

FORVALTNINGSREVISJON

Grunnskoleopplæring
Kompetanse og tidlig innsats

ENDELIG RAPPORT



Vefsn kommune

April 2018

Prosjekt id: 10039

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra kontrollutvalget i Vefsn kommune. Forvaltningsrevisjonen ble startet opp av KomRev Trøndelag IKS, som fra 01.01.2018 ble en del av Revisjon Midt-Norge SA. Prosjektet er gjennomført i perioden september 2017 til april 2018.

Kontrollutvalget skal påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, jf. lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 77 nr. 4. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjøre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger¹.

Undersøkelsen er gjennomført i henhold til NKRFs standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001.

Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Vefsn kommune, jf kommuneloven § 79 og § 6. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet.

Revisjonsteamet har bestått av prosjektleder Johannes O. Nestvold, prosjektmedarbeider Sunniva Tusvik Sæter og kvalitetssikrer Unni Romstad.

Vi takker alle som har bidratt med informasjon i prosjektet.

En oversikt over tidligere gjennomførte prosjekter fra finner du på vår hjemmeside www.revisjonmidt norge.no.

Steinkjer, 16.4.18



Unni Romstad
Oppdragsansvarlig revisor



Johannes O. Nestvold
Prosjektleder

¹ Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv (revisjonsforskriften) § 7

INNHOLDSFORTEGNELSE

0. SAMMENDRAG	4
1. INNLEDNING.....	6
1.1 Bestilling.....	6
1.2 Bakgrunn.....	6
1.3 Problemstillinger.....	7
1.4 Revisjonskriterier.....	7
1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring.....	7
2. KOMPETANSE	10
2.1 Revisjonskriterier.....	10
2.2 Data	10
2.2.1 Rekruttering.....	11
2.2.2 Videreutdanning.....	12
2.3 Vurdering.....	17
2.4 Konklusjon.....	18
3. TIDLIG INNSATS - OVERGANG FRA BARNEHAGE TIL SKOLE	19
3.1 Revisjonskriterier.....	19
3.2 Data	19
3.2.1 Generelt om elevantall og barn med særskilt språkopplæring.....	19
3.2.2 Rutiner for overgangen mellom barnehage og skole.....	20
3.2.3 Intervju med rektorer og oppvekstsjef.....	20
3.2.4 Fra spørreundersøkelsen	21
3.3 Vurdering.....	23
3.4 Konklusjon.....	24
4. TIDLIG INNSATS - SYSTEMET I SKOLEN.....	25
4.1 Revisjonskriterier.....	25
4.2 Data	25
4.2.1 Rutiner for arbeidet med tidlig innsats	25
4.2.2 Kartlegging	26
4.2.3 Tiltak.....	27
4.2.4 Oppfølging.....	29
4.3 Vurdering.....	30
4.4 Konklusjon.....	31
5. TIDLIG INNSATS – SAMARBEIDET MED ANDRE INSTANSER	32
5.1 Revisjonskriterier.....	32
5.1.1 Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT)	32

5.1.2	Skolehelsetjenesten.....	32
5.1.3	Skolens tverrfaglige ressursteam (STR)	33
5.2	Data	33
5.2.1	Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT)	33
5.2.2	Skolehelsetjenesten	35
5.2.3	Skolens tverrfaglige ressursteam (STR)	36
5.3	Vurdering.....	38
5.3.1	Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT)	38
5.3.2	Skolehelsetjenesten	38
5.3.3	Skolens tverrfaglige ressursteam (STR)	39
5.4	Konklusjon.....	39
6.	ANBEFALINGER.....	40
7.	RÅDMANNENS KOMMENTARER	41
8.	RÅDMANNENS HØRINGSSVAR	42
9.	KILDER	44
	VEDLEGG 1, TERMINOLOGI OG AVGRENSING	45
	VEDLEGG 2, UTLEDING AV REVISJONSKRITERIER.....	47

FIGURER

Figur 1. Påstand i spørreundersøkelsen «Jeg har fått informasjon fra skolen om muligheten til å ta videreutdanning». N=85.....	16
Figur 2. Påstand i spørreundersøkelsen om «Skolen har oppfordret meg til å søke videreutdanning?» N=23 (har opplyst å ikke tilfredsstillende kompetansekravene for undervisning).....	16
Figur 3. Påstand i spørreundersøkelsen om «Skolen har motivert meg til å søke videreutdanning?» N=23 (har opplyst å ikke tilfredsstillende kompetansekravene for undervisning).....	16
Figur 4. Vi har fremsatt følgende påstand vi har bedt lærere på 1-4 trinn å ta stilling til: «Min skole mottar informasjon fra barnehagen om barn som kan ha behov for tidlig innsats». N=43	21
Figur 5. Vi har fremsatt følgende påstand vi har bedt lærere på 1-4 trinn å ta stilling til: «Jeg synes informasjon som mottas fra barnehagene om barn som har vanskelig for å lære er relevant for skolen». N=43.....	21
Figur 6. Vi har fremsatt følgende påstand vi har bedt lærere på 1-4 trinn å ta stilling til: «Jeg benytter informasjonen fra barnehagene for å tilrettelegge opplæringen ovenfor barn som har vanskelig for å lære. N=43	22
Figur 7. Vi har fremsatt følgende påstand vi har bedt lærere på 1-4 trinn å ta stilling til: «Jeg får tilgang til informasjonen jeg trenger for å kunne tilrettelegge undervisningen for barn som har vanskelig for å lære. N=43	22
Figur 8. Vi har bedt lærerne tar stilling til påstanden «Min skole er tilstrekkelig bemannet i forhold til å gi god kvalitet på undervisningen». N=32	29
Figur 9. Vi har bedt kontaktlærerne i grunnskolen om å ta stilling til påstanden «Jeg har fått informasjon om hva PP-tjenesten kan bistå med når det gjelder tidlig innsats». N=30.....	34
Figur 10. Vi har spurt kontaktlærerne i grunnskolen om å ta stilling til påstanden «Jeg vet hvordan jeg skal gå frem dersom jeg ønsker å melde inn saker knyttet til tidlig innsats til skolens tverrfaglige ressursteam» (STR). N=32.....	37

TABELLER

Tabell 1. Oversikt over antallet elver i Vefsn kommune i perioden 2007-2017.	19
Tabell 2. Oversikt over antallet lærer i Vefsn kommune i perioden 2007-2017.	19
Tabell 3. Oversikt over antallet elever som får særskilt norskopplæring.	19
Tabell 4. Oversikt over antallet elever som får morsmålsopplæring eller tospråklig fagopplæring.	19
Tabell 5. Oversikt over gruppestørrelse 2 for utvalgte kommuner i Nordland, skoleåret 2016-2017.....	28

0. SAMMENDRAG

Bakgrunnen for prosjektet er kontrollutvalget i Vefsn sin vedtakelse av plan for forvaltningsrevisjon 2016-2019 og prioriteringen av prosjekt innen «grunnskoleopplæring». Revisor har gått inn i nyere dokumentasjon og pekt på *kompetanse* blant ansatte og arbeidet med *tidlig innsats* som mulige innfallsvinkler. Kontrollutvalget har sluttet seg til dette, med tilføyelse av enkelte momenter som ønskes vurdert.

Problemstillingene som belyses i denne rapporten er i hvilken grad kommunen følger opp nasjonale føringer når det gjelder kompetanse hos lærere, samt om kommunen har et tilfredsstillende system for sitt arbeid med tidlig innsats i skolen.

Fremgangsmåten vi har benyttet er intervju, e-post- og spørreundersøkelser, samt dokumentgjennomgang. Revisors oppfatning er at det er etablert et bredt og omfattende datagrunnlag for rapportens vurderinger.

Gjennomgangen tyder på at kommunen i stor grad følger opp de nasjonale målsettingene om kompetanseheving, men at de økonomiske rammene begrenser måloppnåelsen. Det vil derfor være en påregnelig risiko for at kommunen ikke tilfredsstiller kompetansekravet til lærerne innen 2025, og at dette vil kunne ha en innvirkning på kvaliteten av grunnskoleopplæringen i kommunen. Skolene kan imidlertid fortsatt ha fokus på å informere lærere om muligheten til å ta videreutdanning, samt å motivere de som ikke oppfyller kravene om å heve sin kompetanse.

Når det gjelder skolenes arbeid med tidlig innsats har vi sett på tre stadier i oppvekstløpet. Overgangen mellom barnehage og skole, arbeidet som gjøres innad i lærerteamet på skolen og tverrfaglig samarbeid med andre kommunale tjenesteytere. Når det gjelder overgangen fra barnehage til skole har kommunen etablert en plan for overgangen, men revisors oppfatning er at gruppen barn med behov for tidlig innsats på en tydeligere måte kunne kommet frem. Ved skolene kan det virke som det foreligger en usikkerhet hos enkelte læreren om informasjon om tidlig innsats mottas og ytterligere at bruken av informasjon som mottas ikke er entydig.

Innad i skolene har skolene egne kartleggingsverktøy som danner grunnlaget for tiltak som settes inn. I noen tilfeller er det gitt tilbakemelding på at tiltak ikke settes inn. En mulig årsak til dette kan være ressursituasjonen. Særlig høy lærertetthet i matematikk og norsk er et eget tiltak påpekt i opplæringsloven som virkemiddel innenfor tidlig innsats. Vår gjennomgang tyder på at Vefsn kommune ikke har utpreget høy lærertetthet i disse fagene. Det rapporteres at det foretas oppfølging og evaluering av tiltak som settes inn ovenfor elver med utfordringer for å lære.

Gjennomgangen av det tverrfaglige samarbeidet tyder på PP-tjenesten har en vei å gå når det gjelder å kommunisere ut sin rolle innen tidlig innsats. Samarbeidet forut for henvisning mellom skoler og PP-tjenesten kunne med fordel i større grad vært rutinebasert. Skolehelsetjenesten kan også sies å ha en rolle innen tidlig innsats, noe som kommer indirekte til uttrykk gjennom de arbeidsoppgavene som tjenesten utfører. Skolehelsetjenesten kan ikke sies å ha en utpreget vektlegging av språkopplæring. Kommunen bør gjennomgå hvilken rolle skolens tverrfaglige ressursteam skal ha opp mot de øvrige samarbeidsarenaene.

Revisor hovedkonklusjon er dermed at kommunen i stor grad følger opp nasjonale føringer for kompetanseutvikling, men begrenses av de økonomiske rammene. Kommunen har etablert et system for tidlig innsats, men at dette ikke har oppnådd sitt fulle potensiale.

Revisor har på bakgrunn av dette følgende anbefalinger til kommunens videre arbeid:

- Skolene bør sikre at informasjon om videreutdanning når frem til lærerne.
- Skolene bør, til tross for begrensede ressurser til videreutdanning, oppfordre og motivere lærere som ikke tilfredsstillt kompetansekravene om å søke på videreutdanning.
- Kommunen bør vurdere om gruppen² som omfattes av tidlig innsats på en tydeligere måte kan gjøres til del av informasjonsgrunnet mellom barnehage og skole.
- Kommunen bør sørge for at informasjon gitt av barnehagene blir brukt for å tilpasse opplæringen.
- Skolene bør ha fokus på iverksetting av tiltak og oppfølging av tiltak når det gjelder skolenes eget arbeid med tidlig innsats.
- Kommunen bør sørge for god informasjon ut til lærerne om det tverrfaglige samarbeidstilbudet.
- Kommunen kan vurdere om utredningen av enkeltelever, forut for henvisning, kan komme tydeligere frem av rutinene.
- Skolehelsetjenesten kan vurdere om språkutvikling er noe de i større ønsker å satse på å og gjøre til del av det tverrfaglige samarbeidet.

² Sammenlign definisjonen i prøveplan for «gråsonerbarn»

1. INNLEDNING

1.1 Bestilling

På bakgrunn av Plan for forvaltningsrevisjon 2016-2019³ har kontrollutvalget i Vefsn kommune bestilt en forvaltningsrevisjon av tema «*Grunnskoleopplæring – kompetanse og tidlig innsats*».

Kontrollutvalget vedtok prosjektplan for prosjektet i sitt møte 05.09.17, sak 029/17. Fokus i prosjektet er på videreutdanning av lærere som ikke tilfredsstillende kompetansekravene i loven, samt hvorvidt kommunen har et system for arbeid med tidlig innsats.

1.2 Bakgrunn

I overordnet analyse, som ligger til grunn for plan for forvaltningsrevisjon 2016-2019, var det ikke gitt særlige holdepunkter for risikoområder innen oppvekstområdet. Revisor foretok forut for fremleggelse av prosjektplan en gjennomgang av relevante dokumenter tilknyttet oppvekstområdet. På bakgrunn av gjennomgått dokumentasjon utpekte kompetanse og tidlig innsats seg som relevante temaer. Kommunen har også selv i overordnet planverk pekt på dette som utfordringer innen oppvekstsektoren. De nye kompetansekravene til lærerne og et statlig ønske om større fokus på tidlig innsats legger dermed premissene for revisjonen.

Både kompetanse og tidlig innsats vil kunne karakteriseres som to sentrale temaer innenfor kvalitet i grunnskolen. Tilstrekkelig kompetanse hos lærerne er med på å fremme elevenes faglige prestasjoner, mens tidlig innsats vil være med å avdekke hvorvidt det foreligger hindringer for å kunne prestere faglig. Det er derfor viktig at kommune og skole har systemer for å holde oversikt over behovet for kompetanse. Videre gode systemer som fører til at tidlig innsats blir en del av hele oppvekstsektoren, fra barnehage til skole og som del av det tverrfaglige samarbeidet.

I stortingsmeldingen nr. 21 (2016-2017)⁴ legges det også vekt på sammenhengen mellom god kompetanse hos lærerne og tidlig innsats i den ordinære opplæringen. Kunnskapsdepartementet uttaler at «*de viktigste forutsetningene for tilpasset opplæring og tidlig innsats er god kompetanse på alle nivåer i skolesystemet, og at skolene og kommunene bruker ressursene sine godt.*»

³ Vedtatt i kontrollutvalget 03.05.2016 sak 026/16/sak og i kommunestyret 22.06.2016 sak 50/16

⁴ Meld. St. 21 (2016-2017), s 49.

1.3 Problemstillinger

Følgende problemstillinger er besvart i undersøkelsen:

- ***I hvilken grad følger kommunen opp nasjonale føringer for videreutdanning?⁵***
- ***Har kommunen et tilfredsstillende system for sitt arbeid med tidlig innsats i grunnskolen;⁶***
 - *når det gjelder overgangen fra barnehage til skole?*
 - *når det gjelder innad i skolene?*
 - *når det gjelder samarbeidet med andre instanser?*

1.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som kommunens praksis vurderes opp mot.

I dette prosjektet er kriteriene hentet fra:

- Opplæringsloven
- Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver
- Kompetanse for kvalitet – *Strategi for videreutdanning for lærere og skoleledere frem mot 2025.*

Revisjonskriteriene er utledet i vedlegg 2, samt følger punktvis under de enkelte problemstillingene.

1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Prosjektet er gjennomført i perioden august 2017 til mars 2018.

Rapporten bygger på informasjon innhentet gjennom metodene intervju, dokumentgjennomgang og spørreundersøkelse.

Intervju

Følgende er intervjuet i forbindelse med prosjektet:

- Kommunalsjef oppvekst
- Rektorene i grunnskolene
- Nestleder PP-tjenesten
- Ledende helsesøster

⁵ Revisor har justert problemstillingen ut fra oppdatert teori på område for kompetanseutvikling i skolen og dermed utelatt satsing på etterutdanning. I stortingsmelding 21 (2016-2017) er det påpekt at kunnskapsdepartementet ønsker å dreie bruken av statlige midler bort fra nasjonale satsinger på etterutdanning. Hensikten bak dette er at departementet i større grad ønsker å overlate organisering og prioritering av etterutdanning til kommunen selv i samarbeid med universiteter og høyskoler. s 90. Det kan også sies at departementet i større grad ønsker å styrke og prioritere videreutdanning for å løfte kompetansen til samtlige lærer i skolen.

⁶ Revisor har foretatt en tilføyelse med 3 underproblemstillinger for bedre å kunne svare ut bestillingen.

Det ble forut for intervjuene sendt ut en disposisjon med temaene for intervjuet. Revisors spørsmål til intervjusubjektene ble stilt ut fra en på forhånd utarbeidet intervjuguide. Referatene er sendt på verifisering til deltagerne som har fått muligheten til å rette opp i faktafeil, misforståelser og svar på oppfølgingsspørsmål.

Det er også sendt ut e-post intervjuer til rektorene i grunnskolen med spørsmålet med hovedvekt på arbeidet med *skolens tverrfaglige ressursteam* (STR), samt noen avsluttende opplæringsspørsmål.

(Nettbasert) spørreundersøkelse

Revisor har gjennomført en spørreundersøkelse ved bruk av det nettbaserte verktøyet Questback. Temaene i undersøkelsen var egen kompetanse og forholdet til videreutdanning, samt egen involvering innen tidlig innsats. Undersøkelsen ble sendt ut via e-post fra kommunens postmottak til lærer og kontaktlærer i grunnskolen. Totalt 194 lærer har mottatt undersøkelsen, hvorav 91 svarte. Dette ga en total svarprosent på 47 %.

	Totalt	Elsfjord oppvekstsenter	Granmoen oppvekstsenter	Kulstad oppvekstsenter	Mosjøen oppvekstsenter	Olderskog oppvekstsenter	Kippermoen ungdomsskole
Undersøkelsen ble sendt til	192	5	26	31	43	32	55
Antall svar	91	5	8	23	34	7	14
Svarprosent	47 %	100 %	30 %	74 %	79 %	21 %	25 %

Vi ser ovenfor at svarprosenten fra de ulike skolene er forskjellig og at deltagelse og interesse for spørreundersøkelsen derfor har vært ulik.

Dokumentgjennomgang

Referanselista viser hvilke skriftlige dokumenter vi har brukt som kilder. Den består av følgende litteratur:

- Lov
- Forskrift
- Forarbeider, stortingsmeldinger
- Faglitteratur
- Veiledere

Videre har vi gjennomgått relevante dokumenter som Vefsn kommune selv har utarbeidet.

Samlet vurdering av datagrunnlag og metode

Vi mener det har vært tilstrekkelig å intervju skolen ledelse, rektorer og samarbeidspartnere i kombinasjon med spørreundersøkelse og dokumentgjennomgang. Informasjonen vi har samlet inn gjennom ulike metoder, peker i det vesentlige i samme retning, men i de tilfeller hvor dette ikke er tilfellet har vi kommentert dette særskilt.

Når det gjelder spørreundersøkelsen er det alltid en fare for at respondenten og revisor oppfatter spørsmålene som er stilt ulikt. Revisor har derfor forsøkt å peke på flere årsaker til utfallet av svarprosenten i enkelte spørsmål. Svarprosenten tilsier også at man ikke fullt ut kan generalisere funnene, men kun antyde tendenser.

Selv om vårt kriterie om lærertetthet gjelder kun norsk og matematikk finnes det ikke tilgjengelig statistikk bare for disse fagene. Det nærmeste man kommer er derfor tall for elever per lærer i ordinær undervisning, hvor spesialundervisning og særskilt norskopplæring ikke er medregnet.

Ytterligere er Vefsn (KOSTRA-gruppe 8) vurdert opp mot omkringliggende kommuner (KOSTRA-gruppe 6) i Nordland. Årsaken til dette er at Vefsn er den eneste kommunen i Nordland/Troms/Finmark i KOSTRA-gruppe 8. Et alternativ ville vært å sammenligne Vefsn med kommuner i KOSTRA-gruppe 8 andre steder i landet. Et moment som taler mot å gjøre dette kan være at kommuner og fylker sør for Nordland kan sies å ha lettere tilgang på søkere til utlyste stillinger i grunnskolen. Nærhet i geografi og befolkningstetthet vil derfor være momenter som taler for å kunne foreta en sammenligning av Vefsn med omkringliggende kommuner.

Vår samlede vurdering er at metodebruk og kildetilfang i dette prosjektet gir et tilstrekkelig grunnlag til å svare på problemstillingene.

2. KOMPETANSE

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet *kompetanse*:

I hvilken grad følger kommunen opp nasjonale føringer for videreutdanning?

2.1 Revisjonskriterier

For denne problemstillingen har vi utledet og operasjonalisert følgende revisjonskriterier (*vedlegg 2*):

- *Skolene skal styrke den faglige kompetanse i tråd med sentrale føringer, herunder ha fokus på å:*
 - *forankre strategien for videreutdanning i egen organisasjon*
 - *kartlegge behovet for videreutdanning ved skolene*
 - *prioritere søkere til videreutdanning som ikke oppfyller kompetansekravene*
 - *hvordan kompetansekravene skal oppfylles av lærerne innen 2025*
 - *informere og motivere ansatte til å delta i videreutdanning*
 - *etablert et samarbeid med lærerutdanningsinstitusjonene og arbeidstakerorganisasjoner om utformingen av studietilbudet*

2.2 Data

Av kommunens strategiplan for oppvekst 2016-2020 er det gitt at et av delmålene er å sikre en god kompetanseutvikling for å oppnå målsettingene i de lokale planene og sentrale føringene som er fastlagt. Planen nevner spesifikt at grunnleggende og fagovergripende kompetanse skal innbefatte *tidlig innsats*.

Vefsn kommune har etablert en kompetanseoversikt for alle ansatte ved den enkelte skole, som viser studiepoeng for hvert enkelt fag. Oversiktene viser imidlertid ikke hvilke fag den enkelte lærer underviser i.

Revisor har også mottatt rutiner for behandling av mottatte søknader om videreutdanning og informasjonsskriv til lærere om muligheten for videreutdanning. Ytterligere er det vist til kommunens kompetanseutviklingsplan for grunnskolen 2013-2016 som viser til at kompetanse skal styrkes i henhold til både lokale og sentrale føringer. Ny

kompetanseutviklingsplan skal vedtas i kommunestyremøte den 11. april. 2018.

2.2.1 Rekruttering

2.2.1.1 Prosessen ved skolene

I Vefsn organiseres lærertilsettingen slik at hver enkelt skole selv lyser ut stillinger og rektor ansetter.. Tilbakemeldingen fra rektorene er at det er vanskelig å finne kvalifiserte søkere til å fylle stillingene. Høsten 2017 har man vært nødt til å ansette personer som ikke har ønskede kvalifikasjoner, noe som har ført til at dersom lærere har fravær, er det ikke mulig å hente inn vikar med tilstrekkelig formell kompetanse. Fram til forrige skoleår har det vært få ledige stillinger i Vefsn. Man antar at årsaken til dette er at de fleste skolene hadde et behov for lærerkompetanse, naturlige avganger og økning i behov for spesialundervisning. Enkelte av lærerne som har blitt ansatt i vikariat, vil gå over til fast stilling dersom de fullfører lærerutdanningen. Vikariater lyses ut på nytt hvert år og søkere uten formell kompetanse ansattes ikke i faste stillinger. Vikarer har svært sjelden pedagogisk bakgrunn da disse enten er ufaglærte eller i beste fall lærerstudenter. Deltakere i oppstartsmøtet anslår at mangel på kompetente søkere er den største trusselen mot kvaliteten i skolen.

2.2.1.2 Samarbeid om studietilbudet

Alt samarbeid om kompetanseutvikling går gjennom Studiesenteret RKK⁷. Studiesenteret RKK oppleves som lydhøre for skolenes kompetansebehov og har også arrangert kurs og lokal videreutdanning. Skolene gir innspill på kompetansebehov gjennom fagutvalgsmøter for alle grunnskolene i Vefsn, Grane og Hattfjelldal. Kommunen har et forum som heter *Fagutvalg for skole*. Dette forumet er samlet to ganger i året, og består av rektorer, kommunalsjefer fra Vefsn, Grane og Hattfjelldal og - RKK. Her diskuterer man behovet for videreutdanning og kurs som kommunene «bestiller» hos RKK. RKK tar da videre dialog med Universitet og høyskolesektoren (UH) om hva de kan tilby. Kommunen har dialog med Utdanningsforbundet både på kommunalt nivå og på skolenivå. Her drøftes prioriteringer og kompetanseutviklingsplaner med tillitsvalgte. Rektorene har ovenfor revisor bekreftet at Studiesenteret RKK er lydhøre og gjør så godt de kan, men rektorene er noe usikre på hvorvidt samarbeidet har hatt effekt.

⁷Samarbeid mellom kommunene Vefsn, Grane og Hattfjelldal etter kommunelovens § 27. Hovedformålet til Studiesenteret RKK Vefsn er å;

a) dekke det framtidige kompetansebehovet i regionen,
b) bidra til vekst og utvikling og
c) gi alle mulighet til kompetanseheving der de bor og jobber.

2.2.1.3 Kommunens arbeid med å tiltrekke seg nødvendig kompetanse

Skolene selv har gjort tiltak for å tiltrekke seg flere med nødvendig kompetanse. Skolene tar imot studenter, og er praksisskoler for NTNU og Nord Universitet avd. Nesna, Bodø og Levanger. Her inngår studentene årlige avtaler om praksisopplæring med Vefsn kommune. For skolene er det en bevisst strategi å tilknytte seg studenter for at de skal få en relasjon til skolene og til Mosjøen. Dette har vist seg å ha positiv effekt, men det er totalt sett færre studenter nå enn tidligere som kommer til Vefsn.

Kommunen har hatt messe på Mosjøen videregående skole for å rekruttere unge til yrker kommunen har behov for. Det er ingen stipendordninger i kommunen, men dette har blitt diskutert som et virkemiddel sammen med nedskrivning av lån. Assistenten og fagarbeidere oppmuntres til å ta lærerutdanning. Ungdommer uten formell kompetanse ut over videregående skole har fått vikariater, og noen av disse har tatt lærerutdanning etterpå. Oppvekstsjefens oppfatning er at man tenker rekruttering til Vefsn generelt sett, ikke bare til spesielle yrker i kommunen..

I vår epostundersøkelse til rektorene er det gitt flere eksempler på ønskede virkemidler for å tiltrekke seg nødvendig kompetanse:

- *Spesielle rekrutteringstiltak som eks. stipendordninger til studenter under utdanning mot bindingstid eller godskriving av lønnsansiennitet i minstelønnsystemet for nyutdannede eller fra andre kommuner.*
- *Systematisk arbeid med utlysninger og økonomiske virkemidler*
- *Øremerkede midler til lærlingeplasser i kommunen, lik ordningen innen helse*

2.2.2 Videreutdanning

2.2.2.1 Bakgrunn

Stortinget har bestemt at det skal være høyere minimumskrav til antall studiepoeng i undervisningsfag. Denne kompetansereformen medfører at lærere som har undervist i skolen i mange år, nå ikke oppfyller de krav som er satt. Kravet til kompetanse har fått tilbakevirkende kraft. Dette er utfordrende for kommunene, da mange tidligere kvalifiserte lærere nå må ha videreutdanning for å oppfylle de nasjonale kravene. Kompetansekravene gjelder to forskjellige typer krav; kvalifikasjon for *ansettelse* i grunnskole og kvalifikasjon for å *undervise* i fag. Alle enheter har til enhver tid kartlagt personalet og deres kompetanse. Revisor er som tidligere nevnt forelagt kompetansekartlegginger som er gjennomført ved grunnskolene i Vefsn kommune. Det opplyses om at en stor andel av de som underviser i norsk, engelsk og matematikk ikke har nok studiepoeng, til å fylle kravet.

Kommunen har fulgt strategien «*kompetanse for kvalitet*» siden det ble innført. Kommunen utnytter strategien maksimalt så langt det lar seg gjøre, både organisatorisk og økonomisk med tanke på at skolen skal opprettholde ordinær drift samtidig som kompetanseheving gjennomføres. Kommunalsjef oppvekst opplyser at kommunen jobber intensivt for å oppfylle kompetansekravet, men at det ikke vil være mulig å komme i mål med alle de som trenger videreutdanning innen 2025, som er strategiens målsetting. Av kapasitetshensyn, hensyn til økonomi og fravær ser kommunalsjef oppvekst for seg at ca. 2 lærere pr. skole kan delta i videreutdanning pr. skoleår. I 2017 deltar 10 lærere i videreutdanningen, mot 16 i 2016. Oppfatningen er at man derfor må rette fokuset på å rekruttere den kompetansen man har behov for i form av nyansettelser, dette for å unngå stort ressursforbruk på videreutdanning.

2.2.2.2 Kompetanseoversikt og prioritering

Av 194⁸ lærere i Vefsn er det oppgitt i grunnskolens informasjonssystem⁹ (GSI) at 16 lærere ikke oppfyller **kompetansekravene for tilsetting**.

Tabell 1. Andelen lærere i antall og % som oppfyller kompetansekravene for tilsetting¹⁰.

Område	Totalt antall lærere	Andelen lærere som oppfyller kompetansekravene for tilsetting i antall	Andelen lærere som oppfyller kompetansekravene for tilsetting i %
Hele landet	68055	64260	94 %
Nordland	3716	3388	91 %
Dønna	32	27	84 %
Grane	24	23	96 %
Hattfjelldal	36	31	86 %
Nesna	27	27	100 %
Vefsn	194	178	92 %
Vega	28	26	93 %

Ser man på **kompetanse i undervisningen**, viser det en oversikt over hvor mange lærere innen norsk, matematikk og engelsk som ikke tilfredsstillers kravet til kompetanse i undervisningen:

⁸ Antallet stemmer ikke overens med antallet som mottok spørreundersøkelsen. Dette vil si at det er 2 færre lærere i dag, enn ved rapporteringen i oktober 2017.

⁹ Et elektronisk system for registrering av opplysninger om grunnskolene i Norge. Systemet driftes av utdanningsdirektoratet.

¹⁰ GSI rapportering pr 1. oktober 2017 (Tall som skolene selv rapporterer inn en gang pr år).

Tabell 2. Andelen lærere i % på 1-7 trinn som oppfyller kompetansekravene innen norsk, matematikk og engelsk¹¹.

Område	Andel lærere som oppfyller kompetansekravet for undervisning i norsk på 1.-7. trinn	Andel lærere som oppfyller kompetansekravet for undervisning i matematikk på 1.-7. trinn	Andel lærere som oppfyller kompetansekravet for undervisning i engelsk på 1.-7. trinn
Hele landet	82 %	70 %	51 %
Nordland	84 %	72 %	49 %
Dønna	100 %	100 %	100 %
Grane	100 %	91 %	83 %
Hattfjelldal	79 %	43 %	20 %
Nesna	79 %	81 %	45 %
Vefsn	76 %	64 %	53 %
Vega	75 %	50 %	50 %

Tabell 3. Andelen lærere i % på 8-10 trinn som oppfyller kompetansekravene innen norsk, matematikk og engelsk¹².

Område	Andel lærere som oppfyller kompetansekravet for undervisning i norsk på 8.-10. trinn	Andel lærere som oppfyller kompetansekravet for undervisning i matematikk på 8.-10. trinn	Andel lærere som oppfyller kompetansekravet for undervisning i engelsk på 8.-10. trinn
Hele landet	65 %	65 %	74 %
Nordland	53 %	57 %	57 %
Dønna	67 %	80 %	40 %
Grane	67 %	60 %	67 %
Hattfjelldal	50 %	20 %	100 %
Nesna	50 %	40 %	33 %
Vefsn	50 %	55 %	55 %
Vega	75 %	20 %	100 %

For skoleåret 2016/2017 var det ifølge tall presentert av kommunalsjef oppvekst totalt 33 lærere som underviste i norsk som ikke hadde nok studiepoeng for å undervise i faget, 31 lærere hadde ikke nok studiepoeng i matematikk, og 26 lærere hadde ikke nok studiepoeng i engelsk.

Kommunalsjef oppvekst opplyser at rammen for videreutdanning i Vefsn kommune har blitt redusert fra ordningen startet opp og fram til i dag. Samtidig er ordningen endret, noe som gjør det vanskelig å foreta en eksakt sammenligning. Staten tar i dag en vesentlig større andel av kostnaden enn

¹¹ GSI rapportering pr 1. oktober 2017 (Tall som skolene selv rapporterer inn en gang pr år).

¹² GSI rapportering pr 1. oktober 2017 (Tall som skolene selv rapporterer inn en gang pr år).

tidligere, samtidig som det er flere studier som er nettbaserte, noe som både er kostnadseffektivt og fraværsreducerende. Skolene bruker også av egne fondsmidler til videreutdanning. Det sentrale innen etter- og videreutdanning er at det foretas en prioritering opp mot det skolen har behov for og at utdanningen skjer innen skolens økonomiske rammer.

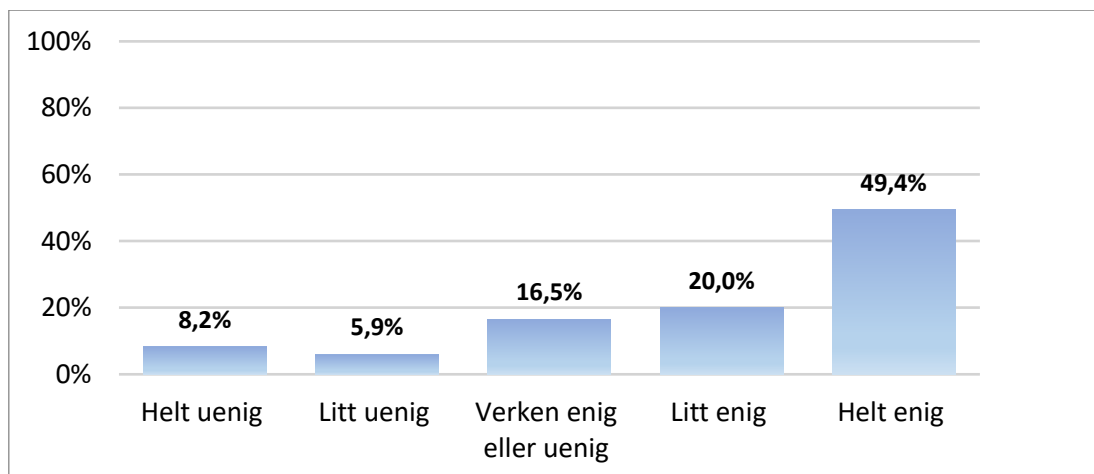
Det uttales i vårt oppstartsmøte at lærerne søker staten om å delta på videreutdanning. Kommunen får deretter oversikt over hva lærerne i Vefsn har søkt på og vurderer dette opp mot kartlagt kompetanse og tålegrensen for fraværet på grunn av videreutdanning. Skolen innvilger videreutdanning det er behov for, så langt dette lar seg gjennomføre økonomisk.

2.2.2.3 Informasjon og motivering

Kommunalsjef oppvekst forteller at alle lærer får informasjon videreutdanning, uavhengig av om det er behov eller ikke. Informasjon gis fra kommunalsjef til rektorene som igjen skal videreformidle til sine ansatte. Revisor har mottatt dokumentasjon på at kommunalsjef oppvekst har gitt rektorene denne informasjonen. Rektorene bekrefter ovenfor revisor at lærerne informeres om videreutdanning via e-post og/eller i personalmøter. Det er rektorene som oppfordrer lærere til å søke, spesielt de som har flere fag de bør videreutdanne seg i, samt at man ønsker å ivareta en aktiv dialog med de som mangler kompetanse, ofte gjennom medarbeidersamtaler. Det meste av etterutdanning skjer ifølge oppvekstsjefen samlet på skolens kursdager. Oppfatningen er imidlertid at det er knappe ressurser til etterutdanning.

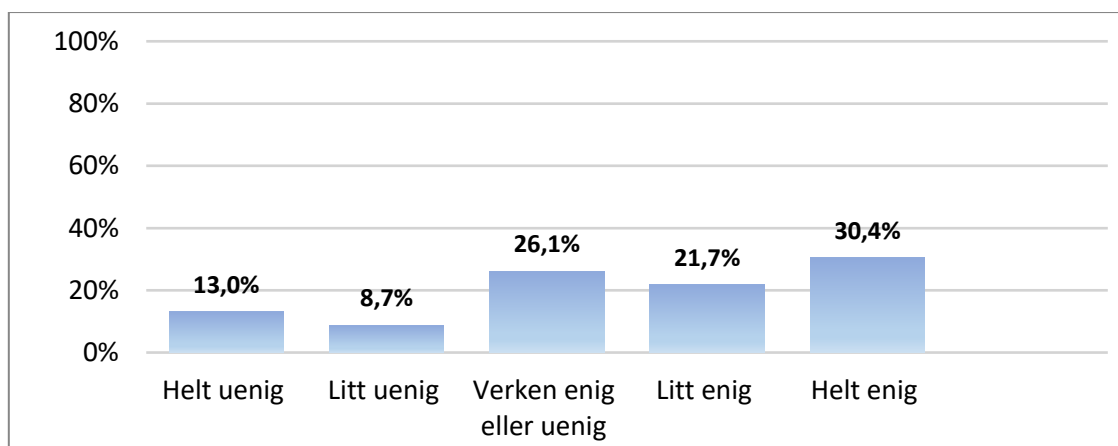
2.2.2.4 Fra spørreundersøkelsen

Nedenfor i *figur 1* er det gitt en fremstilling av svarprosenten hos lærerne på spørsmålet om de får informasjon fra skolene om muligheten til å delta på videreutdanning. Vi har også sett om det er individuelle forskjeller i informasjonsflyten til de som tilfredsstillt kompetansekravene for undervisning og de som ikke gjør det, men ser at svarfordelingen i det vesentlige er lik.

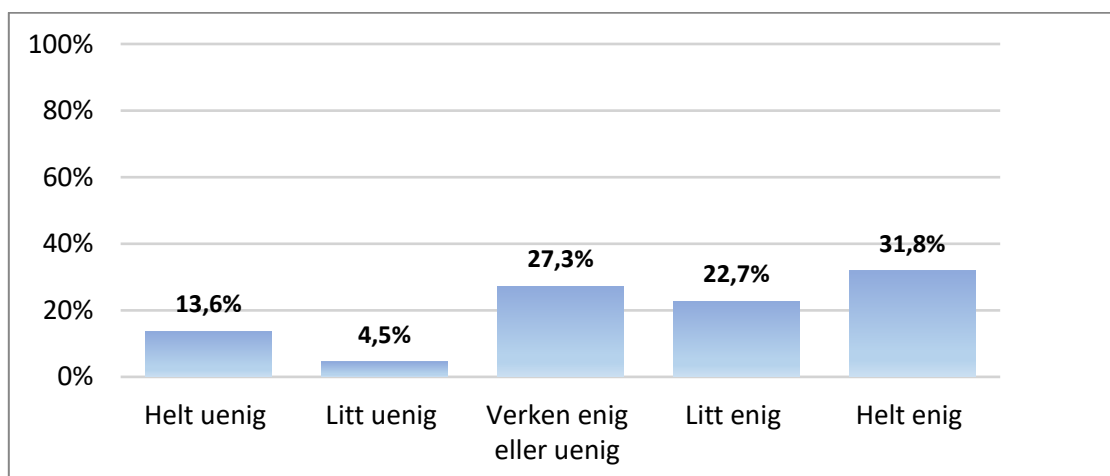


Figur 1. Påstand i spørreundersøkelsen «Jeg har fått informasjon fra skolen om muligheten til å ta videreutdanning». N=85

I figur 2 og 3 er det gitt en fremstilling av svarprosenten hos lærerne som ikke oppfyller kompetansekravene på spørsmål om de føler at skolen er med på å oppfordre og motivere til å ta videreutdanning.



Figur 2. Påstand i spørreundersøkelsen om «Skolen har oppfordret meg til å søke videreutdanning?» N=23 (har opplyst å ikke tilfredsstille kompetansekravene for undervisning)



Figur 3. Påstand i spørreundersøkelsen om «Skolen har motivert meg til å søke videreutdanning?» N=23 (har opplyst å ikke tilfredsstille kompetansekravene for undervisning)

2.3 Vurdering

På bakgrunn av tilsendt dokumentasjon av kompetansekartlegging ved den enkelte skole og ovenfor den enkelte ansatte, er revisors oppfatning at kommunen har etablert et godt grunnlag for å foreta vurderinger av hvilke lærer som har tilstrekkelig kompetanse og ikke. Kommunen baserer seg på kartleggingene når de vurderer hvilke lærer som får innvilget sine søknader om videreutdanning og prioriterer på denne måten lærer som ikke oppfyller kompetansekravene.

Kommunen har gitt informasjon om at det er etablert et samarbeid med lærerutdanningsinstitusjonene gjennom Studiesentret RKK. Kommunens oppfatning er at samarbeidet som er etablert er viktig og er med på å gi kommunen og skolene innflytelse på studietilbudet som tilbys. På denne måten kan man også si at bevisstgjøringen av hvilket behov man har i fremtiden blir større. Kommunen har også dialog med Utdanningsforbundet når det gjelder kompetanseutvikling. Dette er i tråd med kriteriet om å etablere et samarbeid med lærerutdanningsinstitusjonene og arbeidstakerorganisasjoner om utforming av studietilbudet.

Kommunen har gjennom sitt planverk fokus på tilfredsstillende kompetanse og at videreutdanning skal basere seg på både lokale og sentrale føringer. Revisors oppfatning er at strategien *kompetanse for kvalitet* er styrende for skolenes arbeid med kompetanseutvikling når det gjelder kartlegging og prioritering av ressurser. Gjennom at det er etablert planer, kompetansekartlegging, samarbeid med lærerutdanningsinstitusjonene og arbeidstakerorganisasjoner har kommunen også forankret strategien i organisasjonen. Allikevel opplyses det at de økonomiske rammene setter en stopper for at man skal kunne komme i mål med kompetansekravene for undervisning innen 2025. Opplysningen om at ca. to lærere per år vil kunne gjennomføre videreutdanning samtidig som eksempelvis 33 av lærere mangler kompetanse i norsk, er fakta som støtter opp under denne vurderingen.

Av spørreundersøkelsen ser vi at de aller fleste har fått informasjon om muligheten til å ta videreutdanning. Allikevel er det enkelte respondenter som ikke mener de har fått disse opplysningene, eller er usikre på om de har fått de. Årsaken til dette kan være blant annet at de ikke har vært tilstede når informasjon er gitt, at informasjonen var uklar eller at man ikke har fått informasjon mv. Skolens oppgave i denne sammenhengen vil være å sikre at lærerne får denne informasjonen slik at satsingen på kompetanseheving blir reell og oppfylt.

Videre har lærerne i to omganger svart på spørsmål om skolens oppfordring og motivasjon tilknyttet videreutdanning. De fleste svarer her at skolen gjør en god jobb, men enkelte respondenter har et noe mer negativt inntrykk. I likhet med skolens informasjon til lærerne er også oppfordring og motivasjon viktig for å oppfylle satsingen.

2.4 Konklusjon

Kommunen og skolene følger i stor grad opp satsingen på kompetanseheving, men de økonomiske rammene er med på å begrense en fullstendig måloppnåelse når det gjelder de nasjonale føringene for kompetansekrav.

3. TIDLIG INNSATS - OVERGANG FRA BARNEHAGE TIL SKOLE

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet *tidlig innsats*:

Har kommunen et tilfredsstillende system for sitt arbeid med tidlig innsats i grunnskolen:

- når det gjelder overgangen fra barnehage til skole?

3.1 Revisjonskriterier

For denne problemstillingen har vi utledet og operasjonalisert følgende revisjonskriterier (vedlegg 2):

Utledede revisjonskriterier:

- *Overgangsplaner bør inneholde rutiner for informasjonsdeling om barn med utviklingsvansker/læringsvansker*
- *Skolen bør ha etablert et system for mottak og anvendelse av informasjon om barn med utviklingsutfordringer/læringsvansker*

3.2 Data

3.2.1 Generelt om elevtall og barn med særskilt språkopplæring.

Kontrollutvalget i Vefsn kommune har i sin bestilling etterspurt informasjon om utviklingen av elevtall og lærere, samt andelen fremmedspråklige i grunnskolene. Revisor har innhentet disse opplysninger fra kommunen og sammenstilt informasjonen nedenfor.

Årstall	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Elevtall	1795	1722	1688	1691	1657	1555	1547	1531	1509	1479	1473

Tabell 1. Oversikt over antallet elever i Vefsn kommune i perioden 2007-2017.

Nedgangen i elevtall i perioden 2007 til 2017 er på totalt 322 elever, hvor det er registrert vekst kun i overgangen 2009 - 2010.

Årstall	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Lærerantall	187	185	196	190	182	184	175	193	191	189	194

Tabell 2. Oversikt over antallet lærer i Vefsn kommune i perioden 2007-2017. Tallene er hentet fra utdanningsdirektoratets verktøy «Grunnskolens informasjonssystem».

Årstall	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Elevtall	42	53	44	58	73	78	65	67	69	64

Tabell 3. Oversikt over antallet elever som får særskilt norskopplæring.

Årstall	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Elevtall	26	34	31	29	43	53	43	45	41	32

Tabell 4. Oversikt over antallet elever som får morsmålsopplæring eller tospråklig fagopplæring.

3.2.2 Rutiner for overgangen mellom barnehage og skole.

Revisor er tilsendt skriftlig rutine for «*overgangen mellom barnehage og skole*». Rutinen er utformet som et årshjul med fastlagte steg for hvordan barn i barnehagen skal få en god overgang til skolen. Rutinen har også egne bestemmelser for barn med behov for *spesialundervisning*.

Målsettingen med planen er å:

- Skape trygghet for barn og foreldre/foresatte
- Sikre at viktig informasjon blir videreført
- Legge godt til rette for tilpasset opplæring

Kommunen har også en egen plan for «*hjelpetiltak i barnehage og skole*» fra 2010 som omtaler «*overgang mellom barnehage/skole og overganger mellom ulike skoler*». Her henvises det blant annet til den overordnede planen for overgang fra barnehage til skole som referert til ovenfor. Det fremgår forøvrig at barn med *særlig behov* for tilrettelegging skal være temaet i ansvarsgruppe 1,5 år før oppstart.

3.2.3 Intervju med rektorer og oppvekstsjef

Kommunalsjef oppvekst uttaler at det for noen år siden ble utarbeidet et system for overgangen fra barnehage til skole. Hun opplever at dette har fungert bra. Hver høst, før innskrivingen til skolen i november, er alle barnehagene inne til orienteringsmøte med skolene. Da snakker man f.eks. om førskoledagene og lignende. Både kommunale og private barnehager kan møtes her. Det gjennomføres ikke en gjennomgang av alle barn som kommer fra barnehage, men man snakker om de som har klare behov. Dette etterspørres hos barnehage og ved innskriving.

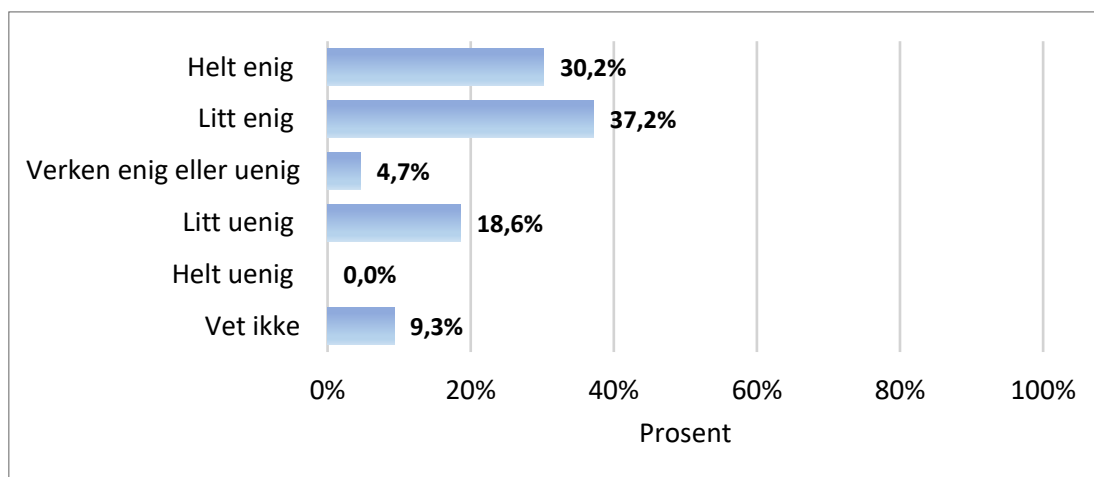
Det er to systemer for dokumentasjon fra barnehagen. Kommunale barnehager har elevmappe for alle barn med «*særskilte behov*», som skolene automatisk har tilgang til gjennom E-sak. Barn med «*særskilte behov*» anses ifølge kommunalsjefen som alle barn som mottar spesialpedagogisk hjelp, barn med funksjonsnedsettelse, ulike hjelpetiltak etc, eller av en annen grunn har elevmappe. Alle barn hvor det finnes behov for å dokumentere/arkivere dokumentasjon, har slik «mappe» i E-sak. De private barnehagene har ikke samme system, der må dokumentasjonen overleveres manuelt. Kommunalsjef oppvekst mener at begge systemene fungerer like bra. Kommunalsjef oppvekst sin oppfatning er at barnehagene ikke dokumenterer mye rundt enkeltbarn.

Barnehagen har ansvar for å gi skolen beskjed dersom det oppdages at et barn har vansker og/eller utfordringer. Denne informasjonen gis i høstmøtet.

Dersom barnehagene er i tvil om et barn, kan de ta kontakt med skolen, som da har god dialog med foreldre, barnehage og PP-tjenesten.

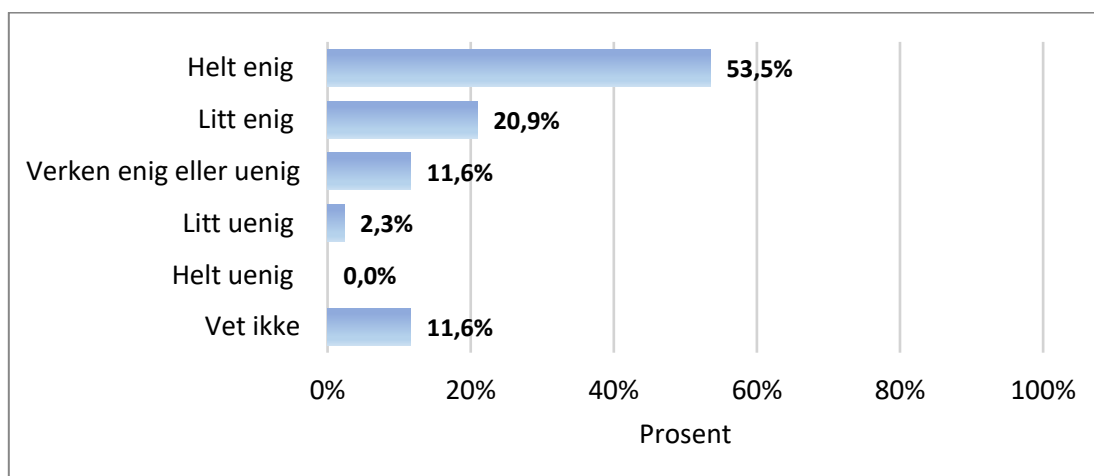
3.2.4 Fra spørreundersøkelsen

I spørreundersøkelsen har vi spurt lærerne på 1-4 trinn om skolene **mottar** informasjonen fra barnehagene knyttet til tidlig innsats og barn som har vanskelig for å lære. Majoriteten av respondentene har opplyst at de er «*helt*» eller «*litt enig*» enig i dette. Enkelte respondenter fra skolene Kulstad, Mosjøen og Olderskog opplyser imidlertid at de er «*litt uenig*» i denne påstanden. Enkelte respondenter fra Mosjøen oppvekstsenter har også gitt uttrykk for at de «*ikke vet*» om slik informasjon utveksles.



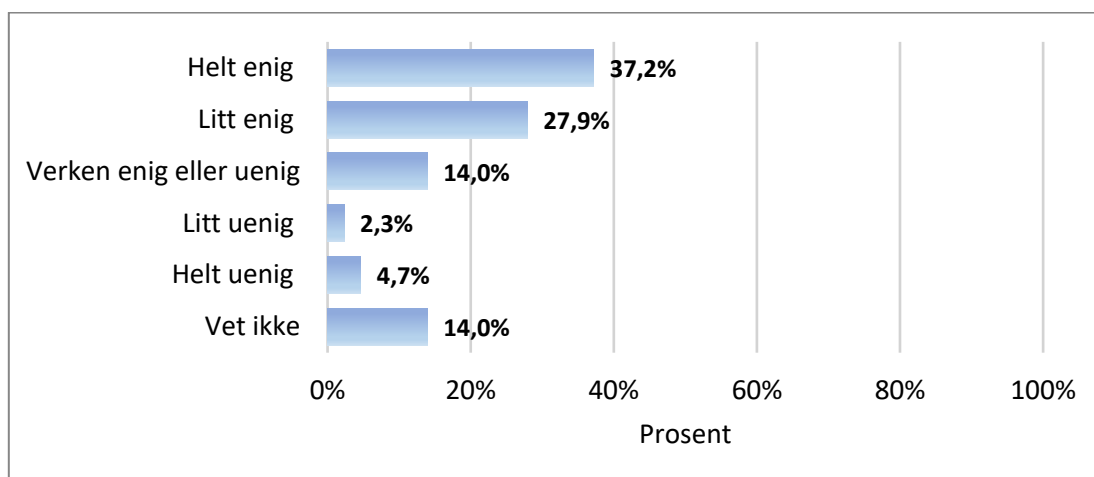
Figur 4. Vi har fremsatt følgende påstand vi har bedt lærere på 1-4 trinn å ta stilling til: «Min skole mottar informasjon fra barnehagen om barn som kan ha behov for tidlig innsats». N=43

Videre har vi ønsket å høre med lærerne om den informasjonen som mottas anses som **relevant** informasjon for skolene. Majoriteten av respondentene er her i ulik grad enig i at informasjonen er relevant for skolen, mens et lite mindretall er «*litt uenig*» i dette. Igjen er det respondenter ved Mosjøen oppvekstsenter som har svart «*vet ikke*» på dette spørsmålet.



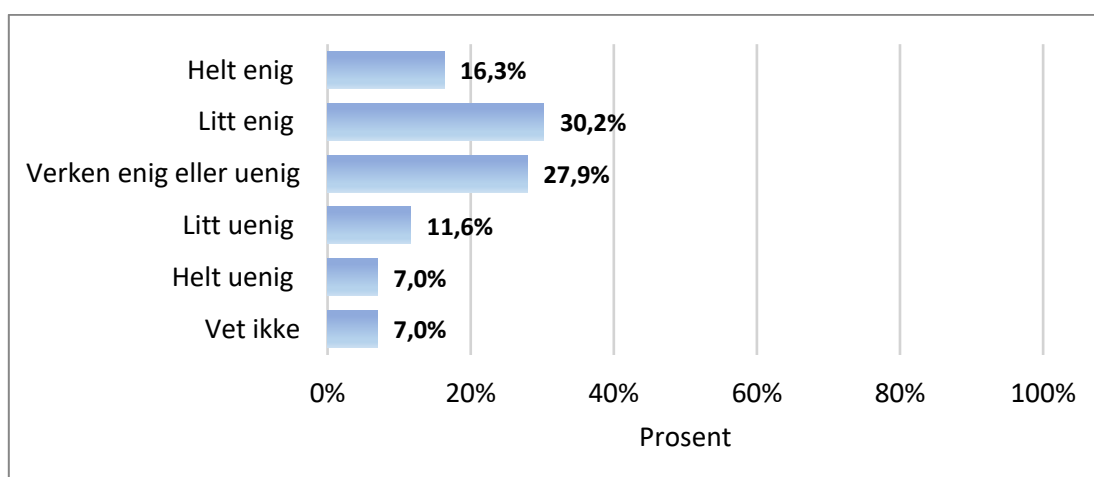
Figur 5. Vi har fremsatt følgende påstand vi har bedt lærere på 1-4 trinn å ta stilling til: «Jeg synes informasjon som mottas fra barnehagene om barn som har vanskelig for å lære er relevant for skolen». N=43

Av figur 7 er det gitt en oversikt over svarfordelingen på spørsmål om informasjon som mottas av barnehagene **benyttes** av skolene. Igjen opplyser majoriteten at de enten er *helt* eller *litt* enig i at de er enige i påstanden. Enkelte respondenter fra Mosjøen oppvekstsenter har opplyst at de er «*helt uenig*» i denne påstanden, mens både respondenter fra Kulstad og Mosjøen oppvekstsenter har besvart spørsmålet med «*vet ikke*». Av de som svarer vet ikke er flertallet lærer og ikke kontaktlærere.



Figur 6. Vi har fremsatt følgende påstand vi har bedt lærere på 1-4 trinn å ta stilling til: «Jeg benytter informasjonen fra barnehagene for å tilrettelegge opplæringen ovenfor barn som har vanskelig for å lære. N=43

På spørsmålet om lærerne får **tilgang til** informasjonen de trenger for å tilrettelegge undervisningen ser vi at det ikke foreligger en like tydelig majoritet av respondenter som i ulik grad er enig i dette. Både Kulstad og Mosjøen oppvekstsenter har respondenter som i ulik grad er *uenig* eller har svart «*vet ikke*» på dette spørsmålet.



Figur 7. Vi har fremsatt følgende påstand vi har bedt lærere på 1-4 trinn å ta stilling til: «Jeg får tilgang til informasjonen jeg trenger for å kunne tilrettelegge undervisningen for barn som har vanskelig for å lære. N=43

Det skal ikke utelukkes at resultatene som er påpekt for kun enkelte av skolene også i realiteten gjør seg gjeldende ovenfor de øvrige skolene. Dette da det foreligger en ulik svarprosent for den enkelte skole.

3.3 Vurdering

Revisors gjennomgang viser at Vefsn kommune har etablert planer med rutiner for overgangen fra barnehage til skole, men at det er lagt vekt på de mer «klare» tilfellene hvor barn med *særlige behov* eller behov for *spesialundervisning*. Da tidlig innsats er ment å være et virkemiddel forut for spesialundervisning oppfattes det noe tvilsomt om barn som befinner seg i en «gråson» eller på andre måter har vanskelig for å lære fanges opp av disse rutineene.

Når det gjelder spørsmålet om skolene har etablert et system for *mottak* og *anvendelse* av informasjonen som utveksles har vi i stor grad basert oss på tilbakemeldingene i spørreundersøkelsen. Vi har forutsatt at et system i skolene må bestå av at skolene *mottar* informasjonen, har *nytte* av informasjonen som utveksles, *benytter* den i tilpassingen av undervisningen og har *tilgang* til informasjonen.

Gjennomgangen viser at skolene delvis har etablert et system for mottak og anvendelse av informasjon fra barnehagene, og at det foreligger rom for forbedring både når det gjelder kunnskap om den informasjonen som deles, samt bruken og tilgangen til denne.

At enkelte lærere er uenig i at skolene mottar informasjon om tidlig innsats kan innebære en risiko for at verdifull informasjon går tap i overgangen fra barnehage til skole. Det bør her tilstrebes en størst mulig kontinuitet i informasjonsflyten slik at skolene slipper å starte på nytt med utredningsarbeidet knyttet til den enkelte elev. Dette vil være ressursbesparende og effektivt i tilpasningen av opplæringen til elevene. Det faktum at enkelte respondenter ikke vet om slik informasjon utveksles kan tyde på et manglende fokus på hva arbeidet med *tidlig innsats* innebærer.

Det aller fleste av respondentene opplyser at informasjonen som utveksles er relevant for skolene. I motsetning til dette er det respondenter som opplyser at informasjonen ikke benyttes i tilpasningen av opplæringen. Det faktum at svarfordelingen er mer positiv når det gjelder relevansen enn bruken av informasjonen kan virke som noe ulogisk, men kan om mulig ses i sammenheng med at enkelte respondenter opplyser også at de ikke får tilgang til informasjonen som utveksles. Dette kan tyde på at det kan foreligge svakheter i for eksempel rutiner for dokumentering, skriftliggjøring av mottatt informasjon, gjenfinningen, eller tilgangen til datasystemer hvor informasjon er registrert.

Ut fra spørreundersøkelsen kan det virke som det foreligger større kunnskap hos kontaktlærerne enn hos andre lærere. Uansett vil tidlig innsats være en arbeidsoppgave for samtlige lærere og det vil først og fremst være et ledelsesansvar å sørge for at systemene er på plass, slik at informasjon blir brukt i tilpasningen av undervisningen og ikke går tapt i overgangen.

3.4 Konklusjon

Revisors konklusjon er at kommunen i noen grad har et tilfredsstillende system for tidlig innsats, dette knyttet til overgangen mellom barnehage og skole.

Kommunen har etablert planer og rutiner for overgangen mellom barnehage og skole, men revisors oppfatning er at gruppen barn med behov for tidlig innsats ikke kommer tydelig frem som en del av informasjonsgrunnlaget som er ment å utveksles. Videre foreligger det områder som kan forbedres når det gjelder mottak og anvendelse av denne informasjonen.

4. TIDLIG INNSATS - SYSTEMET I SKOLEN

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet *tidlig innsats*:

Har kommunen et tilfredsstillende system for sitt arbeid med tidlig innsats i grunnskolen:

- *når det gjelder innad i skolene?*

4.1 Revisjonskriterier

For denne problemstillingen har vi utledet og operasjonalisert følgende revisjonskriterier (*vedlegg 2*):

Utledeede revisjonskriterier:

- *Skolen skal identifisere elevgrupper med svake ferdigheter i lesing og regning*
- *Skolen skal sette inn tiltak ovenfor elevgrupper med svake ferdigheter i lesing og regning*
- *Skolen må evaluere virkningene av tiltakene som settes inn ovenfor elevene*
- *Skolen bør ha særlig høy lærertetthet i lesing og regning*

4.2 Data

4.2.1 Rutiner for arbeidet med tidlig innsats

Revisor har fått oversendt rutiner for grunnskolenes kartleggingsystem. I prøveplan for grunnskolen i Vefsn er det gitt retningslinjer for statlige, nasjonale og interne kartleggingsprøver fra 1.-10. trinn i grunnskolen. Kartleggingen foretas innen fagområdene norsk, engelsk, regning, tallforståelse og digitale ferdigheter. Det er også gitt retningslinjer for hvem resultatene fra kartleggingene skal rapporteres inn til for hvert enkelt fagområde, dette enten til rektor, til kommunalsjefen eller i det kvalitative analyseredskapet *Pedagogisk Analyse System (PAS)*¹³.

¹³ Pedagogisk Analyse System (PAS) er et kvalitativt analyseredskap som baserer seg på interaksjonen mellom elev og kartlegger. Kartleggeren er ikke en såkalt «objektiv» person som ser på «utenfra», men en som foreslår måter eleven kan løse oppgavene på. Det letes ikke etter hva eleven ikke kan, men etter hva eleven kan. Kilde: Masteroppgave i spesialpedagogikk ved UIO, Pedagogisk Analyse System (PAS), en kvalitativ undersøkelse av læreres nytte av PAS-kartlegging i undervisningen, Fjeldsaa Kirsten, 2010.

For grunnskolene Mosjøen, Olderskog og Kulstad er det etablert en egen prøveplan fra 1.-7. trinn i norsk og matematikk, som kommer i tillegg til Vefsn kommune sin overordnede prøveplan. Kommunalsjef oppvekst har ovenfor revisor bekreftet at de øvrige skolene også har egne planer. Resultatene fra disse interne kartleggingene registreres i det elektroniske verktøyet VOKAL¹⁴.

Skolene har en egen kartleggingsplan for det man betegner som «*gråsonerbarn*» eller «*bekymringselever*», som er utarbeidet av fagveiledere i spesialpedagogikk. Med «*gråsonerbarn*» eller «*bekymringselever*» forstås elever som man er ekstra oppmerksomme på, da de scorer lavt på kartlegging uten at det er snakk om spesialundervisning. Elever som scorer under en viss grense på nasjonale prøver blir kartlagt videre for å undersøke hvor eleven står og hva som er utfordringene. Kartleggingene som foretas ved nasjonale prøver er screening, ikke diagnostiske prøver.

Kartleggingsplanen for «*gråsonerbarn*» eller «*bekymringselever*» omfatter 1.-7. trinn innen fagområdene norsk, matematikk, engelsk og adferd, samt de barna man vurderer trenger oppfølging etter lavt resultat på nasjonale prøver. Registreringen av resultater skal ifølge planen skje hos fagveileder, og noe skal etterhvert også føres inn i VOKAL¹⁵.

Revisor er også forelagt et årshjul for skolebasert vurdering i Vefsn kommune. Planen tar utgangspunkt i forskrift til opplæringsloven § 2-1 som tilsier at skolen skal vurdere om organisering, tilrettelegging og gjennomføring av opplæringa medvirker til at målene i «*lærerplanverket for kunnskapsløftet*» oppnås. Av planen fremgår det blant annet at kartleggingsprøvene i småskolen skal vurderes med tanke på analyse, refleksjon, tiltak og årsplankonsekvenser.

4.2.2 Kartlegging

Oppvekstsjefen uttaler at det er mange barn med sammensatte vansker og utfordringer i grunnskolen. Skolene har merket en økning i antallet elever med angstproblematikk og andre psykiske vansker. Når det gjelder barn under fattigdomsgrensen har man ikke data for dette i skolene, men oppvekstsjefen registrerer at det er et økende tilfang av søknader for blant annet redusert foreldrebetaling. De fleste av disse søknadene blir innvilget. Av tiltak i skolen for å avhjelpe fattigdom nevnes det at miljøterapeutene arrangerer opplevelsesdager og feriedager med fattigdomsmidler fra fylket. Skolene har også egne lagre med blant annet uteklær og ski til aktivitetsdager.

I 2.-7. trinn gjøres det kjøres det statlige kartlegginger på våren i norsk, engelsk og matematikk. Her er det etablert en tallmessig bekymringsgrense. Siden kartleggingen kjøres på våren, har man på høsten en god oversikt over hvilke elever som er under bekymringsgrensen. Nasjonale prøver gjennomføres

¹⁴ VOKAL er et verktøy for den enkelte lærer hvor intensjonen er å lette lærerens arbeid knyttet til oppfølgingen av den enkelte elev. VOKAL benyttes til å registrere resultater fra både nasjonale kartleggingsprøver og forskjellige lokale prøver, samt mulighet for lærer til å vurdere enkeltelever i forhold til fag/ferdigheter. Vokal inneholder også muligheter for rapportering for skoleleder og skoleeier. Kilde: <https://feide.iktsenteret.no/node/163>

både på ungdomsskolen og på 5.trinn i barneskolen. I Vefsn er det en utviklingstrend at det er færre elever som presterer i det laveste sjiktet på nasjonale prøver, dette i motsetning til oppstartsfasen med nasjonale prøver.

Oppvekstsjefen har inntrykk av at faglærerne etter kartleggingsfasen får god oversikt over de elevene som scorer dårligst. Kartleggingene blir dermed utgangspunktet for videre diskusjoner om tiltak skal settes inn. Faglærere diskuterer resultatene med fagveileder i spesialpedagogikk, som har kartleggingssertifisering.

Revisor har også stilt spørsmål til kontaktlærere ved grunnskolene i Vefsn om det er deres inntrykk at skolen finner frem til de elevene som har behov for ekstra støtte i opplæringen innen norsk og matematikk. Her svarer de aller fleste av kontaktlærerne at de er enig i utsagnet, med unntak for et lite mindretall som har svart «*verken eller*». Spørreundersøkelsen indikerer ikke at det foreligger vesentlige forskjeller mellom kartleggingen når det gjelder lesing og regning. Når det gjelder andre fagområder enn lesing og regning har en andel på 3,2 % av respondentene svart at de er «*helt uenig*» i at skolen finner frem til disse elevene.

4.2.3 Tiltak

I vårt oppstartmøte med kommunalsjef oppvekst og rektorene fikk vi tilbakemelding om at skolen og lærere setter inn tiltak innenfor den ordinære opplæringen så langt det er mulig. Tiltakene varierer ut ifra hva eleven sliter med og det finnes forskjellige faglige tiltak som intensivt lesekurs, mattekurs, bokstavkurs og tiltak for sosial atferd. Ved for eksempel intensiv leseopplæring og matteopplæring kjøres disse som kortvarige prosjekter hvor elevene tas ut av klassen og får annen type undervisning i mindre gruppe. «*Ny start*» er et konkret tiltak hvor kontaktlærer, faglærer og spesialpedagog vurderer elevens behov. Hensikten er å løfte de elevene som henger litt etter resten av gruppen. Tiltak kan også være at man flytter, men ikke øker, ressurser dit man mener behovet er størst, da mellom trinn eller klasser. Kommunalsjef oppvekst sin oppfatning er at skolen må ha et sett med ulike tiltak som ikke kan være så statiske at man ikke får løst problemene.

Før man henviser til PP-tjenesten stilles det krav om at skolen selv ha gjort noen tiltak for å bedre elevens situasjon. Tiltakene rapporteres videre til PP-tjenesten dersom det henvises. Det at det settes inn tiltak i skolen gjør at vurderingene hos PP-tjenesten kan skje raskere. Skolene kan også rådføre seg med PP-tjenesten, da de har besøksdag en gang i måneden på hver skole. Da kan man diskutere hvilke tiltak og strategier som skal benyttes. Oppvekstsjefens inntrykk er at skolene benytter dette tilbudet aktivt. Tidligere var det fokus på at man ikke skulle henvise elever til PP-tjenesten for tidlig, med tanke på modningsprosessen. Da fikk man en situasjon hvor mange

elever ble henvist til PP-tjenesten først på ungdomsskolen, noe som er for sent. Man opplever at man har klart å snu denne trenden.

På barnetrinnet har man også hatt spesialpedagogiske team, såkalt S-team. Kommunalsjef oppvekst opplyser at dette var noe samtlige skoler hadde tidligere, med en egen ressurs tilknyttet arbeidet. Etter hvert som man har kuttet i skolenes budsjetter og strammet inn, har de fleste skolene avviklet S-team. Kommunalsjef oppvekst uttaler at det vil være opp til skolene om de fortsatt ønsker slike team, forutsatt at de har ressurser. Teamet som ledes av fagveileder utvikler sin kompetanse i samarbeid med PP-tjenesten. Behov meldes inn og ressurser settes inn hvor det trengs. I ungdomsskolen har man også ressurs-team, såkalt R-team, bestående av skolens ledelse, fagveileder i spesialpedagogikk/rådgiver og miljøterapeut. Her kan både enkeltelever og klasser kartlegges og vurderes.

Vi har også spurt lærerne om det ved deres skole settes inn tiltak ovenfor elever med svake ferdigheter i lesing eller regning. Her svarer majoriteten bekreftende på at dette gjøres, men allikevel er det enkelte respondenter som har sagt at de er uenig i dette. Dette gjelder en svarprosent på 9,7 % for lesing, 13 % for regning og 24,1 % for andre fagområder.

4.2.3.1 Særlig om lærertetthet

En del av debatten i norsk skole i dag handler om lærernormen. Forslaget om maks 15 elever per lærer på 1.-4. trinn i ordinær opplæring ble vedtatt av Stortinget 19. desember 2017¹⁶ og skal gjelde fra 2019¹⁷. *Lærertetthet* beskriver hvor mange elever det er per lærer i en undervisningstime. I *lærertetthet i ordinær undervisning* er særskilt norskopplæring og spesialundervisning utelatt. I 2016-17 er landsgjennomsnittet 16,8 elever per lærer i ordinær undervisning. Lærertettheten er høyest på de laveste trinnene og landsgjennomsnittet på 1-4. trinn er på 15,8 elever per lærer i en ordinær undervisningstime¹⁸.

Område	Gruppestørrelse 2, 1-4. trinn
Hele landet	15,78
Nordland	13,22
Dønna	9,70
Grane	12,65
Hattfjelldal	9,22
Nesna	12,12
Vefsn	17,38
Vega	11,23

Tabell 5. Oversikt over gruppestørrelse 2¹⁹ for utvalgte kommuner i Nordland, skoleåret 2016-2017.

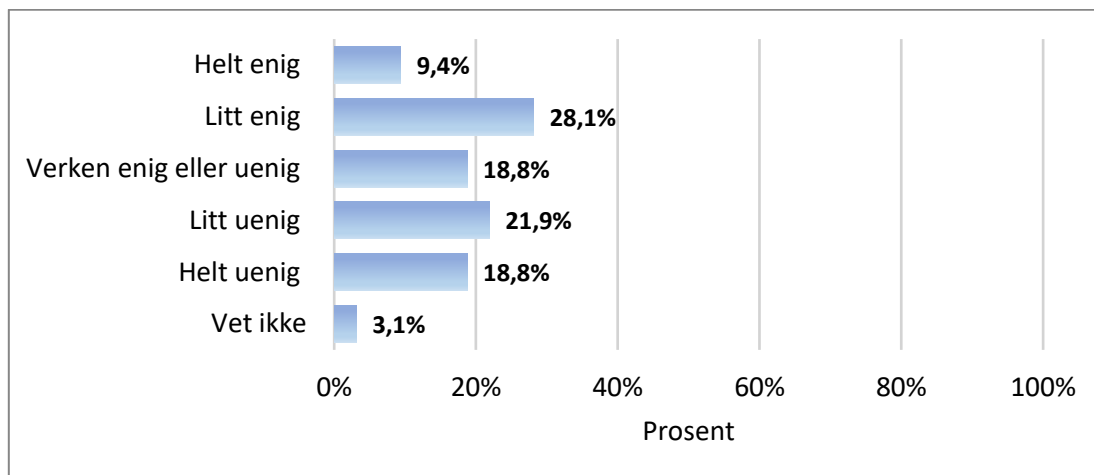
¹⁶ jf. Innst. 2 S (2017-2018) vedtak XXVI.

¹⁷ Det er vedtatt at fra høsten 2018 skal det være 1 lærer per 16 elever i 1-4 klasse.

¹⁸ <http://tallogforskning.udir.no/innhold/hva-vet-vi-om-laerertetthet/>

¹⁹ Gruppestørrelse 2 er definert som *forholdet mellom elevtimer minus timer til spesialundervisning og særskilt norskopplæring, og ordinære undervisningstimer pluss oppdeling til samiske språkalternativer*. Dette er en indikasjon på elever per lærer i ordinær undervisning, hvor ressurser til spesialundervisning og undervisning i særskilt norsk ikke regnes med.

Nedenfor i *figur 8* har vi gjengitt svarfordelingen på spørsmål til lærerne om de føler sin skole er tilstrekkelig bemannet i forhold til å gi god kvalitet på undervisningen.



Figur 8. Vi har bedt lærerne tar stilling til påstanden «Min skole er tilstrekkelig bemannet i forhold til å gi god kvalitet på undervisningen». N=32

4.2.4 Oppfølging

Oppvekstsjefen uttaler at skolene følger opp den enkelte elev sin utvikling blant annet på bakgrunn av de kartlegginger som foretas og de opplæringstiltak som settes inn. Resultat av kartleggingen gjennomgås i lærerteamet. Dersom lærerne har grunn til å være bekymret har skolene en egen fagveileder innenfor spesialpedagogikk som gir råd og veiledning. Denne personen har også kompetanse i å gjennomføre ytterligere kartlegging f. eks i forhold til dysleksi eller andre vansker. Ledelsen på skolen informeres om elever som har vansker. Både ledelsen og hele personalet ved skolen involveres i resultatoppfølging av nasjonale prøver og eksamen. Kommunen deltar for tiden i den statlige satsingen «*vurdering for læring*». Her har man fokus på at eleven skal vite læringsmålene og få konstruktive tilbakemeldinger for å kunne forbedre seg i fagene. Denne satsingen går over to skoleår og er enda ikke slutført.

Lærerne ble spurt om de har inntrykk av at de fleste tiltakene som settes inn fungerer etter sin hensikt. Her svarer aller fleste at de er enig i dette. 15,6 % har imidlertid svart «*vet ikke*» på dette spørsmålet. Svarene som er gitt på dette spørsmålet er ikke ulikt hva lærerne svarer på spørsmålene om skolen dokumenterer tiltak som settes inn ovenfor elever og hvorvidt tiltakene evalueres.

4.3 Vurdering

Kartlegging

Revisors inntrykk er at skolen har etablert et omfattende kartleggingsregime. Lærerne er i stor grad av den oppfatning at skolene klarer å fange opp barn som har læringsvansker innen norsk og matematikk, men at det foreligger en usikkerhet hvorvidt man fanger opp utfordringer på andre områder. Dersom skolene sammenholder informasjonen fra kartleggingene med informasjon gitt fra barnehagene kan dette til sammen utgjøre et nyttig verktøy for å fange opp utfordringer hos barn.

Tiltak

Gjennomgangen viser at det settes inn individuelle tiltak basert på kartleggingene. Skolene har også samarbeidspartnere som PP-tjenesten og for enkelte skoler spesialpedagogiske team og ressursteam som i likhet med PP-tjenesten kan hjelpe til med og tilpasse tiltakene. PP-tjenesten stiller også krav om forutgående tiltak før henvisning, noe som er med på å yte et press om forventning i arbeidet til skolene. Lærerne uttaler at det i enkelte tilfeller ikke settes inn tiltak ovenfor elever med svake ferdigheter. Årsakene til dette kan for eksempel være utilstrekkelige ressurser, at man ikke greier å finne egnede tiltak m.v.

Når det gjelder spørsmålet om å sette inn flere lærere i norsk og matematikk, finnes det ikke statistikk som viser lærertetthet kun for fagene norsk og matematikk. Det nærmeste man kommer er derfor tallet for elever per lærer i ordinær undervisning, hvor spesialundervisning og særskilt norsk ikke er medregnet. Sammenligner vi Vefsn kommune med de øvrige kommunene i Nordland ser vi at kommunen har et høyere antall elever per lærer i ordinær undervisning. Elevtallet for Vefsn er også høyere enn for Nordland fylke og landsgjennomsnittet. Vefsn lå i 2016 over den nå vedtatte lærernormen på 15 elever per lærer. Vi kan ut fra dette ikke med sikkerhet si at lærertettheten ikke er særlig høy i norsk og matematikk, men at statistikken kan tyde på dette.

Oppfølging

Dersom man sammenligner svarene vi har fått på intervjuene med spørreundersøkelsen peker disse i retning av at skolene gjennomfører oppfølging og evaluering. Enkelte lærer fremstår imidlertid som noe usikre på praksisen for engen skole, noe som tilsier at man fortsatt bør ha fokus på teamet.

4.4 Konklusjon

Revisors oppfatning er at skolene i noen grad har et tilfredsstillende system for sitt arbeid med tidlig innsats innad i skolen. Skolene har et oppfattende kartleggingsregime og setter inn tiltak basert på dette. I enkelte tilfeller gis det imidlertid tilbakemelding på at tiltak uteblir. Når det gjelder lærertetthet er Vefsn noe over normen som er satt. Skolene bør fortsatt ha fokus på oppfølging og evaluering da elever skal få den riktige hjelpen de har behov for.

5. TIDLIG INNSATS – SAMARBEIDET MED ANDRE INSTANSER

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet *tidlig innsats*:

Har kommunen et tilfredsstillende system for sitt arbeid med tidlig innsats i grunnskolen:

når det gjelder samarbeidet med andre instanser?

5.1 Revisjonskriterier

For denne problemstillingen har vi utledet og operasjonalisert følgende revisjonskriterier (vedlegg 2):

5.1.1 Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT)

Utlede revisjonskriterier:

- *Det bør etableres faste møteplasser mellom skole og PP-tjenesten*
- *PP-tjenesten bør gi barnehager og skoler informasjon om sin rolle*
- *Skolene bør samarbeide med PP-tjenesten når det gjelder og avdekke og settet inn tiltak ovenfor barn med utviklingsutfordringer/læringsutfordringer*

5.1.2 Skolehelsetjenesten

Utlede revisjonskriterier:

- *Skolehelsetjenesten skal bidra til å avdekke læringsvansker*
- *Skolehelsetjenesten bør ha fokus på oppfølging og støtte av elever når det kommer til mobbing, mistrivsel og psykiske plager*
- *Samarbeidet med skolen bør omfatte språkutviklingen til barn*

5.1.3 Skolens tverrfaglige ressursteam (STR)

Utlede revisjonskriterier:

- *Det skal etableres en møteplan for skolens tverrfaglige ressursteam (STR) med minimum 7 møter i skoleåret*
- *STR skal bestå av følgende representanter:*
 - *Representant fra skolens ledelse*
 - *fagveileder i spesialpedagogikk/rådgiver*
 - *En representant fra PPT*
 - *En representant fra barnevernstjenesten*
 - *Helsesøster*
 - *Miljøterapeut/sosiallærer (dersom skolen har dette)*
- *Ansatte skal vite hvordan man kan melde inn saker til STR*
- *Skolens ledelse skal kalle inn til møter og lage referat*

5.2 Data

5.2.1 Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT)

5.2.1.1 Møteplasser

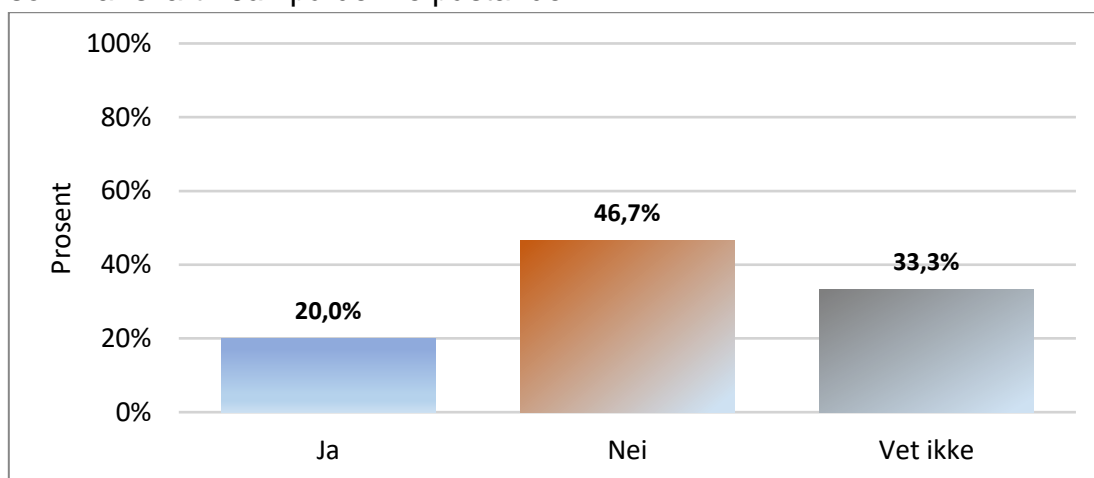
Nestleder PP-tjenesten uttaler at grunnmuren i det PP-tjenesten foretar seg ligger i samarbeidet med skolen. Det er for den enkelte skole oppnevnt egen kontaktperson hos PP-tjenesten, samt avsatt en dag i måneden hvor PP-tjenesten har kontordag ved den enkelte skole. PP-tjenesten oppfatter at samarbeidet med skolene er bra, men etterspør mer faglig diskusjon og tettere tilknytning til skolens ledelse.

Nestleder i PP-tjenesten sin oppfatning er at skolene kunne blitt bedre til å ta kontakt med PP-tjenesten for å diskutere problemstillinger. Han opplever at skolene ikke alltid har tiltro til PP-tjenesten sin kompetanse innenfor bestemte temaer, og påpeker at PP-tjenesten har en plikt til å søke eksternt bistand dersom de selv ikke kan håndtere en problemstilling fremsatt av skolene. Det er ønskelig fra nestleder sin side at PP-tjenesten kunne blitt en del av rektor-kollegiet, hvor alle oppvekst- og skolesjefer møtes samtidig. Utover dette er hans inntrykk at samarbeidet fungerer bra.

5.2.1.2 Rolleavklaring

Nestleder i PP-tjenesten uttaler at de det har vært dialog med skolen hvor det er informert om hva PP-tjenesten kan bistå med. Dette har blitt opplyst om i ulike fora og ikke systematisk. Inntrykket er at skolene har denne kunnskapen inne på grunn av det langvarige samarbeidet man har hatt med PP-tjenesten, men det finnes unntak hvor informasjonen ikke er nådd frem.

Vi har stilt spørsmål til kontaktlærerne i grunnskolen om de har fått informasjon om hva PP-tjenesten kan bistå med når det gjelder tidlig innsats. I figur 9 nedenfor ser vi at det overveiende flertallet på 80 % enten svarer «*Nei*» eller «*Vet ikke*» på dette spørsmålet. På skolene Elsfjord og Granmoen er det ingen som har svart «*Ja*» på denne påstanden.



Figur 9. Vi har bedt kontaktlærerne i grunnskolen om å ta stilling til påstanden «*Jeg har fått informasjon om hva PP-tjenesten kan bistå med når det gjelder tidlig innsats*». N=30.

5.2.1.3 Avdekking og tiltak

Nestleder forteller at PP-tjenesten kan bistå med å utforme tiltak ovenfor elever. Skolene kan med dette få veiledning før henvisning foretas. Slik diskusjon og veiledning skjer på anonymt grunnlag. Utgangspunktet er at lærere skal melde inn saker til fagleder som tar dette videre med PP-tjenesten. Det er satt av tid til dette med fagleder, som gjerne har med seg en ansatt fra administrasjonen. Her kan det også legges strategier for hvordan saker skal behandles fremover. Det finnes ingen skriftlige skjema eller maler for dette og det er stort sett basert på muntlige avtaler. Sakene kan gå på enkeltelever, klasser eller systemsaker og er ofte kjent for PP-tjenesten i forkant av at de tas opp.

Nestleder uttaler at det fra PP-tjenesten sin side har vært et ønske om å ha en fast rutine for dette, men at dette i dag praktiseres på ulikt vis. PP-tjenesten stiller krav om at skolene har gjort det de kan før henvisning foretas og blant annet benytter egne kartleggingsverktøy og prøver ut enkelte tiltak innen ordinær opplæring. Dersom det foretas en henvisning skal skolene si noe om vurderingene som er gjort, og hvilke tiltak som er prøvd. Tilbakemeldingen fra

kontaktlærerne i spørreundersøkelsen er at de har en oppfatning av å strekke seg langt i å prøve ut tiltak før det henvises videre.

Det er ifølge nestleder i PP-tjenesten ikke noen standard for hvilke tiltak som blir iverksatt innen skolen. Tiltakene er til en viss grad basert på lærerens skjønn og avhengig av lærerens kompetanse. Det vil derfor være forskjellig hva skolene kan tilby. For eksempel kan enkelte skoler kjøre intensive matematikk-kurs, mens andre skoler ikke gjør dette.

Nestleder PP-tjenesten mener at det varierer hvor god jobb skolene gjør i forkant av en henvisning. I noen tilfeller har skolen gjort en rekke tiltak, men andre ganger har arbeidet med å prøve ut tiltak vært for dårlig. I følge nestleder har det kun skjedd to-tre ganger at PP-tjenesten har sendt tilbake henvisninger, da dette i utgangspunktet ikke er praksis.

Revisor har stilt spørsmål til kontaktlærerne om de benytter seg av PP-tjenesten når de skal sette inn tiltak ovenfor elever når det gjelder lesing, regning, men også i andre fag. Tilbakemeldingene er ikke entydige og det kan se ut som at kontakten opp mot PP-tjenesten variere fra lærer til lærer ved de enkelte skolene.

Utover dette er også PP-tjenesten med i *skolens tverrfaglige ressursteam* (STR) som vi vil komme nærmere tilbake til under pkt. 5.2.3 i rapporten.

5.2.2 Skolehelsetjenesten

5.2.2.1 Avdekking og oppfølging

Ledende helsesøster definerer *tidlig innsats* som at man skal komme inn tidlig ift. skjevutvikling, og rette opp skaden før den skjer, noe som gjelder både fysisk, psykisk og sosialt. Helsesøstrene har mye fokus på å komme tidlig inn i saker med temaer som vold, rus og psykisk helse i graviditet. På denne måten får man tilknyttet seg aktuelle samarbeidspartnere på et tidlig tidspunkt.

Skolehelsetjenesten har et fastlagt innhold hvor det jobbes med psykisk og fysisk helse, samt trivsel. I konsultasjoner med foreldre eller elever kan skolehelsetjenesten få kunnskap om mistrivsel, konsentrasjonsvansker eller sosiale utfordringer. Helsesøster kan da be om samtykke til å snakke med lærer eller fagteam slik at man kan få hjulpet elever på riktig vei. Ledende helsesøster deltar også fast på skolens tverrfaglige ressursteam (STR) og i ansvarsgrupper hvor dette er hensiktsmessig. Hun opplever at innholdet i skolehelsetjenesten er godt kjent i skolen og at man strekker seg langt for å bistå også utover det faste programmet.

Ledende helsesøster forteller at det er foretatt en økning i bemanningen i 2017 med bakgrunn i mottatte styrkningsmidler. Erfaringene er at når helsesøster er mer tilstede og synlig i skolen, blir hun i større grad kontaktet av lærere, elever og foreldre. Ledende helsesøster har et ønske om at helsesøstrene daglig kunne vært tilstede på skolene. På denne måten kunne skolehelsetjenesten i større grad hatt en åpen dør, vært mer synlig i skolemiljøet og bidratt til oppfølging av enkeltsaker og i klasser/grupper ved behov.

I spørreundersøkelsen har vi spurt kontaktlærerne om de har et inntrykk av at skolehelsetjenesten følger opp elever når det gjelder mobbing, mistriksel, psykiske plager og språkutvikling. Både ovenfor mobbing, mistriksel og psykiske plager er lærerne i stor grad enige om at dette er noe skolehelsetjenesten følger opp, men at tilbakemeldingene fra kontaktlærerne er mindre samstemte når det gjelder oppfølgingen av språkutvikling.

5.2.2.2 Samarbeid om språkutvikling

Ledende helsesøster uttaler at språket er i fokus på to- og fireårskontroll og at dette arbeidet dokumenteres av helsestasjonen. Helsesøster i skolen får tilgang til disse kartleggingene gjennom at det er en sammenhengende journal som blir videreført til skolen. Dersom helsesøstrene mener et barn har uklar tale eller prater lite, kan de ta kontakt med barnehagen. Da får man et samarbeid mellom foreldre, barnehage, PP-tjenesten og helsesøster. Kontaktlærernes oppfatning ut fra spørreundersøkelsen er at skolehelsetjenesten har mindre fokus på språkutvikling enn mobbing, mistriksel og psykiske plager.

5.2.3 Skolens tverrfaglige ressursteam (STR)

5.2.3.1 Rektorene i grunnskolen

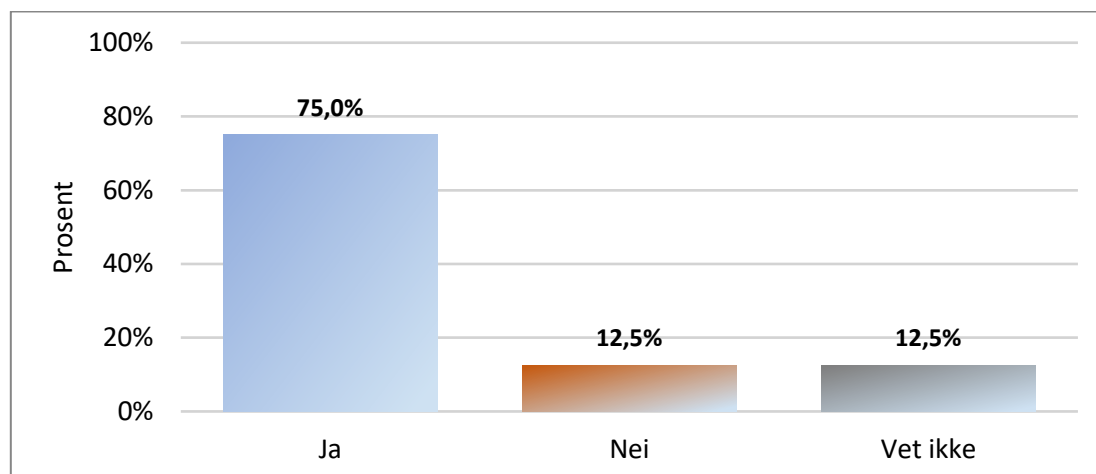
I epostintervju til rektorene har vi spurt om grunnskolene har etablert STR bestående av de obligatoriske representantene²⁰ som oppstilt i plan for *hjelpetiltak i barnehage og skole*. Dette har vi fått bekreftelse på av samtlige grunnskoler. Granmoen og Kippermoen har i tillegg miljøterapeut som faste medlemmer. Det er gitt tilbakemelding fra en av rektorene at det har hendt at barnevernstjenesten ikke har møtt opp i STR.

Samtlige rektorer har bekreftet ovenfor revisor at møteplanen følges og at møtene avholdes i sammenheng med PP-tjenesten sine kontaktdager på skolene. Det opplyses om at det skrives referat fra møtene. Enkelte av skolene uttaler at noen møter har blitt avlyst på grunn av sykdom.

²⁰ Elsfjord skole har etablert STR sammen med Granmoen skole.

Det er enkelte skoler hvor rektor kaller inn til STR-møtene, mens på andre skoler er dette overlatt til fagveileder. En av rektorene sier at det ikke er nødvendig å sende innkalling dersom det ikke er saker, men at man uansett møtes da STR avholdes på samme dag som PP-tjenesten sine kontaktdager.

Rektorene har gitt tilbakemelding om at lærerne er informert om muligheten til å melde inn saker til STR. Dette skjer på årlig basis for noen skoler, og i samarbeidsmøter eller personalmøter.



Figur 10. Vi har spurt kontaktlærerne i grunnskolen om å ta stilling til påstanden «Jeg vet hvordan jeg skal gå frem dersom jeg ønsker å melde inn saker knyttet til tidlig innsats til skolens tverrfaglige ressursteam» (STR). N=32

Tilbakemeldingene fra rektorene er at STR kan være et virkemiddel innen tidlig innsats, men at teamet jobber mer med generell forebygging. Andre svarer at STR kan være et virkemiddel til å kartlegge og håndtere problemstillinger blant elever. Enkelte av skolene opplyser at *spesialpedagogisk team* (S-team) og *ressursteam* (R-team) benyttes istedenfor, eller som et supplement til STR. Utbytte av STR er ifølge enkelte rektorer ofte bedre ved større og mer komplekse saker på systemnivå, enn for enkeltsaker. En av rektorene er av den oppfatning at STR fungerer, men at noen elever med store atferdsvansker allikevel faller mellom de fleste tilbud.

5.2.3.2 PP-tjenesten

Nestleder i PP-tjenesten uttaler at man i STR-møtene diskuterer saker angående enkeltelever, samt atferd, trivsel og psykisk arbeid. Rene fagvansker blir sjelden diskutert i STR, dette kommer heller i den avsatte timen som er mer rettet mot PP-tjenesten. Saker som handler om ting utenom skolen, blir tatt opp i STR. Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP) kan også komme inn, selv om de ikke er fast medlem i STR.

5.2.3.3 Skolehelsetjenesten

Ledende helsesøster uttaler at det settes opp faste møter, men at ikke alle avholdes, for eksempel dersom det ikke er innmeldt saker. Hennes oppfatning er at disse møtene uansett bør avholdes, uavhengig av innmeldte saker, slik at man kan diskutere saker på systemnivå. Inntrykket er at det foreligger utfordringer innen tverrfaglig samarbeid som kunne blitt tatt opp på møtet.

5.3 Vurdering

5.3.1 Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT)

Revisors oppfatning er at det er etablert faste møtepunkter mellom skolene og PP-tjenesten, dette ved at kontaktpersoner fra PP-tjenesten har faste kontordager på skolen, og i møtefora som *skolens tverrfaglige ressursteam*, se rapportens avsnitt 5.2.3.

Revisor har i «*utledningen av revisjonskriteriene*» i *vedlegg 2* påpekt hvilke føringer som er lagt til grunn for PP-tjenestens systemrettede og forebyggende arbeid. PP-tjenesten vil ut fra dette ha en rolle innen tidlig innsats og det vil foreligge en forventning om at arbeidsfordelingen knyttet til tidlig innsats mellom partene avklares. Revisors oppfatning er at initiativet til en slik avklaring påhviler PP-tjenesten. Av spørreundersøkelsen ser vi at majoriteten av respondentene ikke mener de har fått informasjon om hva PP-tjenesten kan hjelpe til med i arbeidet med tidlig innsats. Sammen med en oppfatning av at det ikke er informert systematisk, underbygger dette revisors vurdering om at PP-tjenesten ikke har informert godt nok om sin rolle.

En ytterligere svakhet i samarbeidet kan sies være mangelen av fast struktur og rutiner, noe også informantene selv trekker fram. Man kan derfor i fremtiden vurdere om samarbeid i større grad kan baseres på fastlagte rutiner, om både utformingen og oppfølgingen av tiltak kan omfattes, om evalueringer bør tidfestes og dokumenteres mv.

Ut fra dette er revisors inntrykk at samarbeidet mellom PP-tjenesten og skolene har et forbedringspotensial både når det gjelder informasjonsflyt og rolleavklaring, samt behovet for en fastere struktur.

5.3.2 Skolehelsetjenesten

Revisors oppfatning er at skolehelsetjenesten indirekte gjennom sine daglige arbeidsoppgaver kan være med på å avdekke læringsvansker, dette ved at det finnes rutiner for at helsesøster kan videreformidle problemstillinger knyttet til tidlig innsats til andre med elevens samtykke. Oppfatningen blant kontaktlærerne peker også i retning av at skolehelsetjenesten er inne i oppfølgingen av mobbing, mistriivsel og psykiske plager. Når det gjelder forholdet til samarbeid om språkutvikling hos barn er revisors inntrykk at skolehelsetjenesten bygger på dokumentasjon overlevert fra helsestasjonen. Tilbakemeldingene gjennom intervju og spørreundersøkelse kan tyde på at

man ikke har noe utpreget samarbeid knyttet til dette opp mot skolene.

5.3.3 Skolens tverrfaglige ressursteam (STR)

Revisors gjennomgang viser at samtlige skoler har etablert STR med faste representanter. Manglende oppmøter fra representanter kan anses som en svakhet i forhold til de tverrfaglige synspunkter. I og med at STR avholdes sammen med kontaktdagene til PP-tjenesten ivaretas møteplanen, men da det i enkelte tilfeller ikke foreligger saker blir det ingen reell gjennomføring av STR-møtene. Det er gitt tilbakemelding om at det er enten rektor selv eller fagleder spesialpedagogikk/rådgiver som kaller inn til møtene, samt at det utarbeides referater. Dette er derfor i tråd med rutinene i plan for *hjelpetiltak i barnehage og skole*.

Ser vi på spørreundersøkelsen tyder denne på at enkelte av kontaktlærerne ikke vet hvordan de skal melde inn saker til STR, dette til tross for at rektorene opplyser at slik informasjon er gitt. Årsakene til dette kan være flere, blant annet at man ikke har vært tilstede når informasjonen er gitt, at man ikke husker å ha mottatt informasjon, at informasjonen har vært uklar mv.

Ut fra tilbakemeldingen kan det tolkes som at STR i enkelte tilfeller har blitt nedprioritert til fordel for andre alternativer, samt at teamet har best nytte i større og kompliserte saker. Revisors oppfatning er at STR ifølge rutinene er ment å være et verktøy både ovenfor enkeltsaker og skolemiljøet generelt, men at teamet kan sies å ha mistet noe av sin funksjon. Det kan derfor være hensiktsmessig at skoleledelsen og rektorene vurderer hvordan STR kan bli et bedre verktøy både i enkeltsaker og generelt, samt se på hvilken funksjon teamet skal ha opp mot de øvrige teamene som fortsatt eksisterer.

5.4 Konklusjon

Revisors konklusjon er at det er etablert et tverrfaglig samarbeid mellom grunnskolene, PP-tjenesten og skolehelsetjenesten, dette blant annet gjennom felles møtefora. Gjennomgangen tyder imidlertid på at kommunikasjonen ut til lærerne for hva PP-tjenesten kan bistå med i arbeidet med tidlig innsats og hvordan saker meldes opp til STR har vært mangelfull. Det kan videre stilles spørsmål ved om tydeligere rutiner knyttet til tidlig innsats ovenfor enkeltelever kunne vært hensiktsmessig, eksempelvis hva kreves av skolens utredning forut for henvisning, bør utredningen dokumenteres og oversendes ved henvisning, samarbeid ved utforming av tiltak, evaluering og oppfølging mv. Skolehelsetjenesten kan også vurdere om språkutvikling er et tema man kan ha større fokus på og hvorvidt dette bør gjøres til del av samarbeidet.

6. ANBEFALINGER

- Skolene bør sikre at informasjon om videreutdanning når frem til lærerne.
- Skolene bør, til tross for begrensede ressurser til videreutdanning, oppfordre og motivere lærere som ikke tilfredsstillers kompetansekravene om å søke på videreutdanning.
- Kommunen bør vurdere om gruppen²¹ som omfattes av tidlig innsats på en tydeligere måte kan gjøres til del av informasjonsgrunnlaget mellom barnehage og skole.
- Kommunen bør sørge for at informasjon gitt av barnehagene blir brukt for å tilpasse opplæringen.
- Skolene bør ha fokus på iverksetting av tiltak og oppfølging av tiltak når det gjelder skolenes eget arbeid med tidlig innsats.
- Kommunen bør sørge for god informasjon ut til lærerne om det tverrfaglige samarbeidstilbudet.
- Kommunen kan vurdere om utredningen av enkeltelever, forut for henvisning, kan komme tydeligere frem av rutinene.
- Skolehelsetjenesten kan vurdere om språkutvikling er noe de i større ønsker å satse på å og gjøre til del av det tverrfaglige samarbeidet.

²¹ Sammenlign definisjonen i prøveplan for «gråsonerbarn»

7. RÅDMANNENS KOMMENTARER

En foreløpig rapport ble sendt på høring til rådmannen i Vefsn kommune den 4.4.18. KomRev Trøndelag IKS mottok svar fra rådmannen 15.4.18. Høringsbrevet er vedlagt rapporten (Avsnitt 8). Revisor har korrigert faktafeil i tråd med tilbakemeldingene fra rådmannen. Høringssvaret har ut over dette ikke medført endringer i rapporten.

8. RÅDMANNENS HØRINGSSVAR



Revisjon Midt-Norge SA

Dato: 15.04.2018
Saksb: Trine Fåkvam
Tlf: 75 10 10 29
Saknr: 17/3331
Deres ref.:

Svar - Foreløpig rapport forvaltningsrevisjon, grunnskoleopplæring

Det vises til høringsutkast vedrørende forvaltningsrevisjon av grunnskoleopplæringen innenfor områdene kompetanse og tidlig innsats. Her følger noen kommentarer:

Kap.1 – Innledning

Pkt 1.3

Problemstillinger: Kulepunkt 1 og 3 for tidlig innsats er de samme. Er dette korrekt?

Kap.2 – Kompetanse

Tjenesteområdet oppvekst kjenner seg igjen i konklusjonen slik den står. Det kan likevel tilføyes at fullstendig måloppnåelse også handler om kapasiteten i den enkelte enhet, i kombinasjon med økonomi. Videreutdanning i stor skala medfører fravær, noe som igjen påvirker undervisningen for elevene.

Kap.3 – Tidlig innsats, overgang fra barnehage til skole

Pkt 3.2.2

Her vises det til kommunens plan for hjelpetiltak i barnehage og skole. Denne er fortløpende justert og oppdatert, sist gang i 2014. Kommunestyret har nå vedtatt ny gjennomgang og revidering av denne.

Pkt 3.2.3

I andre avsnitt siste setning står «*Kommunalsjef oppvekst sin oppfatning er at barnehagene ikke dokumenterer mye rundt enkeltbarn*». Det må sies at dette er helt i tråd med gjeldende regelverk for barnehageområdet. Hvor mye som skal kartlegges og dokumenteres rundt enkeltbarn i barnehage er et aktuelt tema også på nasjonalt nivå.

Pkt 3.2.4

Det er ikke alle lærere som får all informasjon om enkeltbarn. Den enkelte skal ha den informasjon som er nødvendig for å ivareta de oppgaver vedkommende har. Det er kun kontaktlærere som har all informasjon om de barn de har ansvaret for.

Pkt 3.3

Her framkommer det at enkeltlærere opplyser at de ikke får tilgang til informasjonen som utveksles. Dette må ses i sammenheng med vår kommentar til pkt 3.2.4.

Lærere får tilgang til den informasjon som er nødvendig for å ivareta de oppgaver de har.

«Ut fra spørreundersøkelsen kan det virke som det foreligger større kunnskap hos kontaktlærerne enn hos andre lærere». Dette er riktig.

Med vennlig hilsen

Erlend Eriksen
Rådmann

Trine Fåkvam
Kommunalsjef

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og er derfor ikke signert

9. KILDER

LOV

- Opplæringsloven

FORSKRIFT

- Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver

FORARBEIDER

- Innst. 2 S (2017-2018) vedtak XXVI
- Ot.prp. nr. 50 (2008-2009)

STORTINGSMELDINGER

- St.meld. nr. 16 (2006-2007)
- St.meld. nr. 41 (2008-2009)
- Meld. St. 19 (2015-2016)
- Meld. St. 21 (2016-2017)

FAGLITTERATUR

- Fjeldsaa Kirsten, *Masteroppgave i spesialpedagogikk ved UIO, Pedagogisk Analyse System (PAS), en kvalitativ undersøkelse av læreres nytte av PAS-kartlegging i undervisningen*. 2010
- Læringscenteret. *Håndbok for PP-tjenesten, faglig enhet for PP-tjenesten*, 2001
- Nasjonal faglig retningslinje for det helsefremmende og forebyggende arbeidet i helsestasjon, skolehelsetjenesten og helsestasjon for ungdom, 2016
- Vik. Stine. «*Tidlig innsats i skole og barnehage: Forutsetninger for forståelser av tidlig innsatt som pedagogisk prinsipp*», 2015

NETTSIDER

- Lærertetthet, UTL: <http://tallogforskning.udir.no/innhold/hva-vet-vi-om-laerertetthet/>
- Skolebasert/virksomhetsbasert vurdering, URL: <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/felles-nasjonalt-tilsyn/skolebasertvirksomhetsbasert-vurdering/?depth=0&print=1>
- Samarbeid om utsatte barn og unge mellom 0 og 24 år, URL: <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/nasjonale-satsinger/samarbeid-om-utsatte-barn-og-unge-mellom-0-og-24-ar/>
- Vokal, URL: <https://feide.ihtsenteret.no/node/163>

VEDLEGG 1, TERMINOLOGI OG AVGRENSING

Begrepet «tidlig innsats»

Begrepet tidlig innsats ble for første gang nevnt i stortingsmelding nr. 30 (2003-2004) «Kultur for læring». Her ble det sagt at:

«Departementet viser til at god stimulering i tidlig oppvekst er viktig for læring senere i livet. Forskning tyder på at barnehagen kan bidra til å redusere de store forskjellene i læringsutbytte som skyldes sosiokulturell bakgrunn, og gi bedre skolerestultater, blant annet for barn med minoritetsbakgrunn, funksjonshemmede barn og barn som står i fare for å utvikle lese- og skrivevansker.» (s. 103).

To år senere fikk begrepet full gjennomslagskraft i norsk utdanningspolitikk. I Stortingsmelding nr. 16 (2006-2007), «... og ingen stod igjen. Tidlig innsats for livslang læring» ble det lagt følgende i begrepet: *“tidlig innsats må forstås som innsats på et tidlig tidspunkt i barns liv, og tidlig inngripen når problemer oppstår eller avdekkes i førskolealder” (Kunnskapsdepartementet, 2006, s. 10).*

Stortingsmelding nr. 41 (2008-2009) «Kvalitet i barnehagen» følger opp med følgende definisjon: «Med tidlig innsats menes både et godt pedagogisk tilbud fra barna er små, og at problemer forebygges eller løses tidlig i hele utdanningsløpet. Tidlig og god hjelp til barn som av ulike grunner trenger ekstra oppfølging, kan bidra til å forebygge senere vansker og sosial ulikhet. Alle barn må få like muligheter.» (s. 120). I NOU 2009:18 «Retten til læring», gjøres det også rede for tidlig innsats i de tre fasene, innsats i førskolealder, grunnskoleopplæringen og i voksen alder.

Hvorfor se på barn med utviklingsutfordringer/læringsutfordringer?

Innenfor et allmennpedagogisk perspektiv syn skal tidlig innsats rettes mot *alle* barn innenfor det ordinære opplæringstilbudet, enten som forebyggende eller kompensierende strategi. Dette er den dominerende formen for bruk av tidlig innsats i Norge. Stortingsmelding nr. 16 (2006-2007), «... og ingen sto igjen – tidlig innsats for livslang læring», beskriver tidlig innsats innenfor rammene av tilpasset opplæring. Det betyr at *alle* elever skal være gjenstand for arbeider med tidlig innsats. Formålet er å identifisere vansker så tidlig som mulig, men det skal også være en generell forebyggingsstrategi for alle barn²².

Av samme stortingsmelding fremgår det også at *«For å kunne sette inn tiltak tidlig må det på alle nivåer i utdanningssystemet legges vekt på å identifisere barn og unge som ikke har tilfredsstillende læringsutvikling. Slik identifisering innebærer både å vurdere barnas utvikling og kompetanse og å kunne anvende et profesjonelt skjønn for å avgjøre hvilke oppfølgingstiltak som skal iverksettes. Det finnes verktøy og hjelpemidler som kan være til nytte i en slik*

²² Vik, Stine. «Tidlig innsats i skole og barnehage: Forutsetninger for forståelser av tidlig innsatt som pedagogisk prinsipp», 2015, s 28-29

vurderingsprosess. Mange helsestasjoner og barnehager har gode erfaringer med ulike verktøy for språkkartlegging»²³

Når det gjelder tidlig innsats ved skolealder er det påpekt at «*Elver som ikke har tilfredsstillende læringsutvikling, må fanges opp tidligst mulig*»²⁴.

Revisors oppfatning er dermed at *tidlig innsats* er noe som gjør seg gjeldende på *alle* alderstrinn, på *alle* nivåer i utdanningssystemet og ovenfor *alle* barn og unge i Norge. Dette kan dermed sies å være den videste tolkningen av begrepet. Når det er sagt gir kunnskapsdepartementet inntrykk av at det er barn med utviklingsutfordringer og læringsutfordringer som er den viktigste målgruppen for arbeidet med tidlig innsats. Dette er også bakgrunnen for avgrensningen som vi har gjort for dette prosjektet.

Hvorfor se på overgangen mellom barnehage og skole?

St meld. nr. 16 (2006-2007) «... og ingen stod igjen. Tidlig innsats for livslang læring», legger til grunn at gjennomgående god tilgang, kvalitet og sammenheng i utdannings- og kompetansesystemet kommer alle barn, unge og voksne til gode, men at det har særlig stor betydning for grupper og individer som står i fare for å ikke lykkes i utdanningssystemet²⁵.

Sammenhengen mellom barnehage og skole er eksplisitt omtalt: «*For at en skole skal kunne tilrettelegge opplæringen for elevene på best mulig måte fra første dag, er det viktig med god kommunikasjon mellom barnehage og skole.*» I dette ligger det at: «*Kommunene må planlegge og legge til rette for gode overganger og tverretattlig samarbeid.*» St meld. nr. 16 (2006-2007) «... og ingen stod igjen. Tidlig innsats for livslang læring» s 26.

«*En hovedfaktor for å lykkes med et godt samarbeid mellom barnehage og skole er at verdiene som overgangsarbeidet bygger på er nedfelt i hele barnehagens og skolens kultur og strategier. Det er ikke bare barnet som skal forberede seg til å begynne på skolen, men barnehagen og skolen som har ansvaret for å forberede seg på å møte det enkelte barns behov.*». St. meld. nr. 41 (2008-2009) «*Kvalitet i barnehagen*» s 82.

Revisor har valgt å avgrense temaet mot spesialundervisning. Dette blant annet med hensyn til at enkelte barn har læringsutfordringer men allikevel ikke er vurdert til å falle inn under spesialundervisning²⁶. Videre har tidlig innsats et forebyggende perspektiv; nettopp for å hindre at barn skal få behov for spesialundervisning. Erfaringer fra en rekke kommuner viser derfor at forebyggende innsats og styrket opplæring for elever som henger etter, reduserer behovet for spesialundervisning senere²⁷.

²³ St.meld. nr. 16 (2006-2007) s 11

²⁴ St.meld. nr. 16 (2006-2007) s 77

²⁵ St.meld. nr. 16 (2006-2007) s 11

²⁶ St.meld. nr. 41 (2008-2009) s 85

²⁷ St.meld. nr. 16 (2006-2007) s 77

VEDLEGG 2, UTLEDING AV REVISJONSKRITERIER

Kompetanse i grunnskolen

I følge *opplæringsloven § 10-8* er det skoleeieren som har ansvaret for at «*riktig og nødvendig kompetanse*» er tilstede i virksomheten. Skoleeier skal derfor etablere et system som gir undervisningspersonale, skoleledere og personer med særlige oppgaver i skoleverket muligheten til nødvendig kompetanseutvikling. Dette med tanke på å fornye og utvide faglig og pedagogisk kunnskap og holde seg orientert og være på høyde med utviklingen i skolen og samfunnet.

Av kommunens strategiplan for oppvekst 2016-2020 fremgår det at et av delmålene (Delmål 2) innen hovedsatsingen innen oppvekst er at «*kommunen skal legge til rette for kompetanseutvikling slik at oppvekstsentrene til enhver tid har den nødvendige kompetansen som sikrer våre barn og unge en positiv utvikling i tråd med lokale planer og sentrale føringer*». Videre fremgår det av kompetanseutviklingsplanen for grunnskolen 2013-2016 at et av målene er å «*styrke skolens faglige kompetanse i tråd med sentrale og lokale føringer*».

Dette vil det derfor være spesielt behov for da regjeringen i 2015 vedtok å stille krav om at alle lærere i grunnskolen som underviser i matematikk, engelsk, norsk samisk og norsk tegnspråk skal ha fordypning i disse fagene, dette innen 2025. Gjennom lanseringen av strategien «*kompetanse for kvalitet - strategi for videreutdanning for lærere og skoleledere frem mot 2025*» har kunnskapsdepartementet oppstilt følgende ansvar for kommuner og fylkeskommuner:

- prioriterer lærere som ikke oppfyller kompetansekravene når søknader om videreutdanning behandles
- informerer om satsingen og motiverer skoleledere og lærere til å delta
- bruker strategien aktivt som en del av ansvaret for å ha riktig og nødvendig kompetanse i virksomheten
- kartlegger behov for videreutdanning på den enkelte skole og samarbeider med arbeidstakerne om langsiktige planer for kompetanseutvikling, inkludert hvordan de nye kompetansekravene skal oppfylles innen 2025
- forankrer strategien for videreutdanning i sin egen organisasjon

- samarbeider lokalt og regionalt med arbeidstakerorganisasjoner og universiteter og høyskoler om å utvikle gode studietilbud med utgangspunkt i skolens behov
- legger til rette for deltakelse gjennom organiseringen av videreutdanningen, dekker en viss andel av vikarutgiftene og utgifter til reise, opphold, læremidler mv.
- foretar evalueringer av gjennomføringen av strategien i samarbeid med partene
- samarbeider med lærerutdanningsinstitusjonene om å legge til rette for at skolene/skoleeierne skal kunne utvikle profesjonelle fellesskap, gjennom fleksible tilbud om videreutdanning og tilbud om skole- og kollegabasert videreutdanning
- samarbeider med lærerutdanningsinstitusjonene om å legge til rette for at deler av videreutdanningen også kan benyttes som etterutdanning for større deler av personalet på skolen og/eller i kommunen/fylkeskommunen

På bakgrunn av ovennevnte strategi, har vi utledet følgende revisjonskriterier for å kunne si noe om kommunens satsing på videreutdanning:

Utlede revisjonskriterier:

- *Skolene skal styrke den faglige kompetanse i tråd med sentrale føringer, herunder ha fokus på å:*
 - *forankre strategien for videreutdanning i egen organisasjon*
 - *kartlegge behovet for videreutdanning ved skolene*
 - *prioritere søkere til videreutdanning som ikke oppfyller kompetansekravene*
 - *hvordan kompetansekravene skal oppfylles av lærerne innen 2025*
 - *informere og motivere ansatte til å delta i videreutdanning*
 - *etablert et samarbeid med lærerutdanningsinstitusjonene og arbeidstakerorganisasjoner om utformingen av studietilbudet*

Tidlig innsats

Tidlig innsats i overgangen mellom barnehage og skole

Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver understreker at barnehagen i samarbeid med skolen skal legge til rette for barns overgang fra barnehage til første klasse og eventuelt skolefritidsordningen. Planer for barns overgang fra barnehage til skole skal være nedfelt i barnehagens årsplan, jfr. *forskrift om rammeplan for barnehages innhold og oppgaver* avsnitt 5.1. I prinsippene for opplæringen (Læringsplakaten) heter det: «*Godt og systematisk samarbeid mellom barnehage og barnetrinn, barnetrinn og ungdomstrinn, ungdomstrinnet og videregående opplæring skal bidra til å lette overgangen mellom de ulike trinnene i opplæringsløpet*»²⁸.

Et viktig element i overgangen mellom barnehage og skole er dokumentasjon, informasjonsutveksling og dialog disse imellom. At skolen får god informasjon om hvert barn før skolestart, kan bidra til at skolen kan legge bedre til rette for individuelle læringsløp allerede fra skolestart.

Dokumentasjonen kan bl.a. danne grunnlag for dialogen mellom foreldrene, barnehagen og skolen. Formålet må være å gi et godt utgangspunkt for tidlig og riktig innsats når barnet begynner på skolen. Dette vil være viktig for alle barn, og av særlig stor betydning for barn som har behov for noe ekstra støtte og hjelp, men som ikke har rett til spesialpedagogisk hjelp etter § 5-7 i opplæringsloven.²⁹ Det er imidlertid påpekt at det ikke foreligger noen plikt til å informere skolen om hvert enkelt barn, men at barnehagen og skolen har et felles ansvar for at barn kan møte skolen med nysgjerrighet og tillit til egne forutninger³⁰. Dersom barnehagen velger å gi informasjon om enkeltbarn, skal foreldre samtykke i dette³¹. Hensynene bak slik overgangsbestemmelser kommer tydelig frem i kunnskapsdepartementets henvisning til praksisen i Klepp kommune hvor det vektlegges at «*et kjernepunkt er å sørge for god informasjonsflyt, slik at man kan lage et opplegg bygget på eksisterende kunnskap om eleven, og med det unngå å sløse bort mye verdifull tid for elever og lærere*». Uttalelsen kan dermed sies å vektlegge kontinuitet i informasjonsflyten og hensynet til effektivisering av arbeidet med tidlig innsats.

Utlede revisjonskriterier:

- *Overgangsplaner bør inneholde rutiner for informasjonsdeling om barn med utviklingsvansker/læringsvansker*
- *Skolen bør ha etablert et system for mottak og anvendelse av informasjon om barn med utviklingsutfordringer/læringsvansker*

²⁸ St.meld. nr. 41 (2008-2009) s 81

²⁹ St.meld. nr. 41 (2008-2009) s 85

³⁰ St.meld. nr. 16 (2006-2007) s 26-27

³¹ Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver

Tidlig innsats i grunnskolen

I opplæringsloven § 1-3 er det gitt at:

”Opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven, lærlingen og lære kandidaten.

På 1. til 4. årstrinn skal kommunen sørge for at den tilpassa opplæringa i norsk eller samisk og matematikk mellom anna inneber særleg høg lærartettleik, og er særleg retta mot elevar med svak dugleik i lesing og rekning”.

I forarbeidene³² utdypes denne bestemmelsen nærmere. Her påpekes det at «saman med leiinga på skolane bør skoleeigarane identifisere elevgrupper med svake dugleikar i lesing og rekning. Informasjon innhenta ved elevvurdering, kartleggingsprøver og anna kartleggingsmateriell vil vere til hjelp i dette arbeidet». Videre er det sagt at «kommunane må sørge for å ha tilstrekkeleg kunnskap og informasjon om dugleiken og kunnskapsnivået hos elevane til å kunne målrette tiltaka for elevar med svak dugleik i lesing og rekning». Dette gjentas ved at det understrekes at «plikta i føresegna krev at ein bruker målretta tiltak for å betre dugleikane i lesing og rekning». Det utdypes også hva som ligger i «mellom anna» særlig høy lærertettleik som omtalt i § 1-3, annet ledd. «I dette ligg at for å oppfylle plikta må ein vurdere å setje i verk både utvida lærartettleik og andre tiltak».

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 virksomhet³³. Dette henger sammen med kravet i opplæringsloven § 13-10 om kravet til et forsvarlig system for vurdering og kravene i opplæringsloven og forskriftene til loven blir oppfylt, samt utfyllende i forskrift til opplæringsloven § 2-1 om skolebasert vurdering. Utdanningsdirektoratet har blant annet lagt til grunn at skolebasert vurdering innebærer at man³⁴:

- *Som rektor må du sørge for at skolen vurderer om endringer i organiseringen, tilretteleggingen og gjennomføringen kan øke elevenes utbytte ut fra bredden av mål i læreplanverket.*

³² Ot.prp. nr. 50 (2008-2009) s 59

³³ St. meld. nr. 16 (2006-2007). s 77

³⁴ Skolebasert/virksomhetsbasert vurdering, URL: <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/felles-nasjonaltilsyn/skolebasertvirksomhetsbasert-vurdering/?depth=0&print=1>

- *Som rektor må du sørge for at skolen følger opp de endringene som skolen eventuelt kom frem til i den skolebaserte/virksomhetsbaserte vurderingen.*

Utlede revisjonskriterier:

- *Skolen skal identifisere elevgrupper med svake ferdigheter i lesing og regning*
- *Skolen skal sette inn tiltak ovenfor elevgrupper med svake ferdigheter i lesing og regning*
- *Skolen må evaluere virkningene av tiltakene som settes inn ovenfor elevene*
- *Skolen bør ha særlig høy lærertetthet i lesing og regning*

Tverrfaglig samarbeid og tidlig innsats

Pedagogisk-psykologisk tjeneste

At begrepene forebygging og tverretattlig samarbeid ikke er nevnt eksplisitt som oppgaver for PP-tjenesten må ikke forstås dit hen at dette arbeidet bør prioriteres ned. Når det gjelder det forebyggende perspektivet, er en økt vektlegging av systemarbeid, nedfelt i begrepene kompetanse- og organisasjonsutvikling, en klarere konkretisering av forebygging³⁵.

I håndbok for PP-tjenesten av 2001 er det gitt føringer for hvordan arbeidet med systemrettet arbeid kan utføres, og skisserer blant annet strategier, maler og eksempler. Vi nøyer oss her med å påpeke forutsetninger for å få til et godt samarbeid.

God samhandling forutsetter at begge parter har forståelse av hverandres posisjon generelt og hvilke forventninger om ansvar og innsats som kan stilles til PP-tjenesten når det gjelder kompetanse- og organisasjonsutvikling. Ytterligere er det viktig med en felles begrepsforståelse og derigjennom en felles forståelse av oppgavefordelingen. Det anbefales at det etableres faste møteplasser og samhandlingsarenaer der skole og PP-tjenesten kan drøfte og komme frem til felles oppgaveforståelse og forståelse av hverandres ansvar og funksjon³⁶.

³⁵ Håndbok for PP-tjenesten, faglig enhet for PP-tjenesten, Læringscenteret (2001) s 23

³⁶ Håndbok for PP-tjenesten, faglig enhet for PP-tjenesten, Læringscenteret (2001) s 53

I stortingsmelding nr. 18 (2010-2011) «*Læring og fellesskap*» er det oppstilt forventninger til innholdet i dette samarbeidet. Her understreker kunnskapsdepartementet ønske om at PP-tjenesten skal arbeide forebyggende slik at barnehagen og skolen i større grad kommer i forkant av problemer og lærevansker. Som konkrete virkemidler for å oppnå dette innen barnehage og skole har departementet foreslår at det må være et mål at PP-tjenesten skal være tilstede i barnehagen og skolen for å diskutere alternative tiltak og strategier som kan iverksettes raskt innenfor rammen av tilpasset opplæring. PP-tjenesten må også hjelpe skoler med å vurdere hvorvidt læringsmiljøet bidrar til læringsproblemer og vise til andre kompetansemiljøer. Målet er at tiltak for å bedre læringsmiljøet og undervisningen kan redusere andelen for spesialundervisning³⁷. I håndboken for PP-tjenesten sies det om kartlegging at PP-tjenesten utfører sin kartlegging i samhandling med skolen og opptrer både som utøver og aksjonsforsker. Vurderingstemaet er om elevene får et forsvarlig utbytte av et ordinært utviklings- og læringstilbud, eller om det er behov for et tilpasset tilbud³⁸.

Revisors oppfatning er at PP-tjenesten er en del av det forebyggende arbeid som gjøres i kommunen, herunder tidlig innsats. Gjennom håndboken for PP-tjenesten og som uttrykt av kunnskapsdepartementet er det derfor klart at PP-tjenesten også skal ha en rolle forut for vurderingen av spesialundervisning.

Utlede revisjonskriterier:

- *Det bør etableres faste møteplasser mellom skole og PP-tjenesten*
- *PP-tjenesten bør gi barnehager og skoler informasjon om sin rolle*
- *Skolene bør samarbeide med PP-tjenesten når det gjelder og avdekke og settet inn tiltak ovenfor barn med utviklingsutfordringer/læringsutfordringer*

Helsetjenesten

Helsestasjon- og skolehelsetjenestens kontaktflate mot alle barn, unge og deres foreldre gjør at tjenesten har potensial til å nå alle – uavhengig av sosial tilhørighet. Universelle tiltak og tidlig innsats i helsestasjon, skolehelsetjenesten og helsestasjon for ungdom er viktige prinsipper for å utjevne den sosiale gradienten i helse³⁹. I følge nasjonale retningslinjer for

³⁷ St.meld. nr. 18 (2010-2011) s 94

³⁸ Håndbok for PP-tjenesten, faglig enhet for PP-tjenesten, Læringscenteret (2001) s 69-70.

³⁹ Nasjonal faglig retningslinje for det helsefremmende og forebyggende arbeidet i helsestasjon, skolehelsetjenesten og helsestasjon for ungdom, 2016. s 17

skolehelsetjenesten bør skolehelsetjenesten blant annet bidra til «*tidlig innsats gjennom ekstra oppfølging og støtte i klasser, i grupper eller på individnivå når det er nødvendig*» dette for å forebygge mobbing, mistriksel og psykiske plager⁴⁰. Dette kan ses i sammenheng med oppgavene skolehelsetjenesten er pålagt i forskrift om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid, se merknader til § 1-1.

Kunnskapsdepartementet⁴¹ har initiert en satsing på samarbeidet ovenfor utsatte barn og unge mellom 0 og 24 år⁴². Satsingen skal ifølge en stortingsmelding søke å oppnå at «*flere utsatte barn og unge oppdages tidligere og gis bedre koordinert hjelp i barnehage og skolealder*»⁴³. Blant områdene man søker å styrke gjennom 0-24 samarbeidet er «*samarbeidet mellom sektorer om barn og unge med spesifikke språkvansker*»⁴⁴.

I kommunens plan for «*hjelpetiltak i barnehage og skole*» er det i avsnitt 1.2.1 om helsestasjonen og skolehelsetjenesten sagt at målet for tjenesten er å utvikle et «*lavterskeltilbud som skal bidra til at barn og unge med problemer skal få hjelp på riktig nivå så tidlig som mulig*»⁴⁵. Ut fra dette kan det sies at helsetjenesten har en oppgave i skolen i forhold til tidlig innsats.

Videre i planen er det bestemt at skolehelsetjenesten er involvert i arbeidet med tidlig innsats. Det er bestemt i planen at ved «*avdekking av læringsvansker, konsentrasjonsvansker, adferdsvansker gjennom skolehelsetjenesten i skolealder skal den medisinske utredningen/kartleggingen koordineres av fastlegen*». Ut fra dette vil det derfor tilligge skolehelsetjenesten å se etter læringsvansker i kontakt med elevene ved skolen.

Utlede revisjonskriterier:

- *Skolehelsetjenesten skal bidra til å avdekke læringsvansker*
- *Skolehelsetjenesten bør ha fokus på oppfølging og støtte av elever når det kommer til mobbing, mistriksel og psykiske plager*
- *Samarbeidet med skolen bør omfatte språkutviklingen til barn*

⁴⁰ Nasjonal faglig retningslinje for det helsefremmende og forebyggende arbeidet i helsestasjon, skolehelsetjenesten og helsestasjon for ungdom, 2016. s 131

⁴¹ Meld. St. 19 (2015-2016) s 81

⁴² Samarbeid om utsatte barn og unge mellom 0 og 24 år, URL: <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/nasjonale-satsinger/samarbeid-om-utsatte-barn-og-unge-mellom-0-og-24-ar/>

⁴³ Meld. St. 19 (2015-2016) s 81

⁴⁴ Samarbeid om utsatte barn og unge mellom 0 og 24 år, URL: <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/nasjonale-satsinger/samarbeid-om-utsatte-barn-og-unge-mellom-0-og-24-ar/>

⁴⁵ Plan for hjelpetiltak i barnehage og skole, vedtatt av kommunestyret 16.06.10. s 5

Skolens tverrfaglige ressursteam (STR)

I avsnitt 1.3.10 i kommunens plan for «*hjelpetiltak i barnehage og skole*» er det bestemt at *skolens tverrfaglige ressursteam (STR)* skal etableres. Teamet er satt sammen av representanter fra skolens ledelse, PP-tjenesten, barnevernstjenesten, fagveileder i spesialpedagogikk/rådgiver, helsesøster og dersom skolen har miljøterapeut skal denne også møte. Det er gjort unntak for Elsfjord som har STR sammen med Granmoen skole. Saker som skal tas opp i teamet meldes enten inn av skolens ansatte, foreldre eller medlemmene selv. Det skal årlig legges frem møteplan for teamet og anbefalt møtefrekvens er 1 møte/mnd, men minimum 7 møter i løpet av et skoleår. Det er skolens ledelse som lager møteinnkalling og sender ut referat.

Utlede revisjonskriterier:

- *Det skal etableres en møteplan for skolens tverrfaglige ressursteam (STR) med minimum 7 møter i skoleåret*
- *STR skal bestå av følgende representanter:*
 - *Representant fra skolens ledelse*
 - *fagveileder i spesialpedagogikk/rådgiver*
 - *En representant fra PPT*
 - *En representant fra barnevernstjenesten*
 - *Helsesøster*
 - *Miljøterapeut/sosiallærer (dersom skolen har dette)*
- *Ansatte skal vite hvordan man kan melde inn saker til STR*
- *Skolens ledelse skal kalle inn til møter og lage referat*



Postadresse: Postboks 2565, 7735 STEINKJER

Hovedkontor: Fylkets Hus, Steinkjer

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