere ¹⁴	Antall kontaktlærere ¹⁵
1.-4. årstrinn	9	1,7	2	2
5.-7. årstrinn	9	1,4	0	1
8.-10. årstrinn	20	2,5	6	2
Sum	38	5,6	8	5

Kilde: Grunnskolens informasjonssystem (GSI)

¹² Statistisk sentralbyrå, tabell 12562.

¹³ Statistisk sentralbyrå, tabell 2, <https://www.ssb.no/utdanning/grunnskoler/statistikk/elevar-i-grunnskolen>

¹⁴ Lærere er registrert på det høyeste årstrinnet vedkommende underviser på.

¹⁵ Kontaktlærere er registrert på det høyeste årstrinnet vedkommende er kontaktlærer på.

Normen for lærertetthet angir en øvre grense for hvor mange elever det skal være per lærer. Fra høsten 2019 er det 15 elever per lærer i ordinær undervisning på 1.-4. trinn og 20 elever per lærer for 5.-10. trinn. Utdanningsdirektoratets kalkulator for lærernormen¹⁶ viser at Træna oppfyller lærernormen for alle trinnene for 2020-2021. Tabellen ovenfor gjenspeiler dette.

1.4.4 Prosjekter i kommunen

Træna kommune deltar i skoleutviklingsprosjektet «God opplæring for alle». Prosjektet foregår i tidsrommet 2017-2022. I tillegg til Træna deltar kommunene Alstahaug, Leirfjord og Lurøy i prosjektet. Prosjektet skal øke kvaliteten på pedagogisk praksis i barnehage og skole slik at alle barn og elever blir likeverdige og inkluderte deltakere i læringsfellesskapet, faglig og sosialt¹⁷. Senter for praksisrettet utdanningsforskning ved Høgskolen i Innlandet (SePU) deltar i prosjektet, og deres rolle handler om kompetanseheving, videreutdanning og forskning. PPT deltar også i prosjektet. Gjennom prosjektet er det satt opp faste møter, kursdager, nettverksarbeid og kompetansepakker.

Statsforvalteren i Nordland gjennomførte våren 2021 tilsyn med Husøy skole knyttet til opplæringslovens § 13-3e, plikt for kommunen og fylkeskommunen til å arbeide med kvalitetsutvikling. Kommunestyret behandlet den 29. september en tilstandsrapport av skolen i sak 49/2021. I rapporten framkommer det at Statsforvalteren ikke finner de områdene som de undersøkte i tilsynet som tilstrekkelig ivaretatt av kommunen. Kommunen har fått seks pålegg som må rettes. Jamfør tilstandsrapporten er de rettslige kravene som følger:

- Skolen skal bruke et bredt kunnskapsgrunnlag for å vurdere om eleven når målene i læreplanverket.
- Skolen skal vurdere om endringer i organiseringen, tilretteleggingen og gjennomføringen av opplæringen kan bidra til økt måloppnåelse hos elevene.
- Skolen skal evaluerer de iverksatte endringene og gjøre nødvendige tilpasninger.
- Skolen skal ha en bred og representativ medvirkning i arbeidet med skolebasert vurdering.
- Skolen skal involvere elevene i den skolebaserte vurderingen.
- Skolen skal jevnlig gjennomføre skolebasert vurdering.

Kommunen skriver i rapporten at tiltak skal iverksettes, og kommunen skal redegjøre innen 31. desember 2021 at retting er gjennomført og redegjøre for hvordan disse er rettet.

¹⁶ <https://gsi.udir.no/registrering/kalkulatorer/gruppestorrelse2/>

¹⁷ <https://ez.inn.no/prosjektsider/sepu/prosjekter>

1.5 Rapportens oppbygging

Rapporten har syv kapitler:

1. Første kapittel omfatter bestilling, problemstillinger, metode og bakgrunnsinformasjon og statistikk om temaet.
2. Andre kapittel handler kartleggingsarbeidet. Revisor beskriver temaet og vurderer problemstillingen.
3. Tredje kapittel handler om tiltak og evaluering. Revisor beskriver temaet og vurderer problemstillingen.
4. Fjerde kapittel handler om informasjonsoverføring. Revisor beskriver temaet og vurderer problemstillingen.
5. Femte kapittel handler om tverrfaglig samarbeid. Revisor beskriver temaet og vurderer problemstillingen.
6. I sjette kapittel beskrives høringsprosessen.
7. I syvende og siste kapittel fremgår revisors konklusjoner og anbefalinger.

Kapitlene etterfølges av kilder og vedlegg, herunder utledning av kriterier og hørings svar.

2 KARTLEGGING

Kapittelet beskriver og vurderer kartleggingsarbeidet som gjøres i barnehage og skole knyttet til om barn med læringsutfordringer får tidlig hjelp.

2.1 Revisjonskriterier

Innsamlede data er mål opp mot følgende revisjonskriterier:

- Barnehagen skal ha en innarbeidet fremgangsmåte for systematisk identifisere barn med utviklingsutfordringer.
- Skolen skal ha en innarbeidet fremgangsmåte for systematisk identifisere elever med læringsutfordringer.

Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

2.2 Data

2.2.1 Barnehage

Styrer i barnehagen viser til at barnehagen ikke i nevneverdig grad har det man kan kalle systematisk kartlegging. Styrer har arbeidet mye med systemtenkning etter at hun tiltrådte i stillingen i 2019. Styrer medgir at barnehagen er sårbar med hensyn til fravær hos ansatte, og at den største utfordringen for barnehagen handler om bemanning og stabilitet. Det jobbes med å legge en pedagogisk grunnmur gjennom arbeidet med årsplanen for barnehagen. Prosjektet «God opplæring for alle» bidrar til å vise hvordan man kan arbeide systematisk med pedagogisk analyse på tvers av barnehage og skole.

Barnehagen gjennomfører relasjonskartlegging annen hver måned. De ansatte i barnehagen forteller at de framover skal jobbe mer systematisk med relasjonskartlegging mellom ansatte og hvert enkelt barn. Det gjøres gjennom et skjema der det brukes fargekoder for å beskrive relasjonen de ansatte har til hvert enkelt barn. Ansatte sier at det er viktig at hvert enkelt barn har minst en voksen de har god relasjon med.

Styrer i barnehagen forteller at barnehagen gjennomfører kartlegging av språk. Barnehagen har flere barn med annet morsmål, og de ansatte forteller at språk og lek er tett knyttet sammen. Videre gjennomfører barnehagen TRAS. TRAS er et verktøy for systematisk observasjon av barns språkutvikling over tid i alderen 2 til 5 år. Verktøyet skal hjelpe

barnehagen med å finne målrettede tiltak for støtte i samråd med foreldrene.¹⁸ Barnehagen gjennomfører TRAS når barna er rundt 3-4 år gamle.

TRAS gjennomføres oftere ved behov for å kartlegge og dokumentere utvikling, ifølge de ansatte. Testene blir brukt både til foreldresamtaler, i samarbeid med PPT dersom det er barn med utfordringer, og mellom de ansatte angående oppfølging av enkeltbarn. Testene dokumenteres i mappen til barna, og kan med foreldrenes samtykke bli bruk under overgangssamtaler mellom barnehagen og skolen.

Det gjøres løpende vurdering av alle barna i barnehagen. Høy voksentetthet gjør at alle ansatte får observert barna og styrer mener at barnehagen avdekker utfordringer langt tidligere enn barnehager på større steder. De ansatte forteller at deres observasjoner i hverdagen, sammen med dialogen med foreldrene, er noe de vektlegger høyere enn selve testene. Styrer forteller at når en ansatt får en «dårlig magefølelse» tas dette i månedlige personalmøter. Regelen de praktiserer er at de skal ha minst tre observasjoner for samme utfordring før foreldrene kontaktes. Observasjonene skal dokumenteres. Revisor har ikke gjennomgått dokumentasjonen.

PPT opplyser om at barnehagen benytter «Alle Med» som er et observasjonsmaterieell som skal gi et helhetlig bilde av barnet og hva det mestrer.

2.2.2 Skole

Rektor forteller at skolen ikke har dokumentert systematikk av kartleggingsarbeidet skolen gjør. Tidligere har det blitt jobbet systematisk med å få arbeidet dokumentert, men dokumentasjonen er ikke lett tilgjengelig. Tillitsvalgt forteller at på grunn av manglende ledelse i lengre tid og lite fokus på systemarbeid, kan både barn i barnehage og skole ikke ha blitt identifisert til riktig tid fordi kommunens system ikke har vært godt nok.

Revisor ha fått tilsendt eksempel på en oversikt over kartleggingsverktøy ved Husøy skole. Intervjudata i skolen viser at rutinebeskrivelsen ikke er kjent blant de ansatte.

Manglende dokumentert systematikk utgjør en risiko ved utskiftning av ansatte, forteller rektor. For nye lærere ved skolen er det ingen selvfølge at de vet hvilke rutiner skolen har for kartleggingsarbeidet. For mange av de ansatte er dette innarbeidet praksis. Skolen er dermed avhengig at lærerne overfører sin kunnskap til nye lærere. Ansatte forteller at noen har brukt rutinene som eksisterer, men det er ingen systematikk i at alle ansatte gjør det.

¹⁸ <http://sprakplan.no/tras/>

Oppvekstsjef forteller at skolen mangler en lese- og skriveplan. Rektor sier at de har fått et eksempel fra en annen kommune gjennom PPT. Planen skal revideres for å bli skolens eget dokument. Oppvekstsjef sier lese- og skriveplanen skal være klar til bruk fra 1. januar 2022.

Noen av de ansatte ved skolen mener at det er viktig at skolen er omforent i hva som skal gjøres til hvilken tid, at dette felles ned i en plan og blir forutsigbart for alle ansatte. Om det ikke dokumenteres, så blir kartlegging personavhengig.

Rektor forteller at skolen gjennomfører de obligatoriske testene. Tabellen nedenfor viser oversikt over obligatoriske kartleggingsprøver og nasjonale prøver.

Tabell 2. Obligatoriske kartleggingsprøver og nasjonale prøver

Type test	Trinn	Fag
Kartlegging	3. trinn	Lesing
		Regning
Nasjonale prøver	5. trinn	Engelsk
		Lesing
		Regning
	8. trinn	Engelsk
		Lesing
		Regning
	9. trinn	Lesing
		Regning

Kilde: Utdanningsdirektoratet

I tillegg finnes det frivillige kartleggingsprøver som kan gjennomføres i lesing og regning på 1. trinn. Utdanningsdirektoratet skriver at kartleggingsprøvene skal hjelpe skolene og lærerne med å finne de elevene som trenger ekstra hjelp i løpet av de første skoleårene¹⁹. Nasjonale prøver gir informasjon om ferdigheter i lesing, regning og engelsk, og ferdighetene er viktig for læring i alle fag²⁰. Rektor forteller at resultatene av kartleggingsprøvene og leseferdigheter dokumenteres i halvårsrapportene til enkelt elev. Skolen benytter i tillegg til de obligatoriske kartleggingsprøvene og nasjonale prøver Carlsten leseprøver og M-prøver i matematikk.

Ved mistanker om at en elev har læringsutfordringer eller utviklingsutfordringer ut over det som gjøres gjennom vanlig kartlegging, forteller rektor at skolen prøver å kartlegge mer og har dialog med hjemmet og PPT. I forkant av henvisning til PPT skal skolen ha gjennomført kartlegging. Skolen gjennomfører tester etter behov. PPT opplyser at skolen benytter Språk 6-16 når skolen er bekymret for elevens lese- og skriveutvikling.

¹⁹ <https://www.udir.no/eksamen-og-prover/prover/hva-er-kartleggingsprover/>

²⁰ <https://www.udir.no/eksamen-og-prover/prover/nasjonale-prover/>

Det er satt av tid blant de ansatte og pedagogisk fellestid hvor bekymringer eller mistanker rundt elever kan diskuteres. Rektor forteller at det har vært svært lite tid til pedagogisk fellestid de siste tre årene. Hvert trinn har egne team hvor elever kan diskuteres.

Avsnittene under beskriver litt nærmere om kartleggingsarbeidet som gjøres på de ulike trinnene.

1.-4. trinn

På 1. trinn gjennomføres det en bokstavprøve to ganger per år og de utfører Carlsten leseprøver. Videre viser de ansatte til de obligatoriske kartleggingene fra Utdanningsdirektoratet.

Rektor opplyser om at de etter råd fra PPT har kjøpt inn andre kartleggingsprøver for 1. til 4. trinn som skal tas i bruk etter høstferien 2021. De nye kartleggingsprøvene heter «God leseutvikling, kartlegging og øvelser», og rektor mener den er mer grundig enn Carlstenprøvene.

Ansatte er samstemte i at det viktigste i kartleggingsarbeidet er de løpende vurderingene som gjøres i klasserommet daglig. Godt foreldresamarbeid framheves som en forutsetning for å tidlig fange opp utfordringer. Det gjennomføres alltid oppstartssamtaler med foreldrene for å sikre en god dialog.

5.-7. trinn

Carlstenprøvene brukes også for mellomtrinnet. De ansatte opplyser om at det for høsten 2021 er gjennomført kartleggingsprøve i matematikk, og at det skal gjennomføres tilsvarende i norsk og engelsk.

Ansatte forteller at elevsamtalene brukes også som kartlegging. På grunn av at det er få elever og flere voksne er det lettere å fange opp eleven som har utfordringer og følge de opp. For eksempel i matematikk er de tre lærere og som gjør at de kan dele elevene inn i grupper.

8.-10. trinn

Carlstenprøvene brukes også på ungdomstrinnet. Det gjennomføres tester i matematikk. Lærerne påpeker at det i startfasen handler om å bli kjent med elevene. I første rekke i klasserommet, men også gjennom samtaler med lærerne de hadde i fjor og gjennomgang av tidligere halvårsrapporter. Det er veldig viktig å finne riktig faglig nivå for hver enkelt elev.

Det er også faste rutiner for når elev- og foreldresamtaler skal gjennomføres. Lærerne er tydelige på at kartlegginger gjennomføres i forkant av disse. Skolen har et årshjul for

gjennomføringen av kartlegging og samtaler, men dette skal drøftes og revideres nå. Lærerne opplever også at det er forutsigbart når PPT eventuelt skal kobles på ulike utfordringer.

2.3 Vurdering

Barnehagen skal ha en innarbeidet fremgangsmåte for systematisk identifisere barn med utviklingsutfordringer.

Arbeidet med å identifisere barn med utviklingsutfordringer har noe manglende systematikk i seg. Det er lite dokumenterte rutine. De ansatte jobber etter en innarbeidet praksis, der TRAS blant annet gjennomføres. Barnehagen har stort fokus på relasjonskartlegging. Barnehagen er godt bemannet, noe som gjør at de voksne har gode muligheter til å observere barna. Revisor vurderer kriteriet som delvis oppfylt, men at det er forbedringer knyttet til å få arbeidet systematisert.

Skolen skal ha en innarbeidet fremgangsmåte for systematisk identifisere elever med læringsutfordringer.

Skolen har lite oppdatert dokumentasjon og systematikk for kartleggingsarbeidet ved skolen. De ansatte arbeider etter en innarbeidet praksis. Ved utskiftning av ansatte utgjør dette en risiko, men det er også en risiko at det er opp til hver enkelt lærer å sørge for at kartleggingen gjennomføres ved skolen. For revisor fremstår dette som sårbart. Data viser at skolen gjennomfører kartleggingsarbeid, både det som er obligatorisk og frivillig. Flere av informantene fremhever at høy lærertetthet gjør kartleggingsarbeidet lettere. Revisor vurderer kriteriet som delvis oppfylt, men at det er sårbart med tanke på fravær av kartleggingsrutiner.

3 TILTAK OG EVALUERING

Kapittelet beskriver og vurderer tiltak og evaluering som gjøres i kommunen knyttet til om barn med læringsutfordringer får tidlig hjelp.

3.1 Revisjonskriterier

Innsamlede data er mål opp mot følgende revisjonskriterier:

Barnehage

- Barnehagen skal systematisk følge opp enkeltbarn med identifiserte læringsutfordringer.
- Barnehagen skal ha praksis for at barn som trenger ekstra oppfølging skal få dette som en del av barnegruppen.
- Barnehagen skal evaluere virkningene av tiltakene som settes inn ovenfor barna.

Skole

- Skolen skal følge opp kartleggingsresultater og mistanker om læringsutfordringer hos enkeltelever som de ansatte har.
- Elever med identifiserte læringsutfordringer for 1.- 4. trinn skal motta intensiv opplæring fra skolens side slik at forventet læringsprogresjon blir nådd.
- Elever med identifiserte læringsutfordringer bør motta intensiv opplæring fra skolens side slik at forventet læringsprogresjon blir nådd.
- Skolen skal ha en god praksis for at elever som mottar intensiv opplæring gjør det som en del av klassefellesskapet.
- Skolen må evaluere virkningene av tiltakene som settes inn ovenfor elevene.

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

3.2 Data

3.2.1 Barnehage

Styrer i barnehagen viser til at resultatene fra relasjonskartleggingene gjennomgås systematisk og diskuteres i personalgruppa. De ansatte har erfaring med at dersom kartleggingen avdekker svakere relasjoner, blir dette tatt tak i. Som oppfølging av kartleggingsresultatene er de ansatte opptatt av helheten til barnet, og ikke bare resultatene av kartleggingsprøvene. Testene er en dokumentasjon på arbeidet.

Terskelen for å kontakte hjelpe- og støttetjenestene er lav ved mistanker om utfordringer hos barna. PPT forteller at eksempler på tiltak som barnehagen gjennomfører er språkgrupper,

lekegrupper, systematisk arbeid med barn og barnegrupper. Barnehagen har fokus på kvalitet i rutinesituasjoner ifølge PPT.

Barnehagen ønsker å indentifisere utfordringene i barnehagen før barna begynner på skolen. De ansatte bruker observasjon av barna ved læringsutfordringer, og finner løsninger i fellesskap. Dette gjøres med en gang. For å forebygge at barn utvikler ytterligere utviklingsutfordringer prøver de ansatte å fange opp barna tidlig ved bruk av observasjon. Det kan være en liten bemerkning som utløser behovet for observasjon. Ansatte forteller at det er god kommunikasjon mellom de ansatte og de er flinke til å samarbeide om løsninger.

Barnehagen er opptatt av et godt foreldresamarbeid. Et godt foreldresamarbeid gjør det lettere å snakke med foreldrene og tilby dem hjelp. Foreldre møter da de ansatte positivt. Foreldrene er involvert når tiltak settes i gang, og de ansatte opplever foreldrene som takknemlige for at de blir informert for at de sammen kan hjelpe barnet.

De ansatte deler et eksempel hvor det ble gjennomført ekstra kartlegging ved bruk av TRAS etter observasjon av et barn. Resultatet ble igangsetting av tiltak med tanke på språk. Ansatte opplevde positive resultater av tiltakene.

Styrer forteller at det i praksis evalueres mye av arbeidet som gjøres i forbindelse med tidlig innsats, som for eksempel observasjoner, men at de ikke er flinke nok til å dokumentere dette. For barn med individuell plan (IP)²¹ gjennomføres det jevnlig evalueringer.

3.2.2 Skole

Rutiner for oppfølging av kartleggingsprøver

Rektor forteller at det ikke er noe systematikk i arbeidet rundt tiltak, og er avhengig av innarbeidet praksis. Oppvekstsjefen forteller at skolen er pålagt å prøve ut ulike tiltak før en eventuell henvisning til PPT, jamfør figur 1 i kapittel 2. Ved formell henvisning til PPT kreves det en pedagogisk rapport som beskriver utfordringer så presist som mulig, tilsvarende gjelder for barnehage. Inntrykket til oppvekstsjefen er at det er gode rutiner på dette, både i barnehage og skole. I prosessen før henvisning til PPT, nyttiggjør både barnehagen og skolen seg av PPT som rådgiver. Oppvekstsjefen mener at siden skolen er såpass liten er det ikke sikkert

²¹ Barn og unge med nedsatt funksjonsevne har ofte behov for langvarige og koordinerte tjenester og har dermed rett til en individuell plan. Hensikten er å sikre at det alltid er en tjeneste som har hovedansvaret for oppfølging. https://www.bufdir.no/Barnevern/Fagstotte/Samarbeid_mellom_helse_og_barnevern/Tilbud_og_tjenester/Individuell_plan/

det trengs en egen mal for arbeidet. Oppvekstsjefen mener at den innarbeidede praksisen blant de ansatte for å gjennomføre intensiv opplæring fungerer bedre enn en mal.

Noen av lærerne understreker at det er viktig å ha felles retningslinjer for oppfølging av kartleggingsresultater, blant annet med tanke på hva som skal dokumenteres. De ansatte ser verdien av å ha god og riktig dokumentasjon siden skolen har stor utskiftning av ansatte. Dokumentasjon mener de vil sikre kontinuitet i arbeidet.

Praksis for oppfølging av kartleggingsprøver og tilpasning av undervisning

Informantene er samstemte i at det gjøres tilpasninger i undervisningen på bakgrunn av resultater fra kartleggingen. Rektor opplyser om at i lesing kan tilpasningen gjøres for hele klassen siden det vil komme alle elevene til gode. Skolen gjør de fleste tilpasninger innenfor gruppen/klassefellesskapet. Rektor forteller at inntrykket hun har av å ta ut elever fra klassen for å gi tilrettelegging ikke har vært en mer positiv opplevelse enn tilrettelegging i klassen.

Skolen benytter seg også tips fra PPT og Statlig pedagogisk tjeneste (Statped) for å finne tiltak. PPT forteller at på grunn av manglende ledelse i skolen har PPT hatt liten innsikt i hvilke systematiske tiltak som skolen har satt i gang. PPT ser per i dag at det settes i gang lesekurs for elever som har vansker med lesing og skrivning.

Rektor forteller at når elevene begynner på ungdomsskolen er det forventninger til at lese- og skriveferdigheter skal være på plass. Ved tilfeller med elever som strever, tilpasser lærerne undervisningen. I de siste tre årene forteller rektor at skolen har hatt en norsklærer fra ungdomsskolen inn som norsklærer for mellomtrinnet. Dette har blitt gjort for å sikre at riktig fokus blir satt med tanke på forventningene lærerne har til elevenes kunnskaper på ungdomsskolen.

Skolen har hatt tilfeller der læringsutfordringer har blitt avdekket på ungdomsskolen. Rektor oppfatter at barneskolen har ventet for lenge med å håndtere elever som scorer svakt innenfor normalen. Rektor mener det burde ha vært mer rutinemessig oppfølging av elever som scorer svakt over tid i 1.-7. trinn og eventuelt involvere PPT.

Avsnittene nedfor beskriver nærmere oppfølgingsarbeidet og tiltak som gjøres på de ulike trinnene.

1.-4. trinn

Det er i første omgang den enkelte læreren som vurderer resultatene, og om det er samsvar med det man ellers observerer og vurderer med tanke på den enkelte eleven. Av og til ser man også at testresultatene kan være forsterket av testsituasjonen, eksempelvis tidspres. Ved spesielle kartleggingsresultater, så diskuteres dette med kolleger/team.

Opplæringen for både enkelteleven og gruppa tilpasses kontinuerlig, og det er kun i enkelttilfeller at det blir behov for å ta enkeltelever ut av gruppa for å gi opplæring. Lærerne forteller at de har både hatt oppfølging innenfor rammen av ordinær undervisning, og at de har utarbeidet eget opplegg inn mot enkelteleven. Ansatte har blitt sendt på kurs for å kunne forstå og legge til rette for de spesifikke læringsutfordringene. PPT har vært påkoblet i disse tilfellene, men lærerne kunne gjerne tenkt seg enda tettere oppfølging.

5.-7. trinn

I forbindelse med oppfølging av kartleggingsresultater understreker de ansatte fordelene med høy lærertetthet. Det gir store muligheter til å tilpasse undervisningen. De ansatte kontakter PPT ved behov for bistand under arbeidet med tiltak. De ansatte gir et eksempel på bruk av stasjonsundervisning i matematikk som tiltak. Rektor sier at stasjonsarbeid er fin måte å jobbe med læringsutfordringer og en motiverende arbeidsform for elevene.

8.-10. trinn

Resultatene fra kartlegging evalueres i teamet blant de ansatte. Der diskuteres det hvilke tiltak eller korrigeringer av undervisningen som kan eller bør gjennomføres. De fleste av tiltakene gis innenfor rammen av klassefelleskapet, og lærerne vil helst unngå å ta ut elever av gruppa når det ikke oppleves som nødvendig. De har hatt ett eksempel på en elev som fikk tilbud utenfor gruppa i nyere tid. De viser til viktigheten av å gi positive tilbakemeldinger til elever og foresatte, da dette ofte har god virkning.

Lærerne mener det er lav terskel for å sette i verk tiltak, og at dette gjerne skjer umiddelbart etter at utfordringer avdekkes. Det er ulikt hvor raskt tiltak skaper endring, men de ansatte er av oppfatning at tiltakene virker.

Evaluering av tiltak

Flere av de ansatte forteller at tiltak prøves ut, og så gjennomføres det i etterkanter tester for å se progresjon. Ved ikke tilstrekkelig progresjon, fortsetter tiltakene. Ansatte forteller at også de ukentlige møtene blir brukt til å evaluere tiltakene og undervisningen. Få elever på trinnene gjør det lettere å måle progresjon. Progresjonen dokumenteres i halvårsrapportene til elevene.

De ansatte diskuterer også progresjonen, både for hele klasser og enkeltelever, med PPT.

PPT forteller at i de siste årene har de hatt lite innsikt i hvordan tiltakene har fungert på grunn av manglende stabilitet i ledelsen. For elever med spesialundervisning i skolen og spesialpedagogisk hjelp i barnehagen mottar PPT rapporter om utvikling hos elever. Utviklingen drøftes også i møter med lærere, elever og foresatte.

3.3 Vurdering

3.3.1 Barnehage

Barnehagen skal systematisk følge opp enkeltbarn med identifiserte læringsutfordringer.

Data viser at praksisen er at barna følges opp i barnehagen etter ulike kartlegginger. Revisor har ikke fått informasjon om at det finnes rutiner for hvordan dette skal skje, bortsett fra relasjonskartleggingen. Den fremstår som systematisert, og er en viktig del av arbeidet som gjøres i barnehagen. Terskelen for å ta i bruk observasjon fremstår som lav og de ansatte samarbeider om å finne de beste tiltakene. Revisor vurderer kriteriet som oppfylt, men at det finnes forbedringer knyttet til å få arbeidet systematisert.

Barnehagen skal ha praksis for at barn som trenger ekstra oppfølging skal få dette som en del av barnegruppen.

Revisor har ikke et betydelig datagrunnlag for å vurdere dette kriteriet, men det framstår for oss at tiltak i stor grad blir gjennomført som en del av barnegruppen. PPT kommer med eksempler som for eksempler lekegrupper og språkgrupper.

Barnehagen skal evaluere virkningene av tiltakene som settes inn ovenfor barna.

Det framstår som at tiltakene vurderes i det daglige blant de ansatte, men at man kan bli bedre på å dokumentere arbeidet som gjøres. Dokumentasjon av tiltak vil bidra til å gi barnehagen en oversikt over hvilke tiltak som har fungert og hvilke tiltak som ikke har fungert. Revisor vurderer kriteriet som delvis oppfylt.

3.3.2 Skole

Skolen skal følge opp kartleggingsresultater og mistanker om læringsutfordringer hos enkeltelever som de ansatte har.

Oppfølgingsarbeidet etter kartleggingsprøver og ved mistanker gjennomføres etter innarbeidet praksis blant de ansatte. Foruten rutiner for kontakt med PPT, har skolen ingen systematikk i arbeidet. Enkelte ansatte savner felles retningslinjer for hvordan arbeidet skal gjennomføres. Med høy andel av utskiftninger av ansatte framstår oppfølgingsarbeidet som personavhengig. Felles retningslinjer som er kjent blant alle ansatte vil kunne bidra til mer forutsigbarhet og kontinuitet i arbeidet som gjøres.

Elever med identifiserte læringsutfordringer for 1.- 4. trinn skal motta intensiv opplæring fra skolens side slik at forventet læringsprogresjon blir nådd.

Ved identifiserte læringsutfordringer har skolen en praksis med at tiltak igangsettes. For småtrinnet fremstår det for revisor at undervisningen tilpasses kontinuerlig etter elevens behov. Revisor har fått eksempler på at enkeltelever har mottatt tilpasset opplæring for å sikre at læringsprogresjon blir nådd. Revisor vurderer kriteriet som oppfylt.

Elever med identifiserte læringsutfordringer bør motta intensiv opplæring fra skolens side slik at forventet læringsprogresjon blir nådd.

Skolen har en praksis for at elever med identifiserte læringsutfordringer mottar tilpasset opplæring for å nå forventet læringsprogresjon. Det framstår for revisor at de ansatte er flinke til å diskutere tilpasninger av undervisningen i de ulike teamene på trinnene. Samtidig kan det være noe svakheter til oppfølging av elever som scorer svakt over tid, men innenfor normalen på barneskolen. Det kan utgjøre en risiko for at disse elevene ikke mottar den intensive opplæringen de kunne ha hatt behov for på barneskolen, men som ikke blir tatt tak i før ungdomsskolen. Revisor vurderer kriteriet som oppfylt.

Skolen skal ha en god praksis for at elever som mottar intensiv opplæring gjør det som en del av klassefellesskapet.

Skolen har praksis for at elever som mottar intensiv opplæring eller mottar andre tilpasninger, får dette som en del klassefellesskapet. Høy lærertetthet gjør dette mulig. Stasjonsarbeid blir av flere trukket fram som en positiv måte å gjøre tilpasninger i klassefellesskapet. Flere av informantene sier at intensiv opplæring utenfor gruppen gis i minst mulig grad og kun ved høy nødvendighet. Revisor vurderer kriteriet som oppfylt.

Skolen må evaluere virkningene av tiltakene som settes inn ovenfor elevene.

Skolen evaluerer tiltakene som settes i gang, både gjennom tester for å se progresjon og på møter mellom de ansatte. Videre dokumenteres progresjonen i halvårsrapportene til elevene. Revisor vurderer kriteriet som oppfylt.

4 INFORMASJONSOVERFØRING

Kapittelet beskriver og vurderer arbeidet som gjøres i kommunen knyttet til overganger mellom barnehage og skole.

4.1 Revisjonskriterier

Innsamlede data er mål opp mot følgende revisjonskriterier:

- Barnehage og skole skal ha fastsatte rutiner for samarbeid opp mot overgangen fra barnehage til skole.
- Barnehagene skal informere skolen om barn med særskilte utfordringer i forkant av overgangen til skole, slik at skolene er forberedt på å ta imot eleven ved skolestart.

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

4.2 Data

4.2.1 Rutiner for overganger

Både styrer og rektor forteller at det ikke har vært noe rutiner og systematikk rundt overganger de siste årene. Det eksisterer ingen plan eller rutiner for samarbeid opp mot overgang fra barnehage til skole. Flere av informantene forteller at det foreligger et utkast til rutine for overgangen mellom barnehage og skole, men som ikke er vedtatt enda. Revisor får opplyst at det er en lærer på 1. trinn ved skoleåret 2021/2022 som har jobbet med den nye rutinen. Rektor opplyser om at forslaget til ny rutine ble prøvd ut ved oppstart av skoleåret 2021/2022.

Flere av informantene mener at det bør foreligge en plan for overganger. Ved høy utskifting av ansatte ved skolen, sier rektor at det er viktig med en plan eller et skjema for å gjøre seg mindre personavhengig. Rådmann i kommunen forteller at på grunn av manglende ledelse har mye av arbeidet vært overlatt til den enkelte lærer. Derfor må det utarbeides rutiner og retningslinjer i fellesskap.

For barn med særskilte behov har revisor fått tilsendt dokumentert overgangsrutiner. Revisor er ikke kjent med hvor godt rutinen er kjent blant de ansatte, både i barnehage og skole. Rutinen forklarer hva som skal skje og til hvilken tid. Eksempelvis er det skissert at to til tre år før skolestart skal eventuelle behov knyttet til overgangen til skole komme med i sakkyndig vurdering. Rutinen beskriver også hvem som er ansvarlig og hvilke samarbeidspartnere som inkluderes (eksempelvis PPT). Det er også et felt for å krysse av for når de ulike elementene er utført, samt eventuelle avvik.

Det eksisterer ingen rutinebeskrivelser for overganger internt på skolen; mellom småtrinnet til mellomtrinnet og fra mellomtrinnet til ungdomsskolen.

4.2.2 Informasjonsoverføring

Mellom barnehage og skole

For overgangen mellom barnehage og skole til skoleåret 2021/2022 forteller styrer at det ble gjennomført overgangsmøter rundt hvert enkelt barn. På møtene deltok barnehage, skole og foreldre/foresatte. PPT opplyser om at de deltar på overgangsmøter ved behov.

Videre forteller rektor at kontaktlærer for 1. trinn har blitt kjent nærmere august. For skoleåret 2021/2022 var kontaktlærer på plass i juni. De ansatte i barnehagen sier at siden kontaktlærer for 1. trinn blir kjent sent, påvirker det når barnehagen kan ha overgangssamtaler med kontaktlærer. De ansatte i barnehagen spurte ansatte på skolen om det var noe informasjon de savnet i forbindelse med overgangen, men det var det ikke.

Ansatte på småtrinnet opplever at det er god informasjon fra barnehagene i forbindelse med oppstart. Utkastet til overgangsplanen inneholder noe om felles aktiviteter, slik at skolestarterne kan bli kjent med skolen. Dette ble ikke gjennomført i samme grad. De ansatte forteller at siden barnehage og skole ligger vegg i vegg, forholder barna seg i stor grad til kjente lokaler og ansikter.

Både ansatte i barnehage og rektor forteller at det er lite samtaler om hva som forventes mellom barnehage og skole. De ansatte i barnehage savner dette. Rektor forteller at det er lite diskusjoner rundt det felles pedagogiske, og samtaler rundt gjensidige forventninger er ikke gjennomført. Rektor opplever at det har vært mer fokus i barnehagen på hva barna må forvente når de begynner på skolen. Skolen er ikke kjent med hva barnehagen øver på, men rektor mener ting er på rett vei. Gjennom prosjektet «god opplæring for alle» har det vært noe felles møtetid mellom ansatte barnehage og skole.

Mellom trinn på skolen

For overganger internt på skolen, avleveres og mottas informasjon mellom lærerne. Noen ansatte forteller at det gjennomføres samtaler mellom lærerne ved overgang til nytt trinn eller ved ny lærer. Samtalene gjennomføres stort sett i løpet av planleggingsdagene før skolestart. Noen ansatte sier at de er tidlig ute med kontakten med hjemmet når det er kjent at eleven har spesielle behov.

Flere ansatte forteller at på grunn av høy utskifting av ansatte, har dokumentasjon og skriftlighet blitt viktig for å sikre kontinuitet. Skolen dokumenterer hver enkelt elev i halvårsrapporter. Flere av informantene opplever rapportene som fyldige og omfattende.

Rektor forteller at skolen må finne en måte som er mer hensiktsmessig med tanke på informasjonene for både elever, foreldre og ansatte. PPT skal hjelpe kommunen med å finne en løsning på dette.

Skolen skal ta i bruk et nytt system i januar 2022, Visma flyt skole, som skal gjøre elevinformasjon mer tilgjengelig enn å bruke dagens arkiv når de ansatte skal lese seg opp på elever.

4.3 Vurdering

Barnehage og skole skal ha fastsatte rutiner for samarbeid opp mot overgangen fra barnehage til skole.

Kommunen har ingen fastsatte rutiner eller systematikk rundt samarbeidet med overganger fra barnehage til skole. Kommunen oppfylder dermed ikke lovkravet i opplæringslovens § 13-5, som stiller krav om at skolen skal utarbeide en plan for overgangen fra barnehage til skole og skolefritidsordning. Formålet med bestemmelsen er å sikre at alle skoleeiere tar initiativ til og sørger for at det utarbeides en slik plan. Skoleeier har plikt til å involvere barnehageeierne i utarbeidelse av planen. Utkast til rutiner for overganger foreligger. Revisor er av den oppfatning av at en slik beskrivelse er etterlyst av flere og vil bidra til å tydeliggjøre samarbeidet. For barn med særskilte behov foreligger det en rutinebeskrivelse. Revisor er ikke kjent med hvor godt rutinen er forankret blant de ansatte i barnehage og skole, og om den praktiseres. Revisor vurderer kriteriet som ikke oppfylt, men merker seg at det er en prosess på at rutiner for samarbeidet skal komme på plass.

Barnehagene skal informere skolen om barn med særskilte utfordringer i forkant av overgangen til skole, slik at skolene er forberedt på å ta imot eleven ved skolestart.

Selv om det ikke foreligger en plan for overganger, har det blitt gjennomført overgangssamtaler for hvert enkelt barn mellom barnehage og skole. Ansatte ved skolen er godt fornøyd med informasjonen fra barnehage. Samtale om hvert enkelt barn bidrar til at skolen blir kjent med eventuelle særskilte utfordringer et barn måtte ha. Samtidig etterlyses det fra begge parter en forventningsavklaringer mellom barnehage og skole. Fravær av dette kan påvirke forberedelsene til overgangen for et barn. Revisor vurderer kriteriet som oppfylt, men ser at det finnes svakheter ved informasjonsoverføringen.

5 TVERRFAGLIG SAMARBEID

Kapitlet beskriver og vurderer samarbeidet mellom barnehage, skole, PPT og helsestasjon/skolehelsetjenesten knyttet til barn med læringsutfordringer.

5.1 Revisjonskriterier

Innsamlede data er mål opp mot følgende revisjonskriterier:

- PPT bør være jevnlig til stede og yte veiledning på sitt kompetanseområde til barnehage og skole og bidra i barnehagens og skolens utviklingsarbeid ved behov.
- Helsestasjonen bør være tilgjengelig for barnehagene, og delta i barnehagens utviklingsarbeid ved behov.
- Skolehelsetjenesten bør være jevnlig til stede og tilgjengelig for skole, og delta i skolens utviklingsarbeid ved behov.

Utleddingen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

5.2 Data

5.2.1 Samarbeid på systemnivå

Revisor har ikke fått opplyst om at det eksisterer tverrfaglig samarbeidsforum mellom ulike tjenestene i kommunen. Revisor er heller ikke kjent med at det eksisterer en felles strategi for hvordan samarbeidet mellom de ulike kommunale tjenestene skal foregå.

PPT forteller til revisor at kommunen tidligere hadde et fast samarbeidsforum (hjelpetjenesten/tverrfaglig), der barnehage, skole, PPT, barnevernstjenesten, helsesektoren ved helsesykepleier, foresatte og til dels politiet deltok. Det var faste halvårslige møter og det ble satt opp ekstra møter ved behov. Leder av PPT opplyser om at de siste par årene har forumet ikke vært aktivt. Det er nå drøftet om man skal få dette i gang igjen.

I delkapitlene nedenfor vil samarbeidet barnehage og skole har med PPT, helsestasjon og skolehelse bli nærmere beskrevet.

5.2.2 PPT

PPT opplyser om at ved oppstart av nytt semester avtales et samhandlingsmøte med barnehagens og skolens ledelse. Hensikten med samhandlingsmøtet er å lage en plan for samarbeidet mellom barnehagen, skolen og PPT påfølgende semester. Dette innebærer informasjon fra skolen og barnehagen til PPT om behov for bistand i saker på system- eller individnivå, og eventuelt hva barnehagen og skolen vektlegger og fokusområder. Dette gir

viktig informasjon om hva som skjer i systemet rundt alle elevene/barna, samt de elevene som er individsaker i PPT.

PPT og barnehage

Styrer forteller at barnehagen ikke har et veldig omfattende samarbeid med PPT, da det stort sett er skolen som bruker dem. PPT er derimot alltid tilgjengelig for barnehagen. De gir gode tips, råd og veiledning. Dersom barnehagen tar kontakt, så er opplevelsen at PPT raskt er på plass. Barnehagen har henvendt seg i enkelttilfeller, og styrer opplever at PPT er kompetent og at de lager gode rapporter i forhold til enkeltbarn. Det har vært til god hjelp i barnehagens videre arbeid.

De øvrige ansatte i barnehagen har ikke kontakt med PPT og opplever de som lite synlig. Det er sjeldent de ansatte i god tid får beskjed om at PPT kommer på besøk. De ansatte ønsker seg mer opplæring fra PPT, men er ikke kjent med om PPT har blitt forespurt.

PPT og skole

Flere av informantene forteller at det tidligere har vært et mindre bra samarbeidsklima mellom kommunen og PPT. PPT opplyser at det tidligere var liten stabilitet i ledelsen i kommunen som ga utfordringer med tanke på kontinuitet. Noen ansatte i skolen peker også på dette som forklaring på utfordringene i samarbeidet. Samtlige, både skolen og PPT, opplyser nå om at samarbeidet har blitt bedre og fungerer konstruktivt. Rektor forteller at hun i høsten 2021 har fått positive tilbakemeldinger på samarbeidet fra ansatte på skolen.

PPT forteller at de kommer på faste besøk til kommunen. Det er lagt opp til tre besøk per semester. PPT gjennomfører samarbeidsmøter med lærere på de ulike trinn. I samarbeidsmøter med lærere drøftes læringsmiljø, undervisningsmetoder, kartlegging og tiltak rundt elever skolen er bekymret for. På kontaktdagene vil hensiktene være å følge opp team/trinn med veiledninger, individsaker, observasjoner, refleksjoner rundt klasseledelse, arbeid opp mot tema i klassen og lignende. PPT sier at de tilbyr seg å delta på møter på kveldstid disse dagene.

Informantene opplever at PPT kommer på besøk ved behov. Ved behov for at PPT er fysisk til stede, så kommer PPT. I tillegg er det faste digitale møter hver 4. uke. Informantene opplever PPT som lett tilgjengelig digitalt. PPT er også tilgjengelig på telefon og epost.

Ansatte i skolen forteller at økt tilstedeværelse fra PPT, både fysisk og digitalt har bedret samarbeidet med PPT. Ansatte opplever at det er lav terskel for å kontakte PPT og de ansatte opplever PPT på tilbudssiden.

Utviklingsarbeid

Gjennom prosjektet «god opplæring for alle» deltar PPT i det systematiske utviklingsarbeidet i kommunen. PPT deltar, sammen med skolen, på kompetansedager. Videre har PPT deltatt sammen med barnehage og skole i arbeid med kompetansepakker i forbindelse med prosjektet.

Leder for PPT deltar i ledernetverket for oppvekst på Ytre Helgeland sammen med sektorlederne i tilhørende kommuner. Leder har også deltatt i møte med sektorleder, rektor, SePU og Statsforvalteren for å lage en plan for skolens utviklingsarbeid.

PPT tilbyr også veiledning og fagøkter. De siste årene er veiledning gitt til enkeltlærere, i tillegg til at PPT har deltatt i jevnlige møter med elever, foresatte og lærere. Tidligere har PPT hatt fag- og læringsøkter om ulike tema med hele personalet. På møte høsten 2021 med skoleledelsen og barnehageleder ble det avtalt å reetablere dette arbeidet.

Rektor ønsker mer bistand fra PPT. Blant annet tips og råd om bruk av verktøy og økter med konkrete tips, for eksempel hvordan håndtere elever med dysleksi. Rektor er usikker på om ønskene er formidlet til PPT.

5.2.3 Helsestasjon og skolehelsetjenesten

Som nevnt innledningsvis i rapporten har kommunen hatt utfordringer med bemanning innen helsestasjon og skolehelsetjeneste over tid. Kommunen lyste ut en stilling som helsesykepleier, men fikk ingen søkere. Fra 1. september 2021 har kommunen ansatt en barne- og ungdomsrådgiver som skal ivareta store deler av oppgavene innen helsestasjon- og skolehelsetjenesten. Sektorleder for helse- og omsorgstjenesten og sektorleder for oppvekst deler foreløpig på oppfølgingsansvaret for barne- og ungdomsrådgiver. Det vil i løpet av høsten bli besluttet hvilken sektor stillingen skal organisatorisk plasseres i.

Kommuneoverlegen har ansvaret for det medisinskfaglige. Det siste året (etter at daværende helsesykepleier gikk ut i permisjon og siden sa opp stillingen) har kommuneoverlegen hatt ansvaret for helsestasjonsarbeidet. Han har delegert enkelte oppgaver til sektorleder og legesekretær

Rektor forteller at ny rådgiver skal være på skolen hver torsdag og være tilgjengelig for elevene. Ny rådgiver har gjennomført et møte med de ansatte på skolen høsten 2021.

Tillitsvalgt forteller at fravær av helsestasjon og skolehelsetjeneste har gjort at kommunen har manglet en viktig instans i arbeidet. Til en viss grad har fraværet påvirket arbeidet. På hvilken måte det har påvirket arbeidet, har vært avhengig av type utfordring. For eksempel hadde det

vært fint med en fungerende helsestasjon og skolehelsetjeneste for elever med utviklingsutfordringer forteller tillitsvalgt.

5.3 Vurdering

PPT bør være jevnlig til stede og yte veiledning på sitt kompetanseområde til barnehage og skole, og bidra i barnehagens og skolens utviklingsarbeid ved behov.

Samarbeidet mellom barnehage, skole og PPT fremstår for revisor som godt. Utfordringene som har vært ser ut til å ha blitt tatt tak i. PPT oppleves som tilgjengelig, både fysisk og digitalt. Det framstår som om det er lav terskel å ta kontakt med PPT. Data indikerer at både barnehage og skole etterlyser at PPT bidrar mer i utviklingsarbeidet med å tilby relevant kurs og opplæring. Samtidig fremstår det noe usikkert hvor godt ønskene formidles til PPT. Barnehage og skole bør formidle sine ønsker til PPT. PPT sier selv at de ønsker å tilby faglig påfyll, men da må det først komme en forespørsel fra barnehage og skole.

Revisor vurderer kriteriet som oppfylt, men at det er forbedringspunkter til utviklingsarbeidet i form av kurs og opplæring etter ønske fra barnehage og skole.

Helsestasjonen bør være tilgjengelig for barnehagene, og delta i barnehagenes utviklingsarbeid ved behov.

Skolehelsetjenesten bør være jevnlig til stede og tilgjengelig for skole, og delta i skolens utviklingsarbeid ved behov.

Revisor vurderer disse kriteriene sammen fordi det er sammenfallende vurderinger. På grunn av manglende tjeneste er det vanskelig for revisor å vurdere samarbeidet mellom barnehage, skole, helsestasjon og skolehelsetjeneste. Fravær av helsestasjon og skolehelsetjeneste vurderer revisor som sårbart da det utgjør en risiko for at barn og unge ikke får den hjelpen de har rett til. Barnehage og skole har ikke hatt mulighet til å søke råd og hjelp hos helsestasjon og skolehelsetjenesten. Tjenestene skal være helsefremmende og forebyggende tjenester, og bør være tilgjengelig for barnehage og skole. Revisor vurderer kriteriene som ikke oppfylt. Revisor merker seg at det nå er på plass en ny barne- og ungdomsrådgiver som vil styrke dette arbeidet i kommunen.

6 HØRING

En foreløpig rapport ble sendt på høring til rådmannen den 4. november 2021. Revisjon Midt-Norge SA mottok høringsvaret fra rådmannen den 17. november 2021. Høringsvaret er i sin helhet vedlagt rapporten i vedlegg 2.

Høringsvaret har ikke medført til endringer i faktagrunnlaget, vurderinger eller konklusjon. På bakgrunn av høringsvaret registrerer revisor at Træna kommune har satt i gang forbedringstiltak innenfor området.

7 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

7.1 Konklusjon

Problemstilling er som følgende:

Sikrer kommunen at barn med læringsutfordringer får tidlig hjelp?

- *Kartlegging*
- *Tiltak og evaluering av disse*
- *Informasjonsoverføring*
- *Samarbeid mellom barnehage, skole, PPT og helsestasjon/skolehelsetjenesten*

Revisor konkluderer først på de fire kulepunktene før det konkluderes på hovedproblemstillingen.

Kartlegging

Revisor konkluderer med at både barnehagen og skolen identifiserer barn og elever med læringsutfordringer, men at kartleggingsarbeidet har svakheter ved seg gjennom manglende dokumentasjon og systematikk. Høy grad av voksentetthet gir de ansatte gode muligheter til å bruke observasjon. Kommunen har høy utskiftning av ansatte, og som i kombinasjon med fravær av rutinebeskrivelser utgjør en risiko med tanke på gjennomføring av kartleggingsarbeidet i kommunen.

Tiltak og evaluering

Revisor konkluderer med at kommunen sørger for at barn og elever med identifiserte læringsutfordringer får de nødvendige tiltakene som trengs for å oppnå forventet læringsprogresjon. Samtidig ser revisor også her noen forbedringspunkter knyttet til mer systematikk i arbeidet gjennom felles retningslinjer for hvordan tiltak skal gjennomføres. Evaluering av tiltak fremstår som på plass, og skolen dokumenterer evalueringen i halvårsrapporter. I barnehagen er det forbedringsmuligheter knyttet til å dokumentere dette enda bedre.

Informasjonsoverføring

Kommunen har ingen vedtatt plan for overgang mellom barnehage og skole. En slik plan er etterlyst, og det foreligger nå et utkast til plan som skal vedtas. En plan vil kunne bidra til en forventningsavklaring mellom barnehage og skole, noe som flere har savnet. Samtidig er det gjennomført overgangssamtaler for hvert enkelt barn, noe som bidrar til at utfordringer enkelte barn måtte ha blir formidlet.

Tverrfaglig samarbeid

Revisor konkluderer med at samarbeidet med PPT oppleves som godt av de ansatte, og at PPT oppleves som tilgjengelig. Revisor ser et forbedringspotensial til at PPT kan bidra mer i utviklingsarbeidet, men da må barnehage og skole videreformidle ønskene til PPT. På grunn manglende helsestasjon og skolehelsetjeneste er det vanskelig for revisor å konkludere på samarbeidet, men fraværet av tjenesten utgjør en risiko for at barn og unge ikke får tidlig nok bistand. Ny barne- og ungdomsrådgiver vil kunne legge til rette for et bedre tverrfaglig samarbeid på området.

Sikrer kommunen at barn med læringsutfordringer får tidlig hjelp?

Revisor konkluderer med at barn med læringsutfordringer får tidlig hjelp i Træna kommune, men at kommunen har et forbedringspotensial for å sikre systematisk arbeid med dette. Høy voksentetthet i barnehage og skole styrker arbeidet med tidlig innsats. Fravær av systematikk i arbeidet framstår som svært sårbart i en kommune som opplever utskiftning av ansatte, og kommunen oppfyller ikke lovkravet om å ha en plan for overganger mellom barnehage og skole.

7.2 Anbefalinger

Revisor anbefaler at rådmannen:

- Sikre at det ikke forekommer lovbrudd innenfor arbeidet med tidlig innsats.
- Bør prioritere å få på plass manglende rutinen innenfor arbeidet med tidlig innsats.
- Bør vurdere tiltak for å styrke det tverrfaglige arbeidet.

KILDER

Lover og forskrifter:

Lov om barnehager (barnehageloven), LOV-2005-06-17-64

Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova), LOV-1998-07-17-61

Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven), LOV-2011-06-24-30

Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver, FOR-2017-04-24-487

Litteratur, veiledere og lignende:

Glavin, Kari, and Bodil Erdal, *Tverrfaglig Samarbeid i Praksis*, 4. utgave, 2000

Helse og omsorgsdepartementet, 'Prop. 121 S Opptrappingsplan for Barn Og Unges Psykiske Helse' <<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-121-s-20182019/id2652917/>>

Kunnskapsdepartementet, *Meld. St. 6 Tett På - Tidlig Innsats Og Inkluderende Fellesskap i Barnehage, Skole Og SFO* <<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-6-20192020/id2677025/>>

Statped, 'Tidlig Innsats' <<https://www.statped.no/temaer/tidlig-innsats/>>

Utdanningsdirektoratet, 'Tilpasset Opplæring' <<https://www.udir.no/laring-og-trivsel/tilpasset-opplaring/>>

Rammeverk for kartleggingsprøver på 1.-4. trinn, Utdanningsdirektoratet, 2018

Rammeverk for kartleggingsprøver på 1.-4. trinn, Utdanningsdirektoratet, 2021

Intensiv opplæring for elever fra 1.-4. årstrinn, Utdanningsdirektoratet, 2018

St. meld. nr. 16 (2006-2007), side 77

«Fra eldst til yngst – Samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole», veileider, Kunnskapsdepartementet

«Trøbbel i grenseflatene – Samordnet innsats for utsatte barn og unge», Fafo-rapport 2020:02

Internett:

Statistisk sentralbyrå, tabell nr. 11820, 11980 og 12562.

Statistisk sentralbyrå, tabell 2, <https://www.ssb.no/utdanning/grunnskoler/statistikk/elev-ar-i-grunnskolen>

Barnehagefakta, Husøy barnehage

Utdanningsdirektoratet, grunnskolen informasjonssystem, kalkulator for lærernorm

SePU, <https://ez.inn.no/prosjektsider/sepu/prosjekter>

Språkplan.no, TRAS, <http://sprakplan.no/tras/>

Utdanningsdirektoratet, nasjonale prøver, <https://www.udir.no/eksamen-og-prover/prover/nasjonale-prover/>

Utdanningsdirektoratet, kartleggingsprøver, <https://www.udir.no/eksamen-og-prover/prover/hva-er-kartleggingsprover/>

Budfir, Individuell plan,

https://www.bufdir.no/Barnevern/Fagstotte/Samarbeid_mellom_helse_og_barnevern/Tilbud_og_tjenester/Individuell_plan/

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om kontrollutvalg og revisjon (§ 15) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet oss av følgende kilder til revisjonskriterier:

- Lov om barnehager (barnehageloven), LOV-2005-06-17-64
- Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova), LOV-1998-07-17-61
- Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven), LOV-2011-06-24-30
- Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver, FOR-2017-04-24-487
- Rammeverk for kartleggingsprøver på 1.-4. trinn, Utdanningsdirektoratet, 2018
- Rammeverk for kartleggingsprøver på 1.-4. trinn, Utdanningsdirektoratet, 2021
- Intensiv opplæring for elever fra 1.-4. årstrinn, Utdanningsdirektoratet, 2018
- St. meld. nr. 16 (2006-2007), side 77
- «Fra eldst til yngst – Samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole», veileider, Kunnskapsdepartementet
- «Trøbbel i grenseflatene – Samordnet innsats for utsatte barn og unge», Fafu-rapport 2020:02

Utledning av revisjonskriterier for kartlegging

Barnehagens innhold er hjemlet i barnehagelovens § 2 som blant annet sier at barnehagen skal være en pedagogisk virksomhet og barn muligheter for lek, livsutfoldelse og meningsfylte opplevelser og aktiviteter. Videre skal barnehagen ta hensyn til barnas alder, funksjonsnivå, kjønn, sosiale, etniske og kulturelle bakgrunn. Barnehage som pedagogisk virksomhet er nærmere beskrevet i forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver, kapittel 7. Det allmennpedagogiske tilbudet skal tilrettelegges og tilpasses etter barnas behov og forutsetninger, også når noen barn har behov for ekstra støtte i kortere eller lengre perioder. Videre sier forskriften at barnehagen skal sørge for at barn som trenger ekstra støtte, tidlig får den sosiale, pedagogiske og/eller fysiske tilretteleggingen som er nødvendig for å gi barnet et inkluderende og likeverdig tilbud.

I forbindelse med å avdekke behovet for tidlig innsats, jamfør opplæringslovens § 1-4, skal det gjennomføres kartleggingsprøver på småskoletrinnet. Utdanningsdirektoratet skriver i sitt

rammeverk for kartleggingsprøver at formålet er å avdekke behovet for individuell oppfølging og tilrettelegging på individ- og skolenivå gjennom tidlig innsats. Kartleggingsprøvene skal brukes for å avdekke eller som skårer under en bekymringsgrense, og som kan ha behov for ekstra oppfølging.

På bakgrunn av redegjørelsen over er følgende revisjonskriterier utledet for kartlegging:

- Barnehagen skal ha en innarbeidet fremgangsmåte for systematisk identifisere barn med utviklingsutfordringer.
- Skolen skal ha en innarbeidet fremgangsmåte for systematisk identifisere elever med læringsutfordringer.

Utledning av revisjonskriterier for tiltak og evaluering av disse

Rammeplan for barnehager sier at det skal tilrettelegges for barn som trenger ekstra støtte. Rammeplanen sier at inkludering i barnehage handler også om tilrettelegging for sosial deltagelse. Barnehagen må tilpasse innholdet slik at ulike barn kan delta ut fra egne behov og forutsetninger. Leken er den viktigste sosialiseringsarenaen i barnehagen. Tidlig innsats kan for noen barn innebære at personalet arbeider målrettet og systematisk, over kortere eller lengre perioder, med å inkludere barnet i meningsfulle fellesskap. Barnehagen skal også sørge for at barn som mottar spesialpedagogisk hjelp inkluderes i barnegruppen og i det allmennpedagogiske tilbudet.

Rammeplanen til barnehagen definerer at tilretteleggingen for barn som trenger ekstra støtte skal vurderes underveis og justeres i tråd med barnets behov og utvikling.

Opplæringslovens § 1-4 sier at for elever på 1. til 4. trinn skal skolen sørge for at elever som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning, raskt skal få egnet intensiv opplæring slik at forventet progresjon blir nådd. Eleven kan motta den intensive opplæringen i en kort periode utenfor klassefellesskapet dersom hensynet til eleven taler for det. I artikkel fra utdanningsdirektoratet om intensiv opplæring, er intensiv opplæring ment å være en del av den ordinære tilpassede opplæringen. Målet med det er at elever som har behov for det skal raskt få egnet støtte og oppfølging for at problemene ikke får mulighet til å utvikle og forsterke seg videre i opplæringsløpet.

Utdanningsdirektoratet skriver i informasjonsskriv om kartleggingsprøver (2021) at etter gjennomføring av kartleggingsprøvene skal resultatene blant annet brukes til å:

- følge opp elever som har resultater under, på eller nær bekymringsgrensen
- vurdere om skolens metoder og rutiner er gode nok for å fange opp de svake elevene tidlig nok

- jobbe for at det er færre elever man er bekymret for neste år, både på det samme trinnet og også på de andre trinnene

Skoleledere har det overordnede ansvaret for at dette skjer.

I stortingsmelding nr. 16 (2006-2007) pekes det på at vurdering, tilbakemelding og målrettet oppfølging av elevenes læringsutvikling og læringsutbytte må etter departementets oppfatning prioriteres høyere i hele grunnopplæringen. Erfaringen er derfor at mange skoler har en svak evalueringskultur og klarer ikke godt nok å vurdere i hvilken grad de når målene for skolens virksomhet.

På bakgrunn av redegjørelsen over er følgende revisjonskriterier utledet for tiltak og evaluering av disse:

Barnehage

- Barnehagen skal systematisk følge opp enkeltbarn med identifiserte læringsutfordringer.
- Barnehagen skal ha praksis for at barn som trenger ekstra oppfølging skal få dette som en del av barnegruppen.
- Barnehagen skal evaluere virkningene av tiltakene som settes inn ovenfor barna.

Skole

- Skolen skal følge opp kartleggingsresultater og mistanker om læringsutfordringer hos enkeltelever som de ansatte har.
- Elever med identifiserte læringsutfordringer for 1.- 4. trinn skal motta intensiv opplæring fra skolens side slik at forventet læringsprogresjon blir nådd.
- Elever med identifiserte læringsutfordringer bør motta intensiv opplæring fra skolens side slik at forventet læringsprogresjon blir nådd.
- Skolen skal ha en god praksis for at elever som mottar intensiv opplæring gjør det som en del av klassefellesskapet.
- Skolen må evaluere virkningene av tiltakene som settes inn ovenfor elevene.

Utledning av revisjonskriterier for informasjonsoverføring

Både barnehageloven (§ 2 a) og opplæringsloven (§ 13-5) plikter både barnehage og skole til å samarbeide om barns overgang fra barnehage til skole og skolefritidsordningen. Jmfør opplæringslovens § 13-5 er det skoleeier som har hovedansvaret for samarbeidet og skal utarbeide en plan for overgangen fra barnehage til skole og skolefritidsordning.

I rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver, kapittel 6, bør barnehagen og skolen utveksle kunnskap og informasjon som utgangspunkt for samarbeid om tilbudet til de eldste barna i barnehagen, deres overgang til og oppstart i skolen.

Veilederen «Fra eldst til yngst – Samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole» fra Kunnskapsdepartementet anbefaler at barn blir kjent med skolen i god tid før første skoledag. Veilederen anbefaler at lærere i barnehage og skole har felles møteplasser for forventningsavklaringer, kompetanseutvikling og felles planlegging. Ansvar for den praktiske gjennomføringen av overganger ligger til den enkelte barnehage og skole, og de ansatte må samarbeide om å nyttiggjøre ressursene slik at barn er beredt til skolestart. Veilederen peker på at dette innebærer et ansvar for hva skolen trenger for å være beredt til å ta imot barnet og foreldrene.

På bakgrunn av redegjørelsen over er følgende revisjonskriterier utledet for informasjonsoverføring:

- Skole og barnehage skal ha fastsatte rutiner for samarbeid opp mot overgangen fra barnehage til skole.
- Barnehagene skal informere skolen om barn med særskilte utfordringer i forkant av overgangen til skole, slik at skolene er forberedt på å ta imot eleven ved skolestart.

Utleddning av revisjonskriterier for tverrfaglig samarbeid

Opplæringslovens § 15-8 omhandler samarbeid med kommunale tjenester. Skolen skal samarbeide med relevante kommunale tjenester om vurdering og oppfølging av barn og unge med helsemessige, personlige og sosiale eller emosjonelle vansker.

Rett til spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning er hjemlet både i barnehageloven (§ 31) og i opplæringsloven (§ 5-1). Den pedagogiske-psykologiske tjenesten (PPT) skal sørge for at det blir utarbeidet lovpålagte sakkyndige vurderinger (barnehageloven § 33 og opplæringsloven § 5-6). Videre skal PPT bistå barnehage og skole i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling for å tilrettelegge for barn og elever med særlige behov.

For at kommunen skal oppfylle sitt ansvar etter helse- og omsorgstjenesteloven skal kommunen tilby helsefremmende og forbyggende tjenester som helsetjeneste i skoler og helsestasjonstjeneste (helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2). Kommunene skal blant annet ha en helsesykepleier ansatt. Videre har kommunen plikt til å legge til rette for samhandling mellom ulike deltjenester innad i kommunen og med andre tjenesteytere der dette er nødvendig for å tilby tjenester omfattet av loven (helse- og omsorgstjenesteloven § 3-4).

Rapporten fra FAFO «Trøbbel i grenseflatene» belyser utfordringer som ligger i grenseflatene mellom tjenester i kommuner. Ansvar skyves mellom tjenester, informasjon glipper og ingen tar ansvar for helheten eller koordineringen av tjenestene. Manglende samarbeid kan føre til at behov ikke oppdages tidlig nok, og barn og unge ikke får den oppfølgingen de trenger. Rapporten erkjenner behovet for bedre samarbeid og samordning, men at det krever:

- kjennskap i ulike sektorer til hva andre tjenester kan bidra med overfor målgruppen
- strukturer for informasjonsutveksling, samarbeid og samordning
- reguleringer av samarbeid og samhandling
- økonomi- og finansieringssystemer for tverrsektorielle innsatser
- samhandlingskompetanse i de ulike velferdsprofesjonene

På bakgrunn av redegjørelsen over er følgende revisjonskriterier utledet for samarbeidsfora mellom tjenestene:

- PPT bør være jevnlig til stede og yte veiledning på sitt kompetanseområde til barnehage og skole når det gjelder å avdekke og sette inn tiltak ovenfor barn med utviklingsutfordringer og læringsutfordringer.
- Helsestasjonen bør være tilgjengelig for barnehagene når det gjelder å avdekke og sette inn tiltak ovenfor barn med utviklingsutfordringer og læringsutfordringer.
- Skolehelsetjenesten bør være jevnlig til stede og tilgjengelig for skole når det gjelder å avdekke og sette inn tiltak ovenfor barn med utviklingsutfordringer og læringsutfordringer.

VEDLEGG 2 – HØRINGSSVAR

Høringssvar på foreløpig rapport fra RM Revisjon Midt-Norge, forvaltningsrevisjon innen tidlig innsats i barnehage og skole..

Generelt.

Det at revisjonen var fysisk til stede og intervjuet mange i barnehage og skole, gir rapporten troverdighet og nyttige tilbakemeldinger til hva som må bli bedre, når det gjelder tidlig innsats til barn med læringsutfordringer. På vegne av barnehage og skole setter kommunen pris på at også en liten kommune i havgapet ses og revideres på linje med større og mer sentralt beliggende steder. Det betyr at forventningene til Træna kommune er de samme som til alle andre, for å sikre at barn i barnehage og skole får et likeverdig tilbud sammenlignet med hvor som helst ellers – i dette tilfellet knyttet til tidlig innsats.

Kartlegging.

Revisor påpeker at barnehage og skole identifiserer barn og elever med læringsutfordringer, men at kartleggingsarbeidet har svakheter knyttet til dokumentasjon og systematikk. Dette er det all grunn til å slutte seg til. Skolen har imidlertid fra denne høsten prioritert tid til lærer med spesialpedagogisk kompetanse til nettopp å bidra til at slik systemisk arbeid avklares og iverksettes. Dette må gjøres i samarbeid med PPT og involvere lærerne, både hva angår type kartlegginger og hyppigheten. Dette vil være grunnlaget for å utarbeide en tydelig og kjent rutine som gjelder kartleggingsarbeidet. Skole og barnehage har et forutsigbart og systematisk samarbeid med PPT, som er i stadig bedring. Barnehagen har utarbeidet årshjul for sine rutiner når det kommer til kartlegging, samtaler mm. På denne måten vil også kartleggingen være mer systematisk i barnehagen i tiden som kommer. Revisor peker videre på høy utskifting av ansatte, noe som er sårbart. Derfor er det om å gjøre at tydelige rutiner introduseres når nye kommer til i barnehage og skole. Det er et lederansvar.

Tiltak og evaluering.

Kommunen deler revisors iakttagelser når det gjelder identifiserte læringsutfordringer og nødvendige tiltak for å sikre barns læringsprogresjon. Revisor peker på at det er ønskelig med mer systematikk i dette arbeidet gjennom felles retningslinjer for hvordan tiltak skal gjennomføres. Systematikken må ivareta: plan for relevante kartlegginger på ulike årstrinn utover de obligatoriske, fremdriftsplan og rutine når det er behov for tidlig innsats, dokumentasjon av tiltak og videre oppfølging.

Informasjonsoverføring.

Utkastet til plan for overgang mellom barnehage og skole er besluttet og innføres fra 1. desember 2021. Den er ganske omfattende, og innehar en forutsigbarhet for hva som skal skje når. Dette for å sikre en mest mulig sømløs overgang mellom barnehage og skole. Ved å følge en slik planprosess vil behov avdekkes, slik at det settes inn tidlig innsats der dette er nødvendig for barn med læringsutfordringer. Det viktigste er at planen er kjent for både barnehage og skole, og for skole er utfordringen å ha en beslutning på hvilken lærer som skal ha 1. trinn så tidlig som mulig. Å finne ut av det, er et lederansvar. På den måten kan en omfattende og ambisiøs plan for overgangen mellom barnehage og skole realiseres.

Sikrer skolen at barn med læringsutfordringer får tidlig hjelp?

I løpet av høsten 2021 er tverrfaglig team iverksatt for å hjelpe barn med ulike utfordringer – herunder læringsutfordringer. Teamet har en fastsatt møteplan for resten av barnehage- og skoleåret. Teamet vil arbeide med saker som foreldre, barnehage og skole har meldt inn. I teamet vil det være representanter fra PPT, barnevern, politi, kommunepsykolog og skolehelsetjeneste (den del

av skolehelsetjenesten som ikke er medisinsk-faglig). Teamet koordineres av kommunens barne- og ungdomsrådgiver. Kommunen mener med dette at mye av systematikken revisor mener mangler, vil ivaretas også ut fra tverrfaglige perspektiver, og bidra til tidlig innsats også for barn med læringsutfordringer.

Det må likevel nevnes som en refleksjon at det er barnehagens og skolens ansatte som vil være de aller viktigste uansett. De kjenner barna best. Det revisjonen viser, er at de ansatte må kjenne til at de kan nyttiggjøre seg hverandre som kolleger, ledelsen, PPT og tverrfaglig team når det er nødvendig i arbeidet med tidlig innsats for barn med læringsutfordringer.

Revisjonens anbefalinger.

Kommunen har sikret at det ikke forekommer lovbrudd innenfor arbeidet med tidlig innsats. Plan for overgang mellom barnehage og skole er ivarettatt og gjort kjent for barnehagens og skolens ansatte. Rektor og barnehagestyrer har ansvar for å sette den ut i livet.

Skolen er i prosess med og i samarbeid med PPT, for å få på plass relevante kartlegginger utover de obligatoriske for å sikre at elever med læringsutfordringer oppdages tidlig. Slik kan innsatsen kanaliseres umiddelbart med relevante tiltak. Slike kartlegginger skal være en del av den lokale rutinen. Resultater kartleggingen i behov for tidlig innsats, skal disse medføre umiddelbare tiltak for å hjelpe barn med læringsutfordringer. Tiltak skal evalueres, om nødvendig justeres, inntil barnet er på sporet igjen ut fra sine beste muligheter.

Kommunen har ikke bare vurdert tiltak for å styrke det tverrfaglige arbeidet. Det er iverksatt allerede og koordineres av barne- og ungdomsrådgiveren.

Oppsummering:

- Skolen skal sikre, ved hjelp av spesialpedagogisk kompetanse i skolen, at en relevant plan for kartlegging skal utarbeides for å avdekke behov for tidlig innsats til barn med læringsutfordringer. Planen skal utarbeides i samarbeid med PPT. Barnehagen har utarbeidet sitt eget årshjul for kartlegginger, samtaler mm.
- Skolen utarbeider en fremdriftsplan og rutine for tidlig innsats basert på:
 - Bekymringer, observasjoner og kartlegginger for å avdekke ev behov for tidlig innsats til elever med læringsutfordringer
 - Skole og barnehage iverksetter egne tiltak for å hjelpe barnet med utfordringene
 - Melde utfordringen til PPT og/eller tverrfaglig team for råd og bistand når skolens/barnehagens egne tiltak ikke gir ønsket effekt
 - Utarbeide relevante tiltak
 - Evaluering av tiltak
 - Beskrive videre oppfølging
 - Anvendelse av fremdriftsplanen og rutinen dokumenteres og arkiveres for det enkelte barn med læringsutfordringer.
- Informasjonsoverføringen er utarbeidet i Plan for overgang mellom barnehage og skole.

Til sist: Kommunen takker for en fyldig rapport med gode og viktige innspill som vi selvsagt tar med oss - for å sikre at barn med læringsutfordringer utløser tidlig innsats.

Træna kommune 17.november 2021

Erling Laland, leder sektor for oppvekst



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidt norge.no