

FORVALTNINGSREVISJON

## Tidlig innsats

*I barnehage og grunnskole*

*PROSJEKTPLAN*



Dønna kommune

April 2021

FR 1175

# 1 SAMMENDRAG AV PROSJEKTPLAN

<b>Problemstilling</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Sikrer kommunen at barn med læringsutfordringer får tidlig hjelp?</b></li><li>- Kartlegging</li><li>- Tiltak og evaluering av disse</li><li>- Informasjonsoverføring</li><li>- Samarbeidet mellom barnehage/skole og PPT.</li></ul>
<b>Kilder til kriterier</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Barnehageloven</li><li>• Opplæringsloven</li><li>• Stortingsmeldinger</li><li>• Veiledningsmaterieell fra Utdanningsdirektoratet</li><li>• Eventuelle styringsdokumenter i kommunene</li></ul>
<b>Metode</b>	Intervju og dokumentgjennomgang. En spørreundersøkelse til ansatte i barnehager og skoler kan være aktuelt.
<b>Tidsplan</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 250 timer</li><li>• Oversendes sekretær i kontrollutvalget innen 15. juni 2022</li></ul> <p>Timeressursen vil kunne bli justert underveis i prosjektet</p>
<b>Prosjektteam</b>	Oppdragsansvarlig revisor: Johannes O. Nestvold johannes.nestvold@revisjonmidtnorge.no  Prosjektmedarbeider: Hanne Marit U. Bjerkan  Styringsgruppe: <ul style="list-style-type: none"><li>• Anna Dalslåen</li><li>• Tor Arne Stubbe</li></ul>

<b>Uavhengighetserklæring</b>	<p>Ingen av de involverte revisorer vil få habilitetsproblemer ved gjennomføringen av prosjektet.</p> <p>Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisors uavhengighetserklæring er vedlagt prosjektplanen.</p>
<b>Kontaktperson i Dønna kommune</b>	<p>Rådmann Tor Henning Jørgensen eller den som rådmannen delegerer kontaktansvaret til.</p>

## 2 MANDAT

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

### 2.1 Bestilling

Bestillingen foretas med bakgrunn i kommunenes «*Plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024*».

Revisor har bistått kontrollutvalgets sekretær ved å fremlegge et drøftingsnotat til kontrollutvalgets bestillingsmøte den 25. februar.

Drøftingsnotatet tok utgangspunkt i påpekte utfordringer i den *helhetlig, risiko- og vesentlighetsanalysen*, som igjen danner grunnlaget for kommunens «*Plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024*». Videre ble det benyttet relevant statistikk og dokumentasjon for å utdype utfordringsbilde i kommunene<sup>1</sup>. Det er innledningsvis i notatet sagt noe generelt om læringsutfordringer i oppvekstsektoren samt hvilke føringer som gjelder for dette arbeidet.

Revisor har forsøkt å fange opp innspillene som har kommet frem i bestillingsmøte og tatt hensyn til disse i utarbeidelsen av foreliggende prosjektplan.

### 2.2 Bakgrunnsinformasjon

#### 2.2.1 Om læringsutfordringer

*Tidlig innsats* handler om å gi hjelp så tidlig som mulig i et menneskes liv, enten vanskene oppstår i førskolealder eller senere i livet<sup>2</sup>. 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.

*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 utbytte av opplæringen<sup>3</sup>.

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.

---

<sup>1</sup> Av relevant dokumentasjon kan nevnes: Stranger-Johannessen et al. Kvalitetsutvikling i Ytre Helgeland – Tilstandsrapport for kommunene Alstahaug, Leirfjord, Lurøy og Træna. Senter for praksisrettet utdanningsforskning (SePu), 2019. Utdanningsdirektoratet sine hjemmesider hvor det gis opplysninger om statistikk over spesialpedagogikk og spesialundervisning.

<sup>2</sup> Statped sin hjemmeside, hentet fra: <https://www.statped.no/temaer/tidlig-innsats/>

<sup>3</sup> Utdanningsdirektoratet sin hjemmeside, hentet fra: <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/tilpasset-opplaring/>

Det betyr at behov for tilrettelegging ikke er unntaket, men noe som er helt vanlig<sup>4</sup>. 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 (PPT). I barnehageloven vil § 2, 6 ledd om barnehagens helsefremmende og forebyggende funksjon, § 31 om spesialpedagogisk hjelp og § 33 om PPT, være sentrale bestemmelser.

Statistikk fra statistisk sentralbyrå viser at andelen barn i kommunale barnehager som har behov for spesialpedagogisk hjelp er svakt, men jevnt økende i perioden 2015-2020, da fra 3,3 prosent i 2015 til 4,0 prosent i 2020. For 2020 har Møre og Romsdal høyest andel barn med behov for spesialpedagogisk hjelp med 4,8 prosent, mens Innlandet har lavest andel med 2,8 prosent. Nordland fylke har en andel på 4,2 prosent<sup>5</sup>. I 2018 var 7 av 10 gutter som hadde behov for spesialpedagogisk hjelp<sup>6</sup>. Andelen barn som får spesialpedagogisk hjelp i barnehagen øker fra 0,4 prosent for 0-1-åringer til 6,1 prosent for 5-åringer. En årsak kan være at det tar tid før et barns utfordringer kommer til syne og at hjelpen settes inn som skoleforberedende tiltak<sup>7</sup>.

Andelen elever i grunnskolen med behovet for spesialundervisning har siden 2015 og frem til i dag holdt seg stabilt på litt under 8 prosent<sup>8</sup>. 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 % 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 brukes ulikt fra kommune til kommune<sup>9</sup>. Spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning er ment å fungere som et sikkerhetsnett for barn og elever som ikke får tilfredsstillende utbytte av det ordinære tilbudet<sup>10</sup>.

---

<sup>4</sup> Stortingsmeldingen – «Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO», hentet fra: [Meld. St. 6 \(2019–2020\) - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stortingsmelding-2019-2020/id2774441/)

<sup>5</sup> Statistisk sentralbyrå, hentet fra: [12562: Utvalgte nøkkeltall for barnehager \(K\) 2015 - 2020. Statistikkbanken \(ssb.no\)](https://www.ssb.no/utvalgte-nokkeltall-for-barnehager-k-2015-2020)

<sup>6</sup> Utdanningsdirektoratet sin hjemmeside, hentet fra: [Barn i barnehagen \(udir.no\)](https://www.udir.no/barn-i-barnehagen)

<sup>7</sup> Reiling, R. B., Wendelborg, C. (2015). Barn med særlige behov i barnehage. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning. Hentet fra: [Spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning \(udir.no\)](https://www.udir.no/spesialpedagogisk-hjelp-og-spesialundervisning)

<sup>8</sup> Utdanningsdirektoratet sin hjemmeside, hentet fra: <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/tema/utdanningsspeilet-2019/spesialpedagogisk-hjelp-og-spesialundervisning/>

<sup>9</sup> Utdanningsdirektoratet sin hjemmeside, hentet fra: <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/tema/utdanningsspeilet-2019/spesialpedagogisk-hjelp-og-spesialundervisning/>

<sup>10</sup> Stortingsmeldingen – «Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO», hentet fra: [Meld. St. 6 \(2019–2020\) - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stortingsmelding-2019-2020/id2774441/)

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 sin oppfatning var 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 (sml barnehageloven § 33) peker på to hovedoppgaver til PPT. 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 PPT 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 PPT skal arbeide forebyggende og med tidlig innsats før en vanske oppstår, i tillegg til å være sakkyndig instans der loven krever det<sup>11</sup>. Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis skal innføres over en fem-års periode fra 2020 til 2025, og etter det vil dette være en varig ordning.

## 2.2.2 Statistikk for Dønna kommune

Nedenfor er det vist til relevant statistikk i tilknytning til læringsutfordringer og tidlig innsats.

Tittel	2018	2019	2020
Andel barn som får ekstra ressurser til styrket tilbud til førskolebarn, i forhold til alle barn i barnehage. Alle barnehager (prosent) <sup>12</sup>	14,3	14,9	11,4
Andel barn i kommunale barnehager som får spesialpedagogisk hjelp (prosent) <sup>13</sup>	:	:	:
Andel barnehagelærere i forhold til grunnbemanning (prosent) <sup>14</sup>	52,8	46,9	44,6
Elever i kommunale og private grunnskoler som får spesialundervisning (prosent) <sup>15</sup>	18,6	14,6	14,0
Gruppestørrelse 2 <sup>16</sup> (antall) <sup>17</sup>	11,1	10,5	9,9

---

<sup>11</sup> Stortingsmeldingen – «Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO», hentet fra: [Meld. St. 6 \(2019–2020\) - regjeringen.no](#)

<sup>12</sup> Statistisk sentralbyrå, hentet fra: [12376: Barn i barnehager som får ekstra ressurser \(K\) 2015 - 2020. Statistikkbanken \(ssb.no\)](#)

<sup>13</sup> Statistisk sentralbyrå, hentet fra: [12562: Utvalgte nøkkeltall for barnehager \(K\) 2015 - 2020. Statistikkbanken \(ssb.no\)](#)

<sup>14</sup> Statistisk sentralbyrå, hentet fra: [12562: Utvalgte nøkkeltall for barnehager \(K\) 2015 - 2020. Statistikkbanken \(ssb.no\)](#)

<sup>15</sup> Statistisk sentralbyrå, hentet fra: [12255: Utvalgte nøkkeltall for grunnskole \(K\) 2015 - 2020. Statistikkbanken \(ssb.no\)](#)

<sup>16</sup> Gruppestørrelse 2 er en indikator som viser antall elever per lærer i ordinær undervisning, hvor ressurser til spesialundervisning og undervisning i særskilt norsk ikke regnes med, hentet fra: [Lærernorm for grunnskolen - kalkulator \(2019-20\) \(udir.no\)](#)

<sup>17</sup> Statistisk sentralbyrå, hentet fra: [12255: Utvalgte nøkkeltall for grunnskole \(K\) 2015 - 2020. Statistikkbanken \(ssb.no\)](#)

Tallene er hentet fra Statistisk sentralbyrå basert på kommunens egen KOSTRA-rapportering. Tallene fra 2020 er foreløpige tall. Revisor vil påpeke at tallene i tabellen må leses med forsiktighet siden tabellen oppgir prosentandel. Antall barn og elever kan være lavt, slik at dette kan gi store utslag i prosentandelen.

## 2.3 Kommunens organisering

Nedenfor er det gitt en oversikt over barnehager og skoler i Dønna kommune, samt eierskap og antall barn ved disse.

<b>Barnehager</b>	<b>Eierskap</b>	<b>Antall barn</b>
Dønna barnehage avd Solfjellsjøen	Kommunal	29
Foreningen for Drømmehagen barnehage	Privat	8
Løkta oppvekstsenter avd barnehage	Kommunal	7
<b>Skoler</b>	<b>Eierskap</b>	<b>Antall barn</b>
Dønna barne- og ungdomsskole	Kommunal	122
Løkta oppvekstsenter	Kommunal	14

Tallene ovenfor er hentet fra barnehagefakta<sup>18</sup> og grunnskolens informasjonssystem<sup>19</sup>, begge nettstedet er tjenester levert av Utdanningsdirektoratet. Tallene baserer seg på innrapportering til Basil<sup>20</sup> per 15.12.2020.

Dønna kommune deltar i samarbeidet PPT Ytre Helgeland<sup>21</sup>, hvor Alstahaug kommune er vertskommune for samarbeidet.

---

<sup>18</sup> Utdanningsdirektoratet, hentet fra: [Barnehagefakta.no - Forside](https://barnehagefakta.no)

<sup>19</sup> Utdanningsdirektoratet, hentet fra: [Åpne \(udir.no\)](https://udir.no)

<sup>20</sup> Innrapportering for barnehager

<sup>21</sup> Dønna kommune sin hjemmeside, hentet fra: [PPT Ytre Helgeland - DØNNA KOMMUNE \(donna.kommune.no\)](https://ppt-ytre-helgeland-donna.kommune.no)

## 3 PROSJEKTDESIGN

I dette avsnittet vil det redegjøre for avgrensning, problemstilling, metodevalg og kilder til prosjektet.

### 3.1 Avgrensning

Denne forvaltningsrevisjonen vil avgrense seg til tidlig innsats ovenfor barn i barnehagen og grunnskolen. Videre vil vi avgrense oss til å se på om barnehager og grunnskolene har et samarbeid med PPT. Det betyr at andre støttetjenester ikke er inkludert i dette prosjektet. Prosjektet vil være en revisjon om kommunens systematiske arbeid og ikke en revidering av hvorvidt enkeltelever får et forsvarlig tjenestetilbud.

### 3.2 Problemstillinger

- **Sikrer kommunen at barn med læringsutfordringer får tidlig hjelp?**
  - Kartlegging
  - Tiltak og evaluering av disse
  - Informasjonsoverføring
  - Samarbeidet mellom barnehage/skole og PPT.

### 3.3 Kilder til kriterier

- Barnehageloven
- Opplæringsloven
- Stortingsmeldinger
- Veiledningsmateriell fra Utdanningsdirektoratet
- Eventuelle styringsdokumenter i kommunene



### 3.4 Metoder for innsamling av data

Det vil bli foretatt *intervjuer* med ansatte med god kjennskap til revidert tema og tjenesteområde. Aktuelle ansatte vil være kommunedirektører, ledere, rektorer, styrere, lærer, barnehageansatte og øvrige med opplæringsansvar. Det vil være viktig å innhente opplysninger fra ansatte som har det daglige ansvaret for den tidlige innsatsen og dermed har kjennskapen til styrker og svakheter i arbeidet. Dette gjelder også ledere og ansatte innenfor PPT.

Det vil bli innhente *dokumentasjon* fra kommunen for å besvare problemstillingen. Aktuell dokumentasjon kan være rutinebeskrivelser for barnehager / skoler / PPT, dokumentasjon av barns utvikling og læring, planer for overgang mellom barnehage og skole mv.

Det kan også være aktuelt å gjennomføre en *spørreundersøkelse* rett til ansatte i barnehager og grunnskoler for å ytterligere belyse hvordan kommunen jobber med tidlig innsats.

Inderøy, 23.04.21

Johannes O. Nestvold

*Oppdragsansvarlig revisor*



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

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