

FORVALTNINGSREVISJON

Tidlig innsats og inkluderende læringsmiljø

PROSJEKTPLAN



Os kommune

Januar 2022

FR1205

1 HOVEDPUNKTER

Problemstilling	<ol style="list-style-type: none">1. Har Os kommune et inkluderende læringsmiljø?2. Yter Os kommune tidlig innsats til barn og unge?
Kilder til kriterier	<ul style="list-style-type: none">• Barnehageloven med forskrifter• Opplæringsloven med forskrifter• Forarbeider• Stortingsmeldinger• Veiledningsmateriell fra Utdanningsdirektoratet• Kommunenes egne retningslinjer / rutiner på området• Annen faglitteratur på området
Metode	Intervju og dokumentgjennomgang. Eventuelt også spørreundersøkelse til ansatte og intervju med elevråd, foreldreutvalg.
Tidsplan	<ul style="list-style-type: none">• Inntil 250 timer• Levering til sekretær innen utgangen av august 2022
Prosjektteam	Oppdragsansvarlig revisor: Johannes O. Nestvold, e-post: johannes.nestvold@revisjonmidtnorge.no Prosjektmedarbeider: Marius Johnsborg Styringsgruppe: Thomas Furunes og Anna Karlsen Dalslåen
Uavhengighetserklæring	Ingen av de involverte revisorer vil få habilitetsproblemer ved gjennomføringen av prosjektet. Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisors uavhengighetserklæring er vedlagt prosjektplanen.
Kontaktperson Os kommune	Kommunedirektør Marit Gilleberg eller den som kommunedirektøren delegerer

2 MANDAT

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

2.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Os kommune bestilte den 17.11.21 sak 35/2021 en forvaltningsrevisjon av tjenesteområdet oppvekst, dette med bakgrunn i Plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024. I protokollen til kontrollutvalgets møte av 17.11.21 er det sagt følgende om bestillingen:

«Kontrollutvalgets vedtak:

1. *Kontrollutvalget bestiller en forvaltningsrevisjon på område «Oppvekst, flyktninger og PPT» med tema spesialundervisning, tilpasset opplæring og tidlig innsats. Timerammen på forvaltningsrevisjonen kan være på inntil 250 timer.*
2. *Kontrollutvalget gir følgende innspill på problemstillinger/spørsmål:*
 - *I hvilken grad har Os kommune en helhetlig innsats på å fange opp barn og elever med særskilte behov i barnehage og skole på et så tidlig tidspunkt som mulig?*
 - *I hvilken grad jobber Os kommune med inkludering?*
 - *Hvordan er skolemiljøet?*
 - *Hvordan jobbes det med avviksmeldinger? Hvilke rutiner følges?*
 - *Elevmedvirkning?*
3. *Revisor bes om å utarbeide prosjektplan til neste møte den 24.01.22, og det bes om at prosjektplanen er sekretariatet i hende innen den 14.01.2022.»*

Oppdragsansvarlig revisor deltok i bestillingsmøte via Microsoft Teams og tok notater fra innspill og kommentarer i møte. Innspillene er forsøkt ivaretatt i utarbeidelsen av problemstillinger.

2.2 Bakgrunnsinformasjon

«*Et inkluderende læringsmiljø*» omtales som en rettighet i lærerplanens overordnede del, hvor det står at skolen skal utvikle inkluderende fellesskap som fremmer helse, trivsel og læring for alle. Et raust og støttende læringsmiljø er grunnlaget for en positiv kultur der elevene oppmuntres og stimuleres til faglig og sosial utvikling. Føler elevene seg utrygge, kan det hemme læring. Trygge læringsmiljøer utvikles og opprettholdes av tydelige og omsorgsfulle voksne, i samarbeid med elevene. Når barn møter respekt og anerkjennelse i opplæringen bidrar dette til en opplevelse av tilhørighet. Elevmedvirkning skal også prege skolens praksis ved at elevene skal både få medvirke og ta medansvar i læringsfellesskapet som de skaper sammen med lærerne hver dag¹.

I UNESCOs Salamanca-erklæring fra 1994, som er ratifisert av Norge, er det også fastslått at inkludering og deltagelse er avgjørende for menneskers verdighet. Her pekes det på at utdanningssystemene må ta hensyn til den store variasjonen i barnas egenskaper, forutsetninger og behov. Det betyr tilrettelegging for en inkluderende opplæring for alle i ordinære skoler, uavhengig av elevenes fysiske, intellektuelle, emosjonelle og språklige bakgrunn, og uavhengig av sosial, kulturell og etnisk bakgrunn².

I stortingsmeldingen «*Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*» knyttes tidlig innsats og inkluderende fellesskap sammen. Stortingsmeldingen peker på at inkludering i barnehage og skole handler om at alle barn og elever skal oppleve at de har en naturlig plass i fellesskapet. De skal føle seg trygge og kunne erfare at de er betydningsfulle, og at de får medvirke i utformingen av sitt eget tilbud. Videre slås det fast at inkluderende fellesskap omfatter alle barn og elever. Tidlig innsats omtales i stortingsmeldingen som et godt pedagogisk tilbud fra tidlig småbarnsalder, at barnehager og skoler arbeider for å forebygge utfordringer, og at tiltak settes inn umiddelbart når utfordringer avdekkes. Tiltak kan være å tilrettelegge innenfor det ordinære tilbudet og/eller ved å sette inn særskilte tiltak. Barn og elever skal få raskt hjelp før problemer vokser seg større, noe som er viktig for å oppleve seg som en verdifull del av fellesskapet og ha muligheter til utvikling og læring. Videre at barn og elever skal oppleve et helhetlig tilbud der de spesialpedagogiske tiltakene henger sammen med det ordinære tilbudet. Skolen skal også lytte til barn og elever og ta innspill med i utarbeidelsen av tilbudet på skolen. Medvirkning kan føre til større trygghet og mere motivasjon

¹ Lærerplanen overordnede del, Kunnskapsdepartementet 2017, hentet fra: [overordnet-del---verdier-og-prinsipper-for-grunnopplaringen.pdf \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no/no/overordnet-del---verdier-og-prinsipper-for-grunnopplaringen.pdf)

² NOU 2009 : 18. Rett til læring. Hentet fra: [NOU nr. 18 2009 \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no/no/NOU-nr.-18-2009)

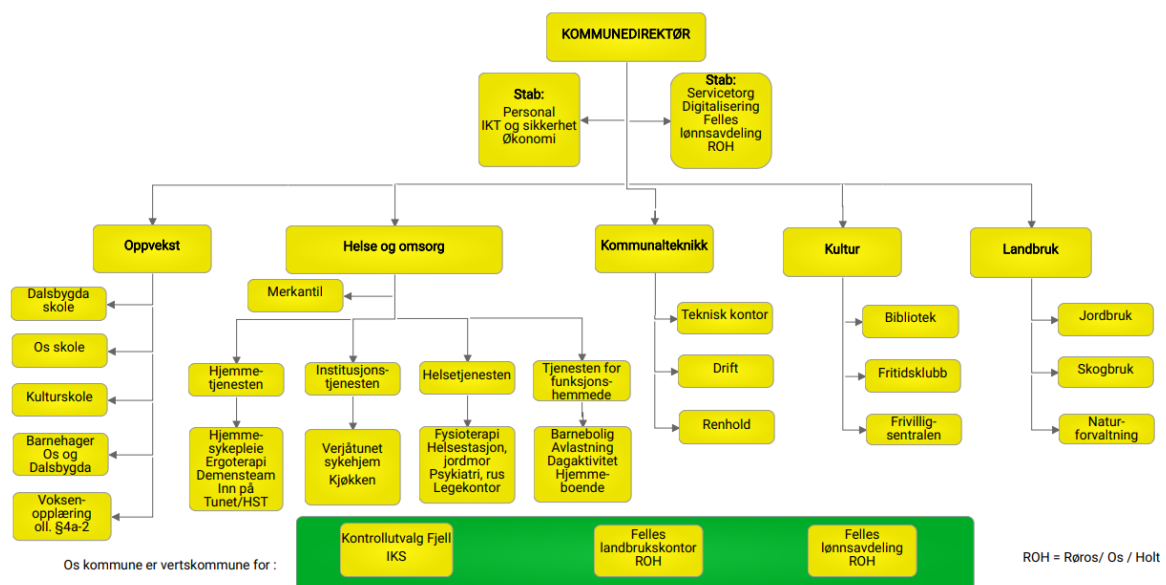
hos barn og elever. Det er også avgjørende at tilbudet skolen yter er kunnskapsbasert og blir gitt av kompetente fagfolk. Det er derfor viktig at de som arbeider tett på barna og elevene, har kunnskap om hvordan mangfold kan brukes som en ressurs, og om hvordan de kan støtte, styrke og følge opp barn og unge ut fra deres individuelle forutsetninger. Barnehagene, skolene og det lokale støttesystemet må samarbeide godt slik at barna og elevene får et helhetlig tilbud og rask tilgang til relevant kompetanse³.

For 1-4. trinn er det en egen bestemmelse knyttet til tidlig innsats og intensiv opplæring i opplæringsloven § 1-4.

2.3 Kommunens organisering

Os kommune er organisert i to nivåer. Alle virksomhetslederne og stabslederne har kommunedirektøren som sin nærmeste overordnede. Os kommunes organisasjon består av 6 virksomheter. Virksomhetene er oppvekst, helse og omsorg, kommunalteknikk og plan og kultur. Kommunen fikk ny oppvekstsjef i februar 2018.

Figur 1. Administrativt organisasjonskart



Kilde: Os kommune sin hjemmeside.

³ Meld. St. 6 (2019-2020) Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO. Hentet fra: [Meld. St. 6 \(2019–2020\) \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no)

Ifølge grunnskolens informasjonssystem (GSI) har kommunen to grunnskoler og ifølge barnehagefakta.no, to barnehager. Det er ikke opplyst om at kommunen har privatskoler/barnehager.

Tabell 1. Barnehager i Os kommune

Barnehage	Eierform	Antall barn
Dalsbygda barnehage	Kommunal	8
Os barnehage	Kommunal	49

Kilde: Barnehagefakta.no⁴

Tabell 2. Grunnskoler i Os kommune

Skole	Klassetrinn	Elevtall
Dalsbygda skole	1-7 trinn	29
Os skole	1-10 trinn	128

Kilde: Grunnskolens informasjonssystem⁵

Tabellene ovenfor viser fordelingen av barn/elever på barnehage og skoler. Vi ser at Os barnehage og Os skole har det største barne-/elevtallet. Det er kun Os skole som har ungdomstrinn.

⁴ Utdanningsdirektoratet sin oversikt over barnehager, hentet fra: [Barnehagefakta.no - Forside](http://barnehagefakta.no)

⁵ Utdanningsdirektoratet sin hjemmeside. hentet fra: [Informasjon \(udir.no\)](http://informasjon.udir.no)

3 PROSJEKTDESIGN

I kapittel 3 vil revisor avgrense prosjektet og gå nærmere inn på problemstillingene. Kilder til revisjonskriterier vil bli gjennomgått og metode for innsamling av data vil bli beskrevet.

3.1 Problemstillinger

Følgende hovedproblemstillinger er foreslått for prosjektet:

- 1. Har Os kommune et inkluderende læringsmiljø?**
- 2. Yter Os kommune tidlig innsats til barn og unge?**

I tilknytning til problemstillingen om et inkluderende læringsmiljø, vil det være sentralt å vurdere forhold som har betydning for at alle barn uavhengig av bakgrunn, funksjonsevne og intellekt opplever tilhørighet og fremgang i skolen. Vi vil derfor se på skolekulturen og hvilke holdninger og verdier som er førende for skolens arbeid med læringsmiljøet. Temaet kan se i sammenheng med god klasseledelse og lærerens arbeid med å bidra til elevenes faglige, sosiale og emosjonelle læring og utvikling. Læreren vil i et slikt perspektiv ha en oppgave med å tilrettelegge for læring i et elevfelleskap. Skolens arbeid med et trygt og godt skolemiljø, samt elevmedvirkning vil være viktig for å oppnå et inkluderende læringsmiljø.

For problemstillingen knyttet til tidlig innsats vil vi se på om barnehager og skoler jobber systematisk for å avdekke og sette inn tiltak ovenfor læringsutfordringer og for å motvirke skjevutvikling hos barn og unge. Overgangen fra barnehage til skole og samarbeidet mellom barnehager, skoler og pedagogisk-psykologisk tjeneste vil være sentralt i arbeidet med tidlig innsats.

3.2 Avgrensing

Revisjonen vil se på hvilke systemer kommunen har for inkluderende læringsmiljø og tidlig innsats, og om disse systemer etterleves som tiltenkt. Ikke alle aspekter av inkluderende læringsmiljø og tidlig innsats vil bli gjennomgått, men avgrenses til de revisjonskriterier som vurderes som mest sentrale ut fra gjeldende regelverk og føringer. Voksenopplæringen og kulturskolen er ikke del av gjennomgangen.

3.3 Kilder til kriterier

- Barnehageloven med forskrifter
- Opplæringsloven med forskrifter
- Forarbeider
- Stortingsmeldinger
- Veiledningsmateriell fra Utdanningsdirektoratet
- Kommunenes egne retningslinjer / rutiner på området
- Annen faglitteratur på området

3.4 Metoder for innsamling av data

Det vil bli foretatt intervjuer med ansatte med god kjennskap til oppvekstområdet og de reviderte temaene. Aktuelle ansatte til intervjuer vil være kommunedirektøren, oppvekstsjefen, rektorer, styrere og øvrige ansatte med opplæringsansvar. Vi vil også vurdere behovet for å ta kontakt med elevråd og foreldreutvalg. Formålet ved bruk av intervju vil være å frembringe innsikt og dybdekunnskap om de reviderte temaene. Personer som sitter med ansvar og daglige oppgaver knyttet til temaene anses som gode kilder til informasjon.

Det vil også bli innhentet dokumentasjon fra kommunen for å besvare problemstillingene. Aktuell dokumentasjon kan være planer, prosedyrer og andre rutiner knyttet til temaene. Dokumentgjennomgang er en god metode for å finne frem til opplysninger som er nødvendige og relevante for kommunal oppgaveløsning og forvaltning. Det offentlige har i enkelte tilfeller plikt til å dokumentere sitt arbeid og sin regeletterlevelse.

Det kan også være aktuelt å gjennomføre en spørreundersøkelse rettet til ansatte i barnehager og grunnskoler for å ytterligere belyse problemstillingene. Spørreundersøkelser kan være et godt verktøy dersom man ønsker å innhente opplysninger fra et stort antall respondenter.

Inderøy den 13.01.22

Johannes O. Nestvold /s/

Oppdragsansvarlig revisor

KILDER

Lovregler

- Opplæringsloven

Forarbeider

- NOU 2009 : 18. Rett til læring.

Stortingsmeldinger

- Meld. St. 6 (2019-2020) Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO.

Andre kilder

- Lærerplanen overordnede del, Kunnskapsdepartementet 2017
- Utdanningsdirektoratet sin hjemmeside
- Os kommune sin hjemmeside
- Barnehagefakta.no

Revisjon

Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no