

FINANSIELL REVISJON | FORVALTNINGSREVISJON | FINANSFORVALTNING | SELSKAPSKONTROLL | RÅDGIVNING



FORVALTNINGSREVISJON
TIDLIG INNSATS
Barnehage og skole

SKAUN KOMMUNE

MAI 2013

Forord

Dette er en rapport fra forvaltningsrevisjon på oppdrag fra kontrollutvalget i Skaun kommune. Forvaltningsrevisjonen er utført i henhold til god kommunal revisjonsskikk – Standard for forvaltningsrevisjon – RSK 001. Vi takker ansatte og ledelse i Skaun kommune for å ha tilrettelagt for at revisjonen kunne utføres i henhold til standarden.

Trondheim, 14.5.2013

Anna Ølnes /s/

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Arve Gausen /s/

Prosjektmedarbeider

Sammendrag

I denne rapporten konkluderer vi med at kommunen ikke har fulgt tilstrekkelig opp opplæringslovens bestemmelse om tidlig innsats og økt lærertetthet i fagene norsk og matematikk på 1. trinn. Lærertettheten har gått ned på 1. – 4. trinn i perioden 2008 – 2012. Kommunen har hatt en lesesatsing på de første trinnene, men har ikke styrket opplæringen i matematikk.

Som følge av tilsyn fra Fylkesmannen har kommunen satt igang et arbeid med helhetlig system for planlegging og oppfølging av opplæringen i kommunens skoler.

Kommunen tilbyr for tiden barnehageplass til alle med lovfestet rett som ønsker plass. Kommunen har informasjon som viser kapasitet og kapasitetsbehov i årene framover. Vår dokumentasjon tyder på at den totale kompetansen i kommunens barnehager tilfredsstillende forskriftens minstenorm.

Vår informasjon tyder på at PPT har ventelister, og at dialog og kontakt mellom PPT og barnehager og skoler ikke er så tilstrekkelig som det er uttalte målsettinger om.

Vi konkluderer også med at det er forbedringspotensial når det gjelder løpende kontakt mellom barnehage/skole og foreldre, og vi vil anbefale en gjennomgang av informasjonsflyten mellom barnehage, skole og foreldre.

På bakgrunn av konklusjoner og vurderinger i rapporten anbefaler vi rådmannen å:

- Være tydelig overfor prioriterende myndighet på hva som gjelder av lovpålagte satsinger; i dette tilfellet tidlig innsats i lesing og matematikk, leksehjelp m.m
- Være oppmerksom på PPTs kapasitetssituasjon og sette i verk nødvendige tiltak
- Foreta en gjennomgang og vurdering av kommunens planer og system for overgang fra barnehage til skole og overganger mellom ulike skoleslag
- Foreta en gjennomgang av informasjonsflyten mellom barnehage, skole og foreldre; herunder en vurdering av forutsetningene rundt bruk av digitale verktøy.

Vi viser ellers til kapittel 7 for konklusjon og anbefalinger.

Rapporten bygger på undersøkelse av tre problemstillinger. Problemstillingene er forklart i kapittel 2, sammen med kildene vi har brukt for revisjonskriterier. Hvilke metoder vi har brukt for å samle data og analysere disse er beskrevet i samme kapittel.

Har kommunen lagt til rette for tidlig innsats i barnehager og skoler?

Tidlig innsats peker direkte til opplæringslovens § 1-3 om særlig høy lærertetthet i fagene norsk (samisk) og matematikk på 1.-4 trinn, og at den skal rettes spesielt inn mot elever med svake ferdigheter. Vi har dessuten vurdert ressurser til leksehjelp som et tiltak innen tidlig innsats.

En del barnehagefaktorer er også viktig med tanke på tidlig innsats. For å avdekke læringsforutsetninger på et tidlig tidspunkt er kompetanse og ressurser viktig. Vi har derfor sett på dekningsgrad og pedagogtetthet i barnehager. Tidlig innsats er belyst i kapittel 3.

Sørger kommunen for nødvendige tiltak i forbindelse med overganger mellom barnehage, skole og ulike skoleslag?

Her har vi konkretisert problemstillingen til å gjelde overgang til skole, fra barnehager i nærområde og andre områder, og fra en tilværelse uten barnehage. Vi ser på både kommunale og private barnehager. Videre ser vi på om kommunen har satt inn pålagte eller nødvendige tiltak i overgangene fra barneskole til ungdomsskole og fra ungdomsskole til videregående skole. Dette belyser vi i kapittel 4.

Sørger kommunen for nødvendig kontakt med hjemmet?

I denne problemstillingen belyser vi arbeidet i og kontakten med barnehagenes formelle fora hvor foreldrene er representert, foreldremøter og foreldresamtaler, i tillegg til formell og uformell kontakt mellom barnehage, skole og foreldre/hjemmet. Vi ser dessuten på resultat for og bruk av brukerundersøkelser. I kapittel 5 er denne problemstillingen belyst.

En foreløpig versjon av rapporten har vært på høring hos rådmannen i Skaun kommune. Våre endringer som følge av høringsprosessen er beskrevet i kapittel 6. Høringsuttalelsen fra rådmannen (henholdsvis barnehagefaglig rådgiver og skolefaglig rådgiver følger i vedlegg 1.

Innholdsfortegnelse

Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	7
1 Innledning.....	10
1.1 Bestilling	10
1.2 Om kommunen	10
2 Undersøkelsesopplegget.....	12
2.1 Avgrensing.....	12
2.2 Problemstillinger	12
2.3 Revisjonskriterier	13
2.3.1 Lov, forskrift og lokale politiske vedtak	13
2.4 Metode for datainnsamling og –analyse.....	15
2.4.1 Intervjudata	16
2.4.2 Udir – SSB/KOSTRA.....	16
2.4.3 Brukerundersøkelser – Udir.no/skoleporten	17
2.4.4 Brukerundersøkelser – bedrekommune.no.....	17
2.4.5 Annen dokumentasjon.....	17
3 Tidlig innsats	19
3.1 Revisjonskriterier	19
3.1.1 Barnehageloven med føringer	19
3.1.2 Opplæringsloven med føringer	20
3.2 Data.....	22
3.2.1 Tilstanden i barnehagene i Skaun kommune.....	22
3.2.2 Tilstanden i skolene i Skaun kommune	27
3.2.3 Tidlig innsats	32
3.3 Revisors vurdering.....	36
3.3.1 Barnehagene	36
3.3.2 Skolene	37
4 Overgang	39
4.1 Revisjonskriterier	39
4.2 Data.....	41
4.2.1 Plan for overgang mellom barnehage og skole.....	41
4.2.2 Oppfølging av tiltak i forbindelse med overgang fra barnehage til skole	41

4.2.3	Overgang mellom barneskole og ungdomsskole	43
4.2.4	Overgang fra ungdomsskole til videregående skole	44
4.3	Revisors vurdering	45
5	Kontakt med hjemmet	47
5.1	Revisjonskriterier	47
5.1.1	Skolenes kontakt med hjemmet	48
5.2	Data	49
5.2.1	Barnehagenes samarbeid med hjemmet	49
5.2.2	Samarbeid med hjemmet – skole	53
5.3	Revisors vurdering	54
6	Høring	55
7	Konklusjoner og anbefalinger	56
7.1	Konklusjon	56
7.2	Anbefalinger	57

Tabell

Tabell 1:	Dekningsgrad i barnehagene I.	22
Tabell 2:	Dekningsgrad i barnehagene II.	23
Tabell 3:	Kompetanse blant ansatte i barnehager I.	24
Tabell 4:	Kompetanse blant ansatte i barnehager II.	25
Tabell 5:	Antall pedagogiske ledere og størrelse på barnegrupper.	26
Tabell 6:	Antall lærertimer og elevtimer 1.-4., 5.-7. og 8.-10. trinn.	33
Tabell 7:	Leksehjelp. Antall elever, timer og ansatteressurser (årsverk og personer) fordelt på trinn.	35
Tabell 8:	Andel elever i grunnskolen med direkte overgang til videregående skole.	45
Tabell 9:	Resultat for brukerundersøkelse i 2011. Skaun, Orkdal, Klæbu og landsgjennomsnitt.	51
Tabell 10:	Resultat for brukerundersøkelse i 2011 og 2010.	52

Figurer

Figur 1	Resultat fra nasjonale prøver 2008/09 – 2012/13.	28
Figur 2	Resultat for nasjonale prøver 2008/09 – 2012/13.	28
Figur 3	Resultat fra nasjonale prøver. Regning, 5. trinn. Andel på mestringsnivåer.	29
Figur 4:	Resultat for nasjonale prøver. Engelsk i 8. klasse.	30
Figur 5:	Resultat for nasjonale prøver. Lesing i 8. klasse.	31
Figur 6:	Resultat fra nasjonale prøver. Regning i 8. klasse.	31

1 Innledning

Denne forvaltningsrevisjonen omhandler helhetlig satsing overfor barn og unge i Skaun kommune. Vi redegjør for bestillingen og hvordan vi har fulgt den opp i denne rapporten. Det gjør vi i dette og neste kapittel (kapittel 2).

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Skaun kommune vedtok i sak 26/12 å bestille en forvaltningsrevisjon om temaet helhetlig satsing overfor barn og unge. I vedtaket heter det at:

Kommunen har en viktig rolle i å skape et godt oppvekstmiljø. Skaun kommune har en ung befolkning, og en økende andel barn og ungdom, noe som bidrar til et økende behov for en god og målrettet innsats. Det er viktig å se på sammenhengen mellom ulike tiltak, og at disse til sammen dekker de nødvendige behovene. Aktuelle tjenester å inkludere er: Fritidstilbud, PP-tjeneste, tiltak i skole og barnehage, rusforebyggende tiltak, barnevern og psykisk helsetjeneste. Det kan også være aktuelt å se på samspillet med organisasjoner og andre aktører utenfor det kommunale tjenestetilbudet.

På vegne av kontrollutvalget effekteuerte kontrollutvalgets sekretariat (KonSek) bestillingen i brev til Revisjon Midt-Norge datert 11.9.2012.

Revisor la fram en skisse med aktuelle innfallsvinkler i kontrollutvalgets møte den 13.11.12. I skissen ble det lagt opp til at kontrollutvalget skulle velge mellom flere innfallsvinkler.

Kontrollutvalget fattet følgende vedtak i sak 33/2012:

Kontrollutvalget ber om at prosjektet innrettes med fokus på tidlig innsats i barnehage og skole, kontakt med hjemmet og overganger i utdanningsløpet

Vi beskriver nærmere hvordan vi har avgrenset undersøkelsen og konkretisert problemstillinger i kapittel 2.

1.2 Om kommunen

I Skaun kommune er barnehagene og opplæringsområdet organisert som 9 enheter med fullstendig resultatansvar. 3 av enhetene er oppvekstsentra, der barnehage og skole

(barneskole) utgjør en enhet med felles leder. 2 enheter er rene barnehager, mens 1 enhet består av to barnehager. De øvrige 3 enhetene er rene skoler, hvorav 1 ungdomsskole. Resultatansvaret går ut på at enhetslederen (for eksempel skolens rektor) har ansvar for budsjett, personal og fag. Et organisasjonskart følger som vedlegg (vedlegg 2). Det er flere tjenester enn de som er nevnt som har oppgaver knyttet til oppvekstområdet. I denne forvaltningsrevisjonen vil vi trekke fram Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), som er en enhet med egen fagleder.

Rådmannen er nærmeste leder for enhetslederne ved disse barnehagene/skolene/PPT. Dessuten er det rådgivere for oppvekstområdet i rådmannens stab. De hører organisatorisk inn under økonomiavdelingen, og økonomisjefen er deres nærmeste leder.

Det er to private barnehager i Skaun kommune. Det er Fredly private barnehage og Trollhula private barnehage. De private barnehagene hører inn under kommunens koordinerende ansvar for barnehagetilbud, og kommunen gir økonomisk støtte. Når det gjelder innhold og drift er disse barnehagene underlagt private eiere.

2 Undersøkelsesopplegget

I dette kapitlet vil vi presentere framgangsmåte for å undersøke kontrollutvalgets bestilling.

2.1 Avgrensing

Denne forvaltningsrevisjonen gjelder tidlig innsats innen barnehage og opplæring. Vi tolker det slik at kontrollutvalget sikter til bestemmelser i barnehageloven og opplæringsloven, og tilhørende dokumenter. Vi mener at det er flere "kritiske" overganger. Vi vil trekke fram overgangen mellom barnehage og skole, mellom barneskole og ungdomsskole og mellom grunnskole og videregående skole. Videregående skole er en rettighet, ikke plikt, og det er fylkeskommunen som er ansvarlig for at elevene får ivaretatt sine rettigheter til videregående opplæring. Kommunene har likevel en viktig oppgave mens elevene ennå er i grunnskolen, ved å sørge for utdannings- og yrkesveiledning foran valg av videre opplæringsløp. Vi vil derfor se om kommunen legger til rette for at elevene kan ta gode valg av framtidig utdannings- og yrkesløp.

Vi kommer ikke til å ha gjennomgang av tilpasset opplæring og hvordan denne gjennomføres. Vi kommer heller ikke til å vurdere saksbehandlingen i forbindelse med spesialundervisning. Det vil være barnehage og skole som er sentralt i denne forvaltningsrevisjonen, og vi har valgt å holde helsetjenester, barnevern og andre tjenester utenom.

2.2 Problemstillinger

For å utføre forvaltningsrevisjonen målrettet og konsentrert velger vi noen problemstillinger, eller hovedspørsmål, som er utgangspunkt for en rød tråd i undersøkelsen. Problemstillingene henger nært sammen med kontrollutvalgets bestilling.

1) Har kommunen lagt til rette for tidlig innsats i barnehager og skoler?

Tidlig innsats peker direkte til opplæringslovens § 1-3 om særlig høy lærertetthet i fagene norsk (samisk) og matematikk på 1.-4 trinn, og at den skal rettes spesielt inn mot elever med svake ferdigheter. I tillegg vurderer vi ressurser til leksehjelp som et tiltak for tidlig innsats.

Vi mener at en del barnehagefaktorer også er viktig med tanke på tidlig innsats. For å avdekke læringsforutsetninger på et tidlig tidspunkt er kompetanse og ressurser viktig. Vi ser derfor på dekningsgrad og pedagogtetthet som del av denne problemstillingen, og starter kapitlet med det.

2) Sørger kommunen for nødvendige tiltak i forbindelse med overganger mellom barnehage, skole og ulike skoleslag?

Her har vi konkretisert problemstillingen til å gjelde overgang til skole, fra barnehager i nærrområde og andre områder, og fra en tilværelse uten barnehage. Vi ser på både kommunale og private barnehager. Videre ser vi på om kommunen har satt inn pålagte eller nødvendige tiltak i overgangene fra barneskole til ungdomsskole og fra ungdomsskole til videregående skole.

3) Sørger kommunen for nødvendig kontakt med hjemmet?

I denne problemstillingen belyser vi arbeidet i og kontakten med barnehagenes formelle fora hvor foreldrene er representert, foreldremøter og foreldresamtaler, i tillegg til formell og uformell kontakt mellom barnehage, skole og foreldre/hjemmet. Vi ser dessuten på resultat for og bruk av brukerundersøkelser.

Det er viktig å være oppmerksom på at barnehagene og skolene har ulike formål, og at læringsaspektet i barnehage er, og skal være noe annet enn hva det er, og skal være i skolen. Derfor er det ikke åpenbart at utfordringer som elevene har i læringssituasjonen i skolen burde vært avdekket i barnehagen.

2.3 Revisjonskriterier

I det følgende blir det gjort rede for hvilke dokumenter revisjonskriteriene for undersøkelsen skal hentes fra.

2.3.1 Lov, forskrift og lokale politiske vedtak

Bestemmelser for barnehager og hjemlet i barnehageloven og opplæringsloven med forskrifter.

Nedenfor presenterer vi noen kilder som er sentrale for å vurdere tidlig innsats og samarbeid med hjemmet.

*Barnehageloven*¹: § 2 om barnehagens innhold, og §§ 3-5 om barnas og foreldrenes medvirkning.

*Forskrift om rammeplan for barnehager*²: Kapittel 3, faglig innhold. Vi vil ikke gå inn på de enkelte delene, men legge vekt på barnehagen, og barnehagens personals ansvar for å aktivt legge tilrette for det enkelte barns utvikling.

*Forskrift om pedagogisk bemanning*³, § 1. Denne forskriften inneholder minstenorm for pedagogtetthet for småbarn (1-3 år) og store barn (over 3 år).

*Lov om grunnskolen og den videregående skolen (opplæringslova)*⁴

§1-3 Om tilpasset opplæring, tidlig innsats og lærertetthet i 1.-4- trinn

Kapittel 11: Om organ for brukermedvirkning

Kapittel 13: Kommunens plikt til å sørge for grunnskoleopplæring og spesialundervisning;

- system for kvalitetsutvikling
- leksehjelp
- foreldresamarbeid

Alle bestemmelsene ovenfor er utdypet i *Forskrift til opplæringslova*⁵.

Dokument som hører til lovenes forarbeider vil også ligge til grunn. Det gjelder stortingsmeldingen om tidlig innsats (2006-2007)⁶. Denne gjelder både barnehagene og skolene, og beskriver tidlig innsats og overgang mellom barnehage og skole og ulike skoleslag.

Læreplanverket for Kunnskapsløftet i grunnskolen og den videregående skolen danner fundamentet for opplæringen. I læreplanen framgår det hvilke grunnleggende ferdigheter elevene skal tilegne seg gjennom opplæringsløpet. Læreplanens innhold ligger til grunn i vår redegjørelse for alle problemstillingene, men vi har særlig trukket den fram i kapittel 5, og kontakten med foreldre/hjem.

¹ LOV-2005-06-17-64 Lov om barnehager (Barnehageloven). Kunnskapsdepartementet

² FOR-2006-03-01-266 Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver. Kunnskapsdepartementet

³ FOR-2005-12-16-1507 Forskrift om pedagogisk bemanning. Kunnskapsdepartementet

⁴ LOV-1998-07-17-61 Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (Opplæringslova). Kunnskapsdepartementet.

⁵ FOR-2006-06-23-724 Forskrift til opplæringslova. Kunnskapsdepartementet.

⁶ St.m. nr 16 (2006-2007).....og ingen stod igjen. Tidlig innsats for livslang læring. Kunnskapsdepartementet

Videre er stortingsmeldingen om ungdomsskolen sentral⁷, ettersom den handler om satsinger for å motivere til fullføring av videregående skole, gjennom ulike tiltak i ungdomsskolen.

Innholdet i rapporten refererer også til stortingsmeldingene om kvalitet i barnehage⁸ og skole⁹.

Veilederen *Fra eldst til yngst*¹⁰, som er utarbeidet av kunnskapsdepartementet, inneholder anbefalinger om gode overganger, spesielt fra barnehage til skole, og den inneholder anbefalinger om foreldresamarbeid.

Vi bruker en del tallmateriale for Skaun kommune og andre kommuner som det er relevant å sammenligne Skaun kommune med. Disse sammenligningene kan også tjene som målestokk.

Vi kommer tilbake til revisjonskriteriene under kapitlene 3.1, 4.1 og 5.1.

2.4 Metode for datainnsamling og –analyse

I kapitlet ovenfor beskrev vi dokumentasjon som inneholder plikter og anbefalinger som er rettet mot kommunenes ansvar for tidlig innsats, overganger og foreldresamarbeid i barnehager og skoler. Nedenfor vil vi beskrive metodene vi har brukt for å samle inn dokumentasjon som viser hvordan status og situasjonen er på disse områdene i barnehager og skoler i Skaun kommune.

Hovedkildene våre er ledere og ansatte innen oppvekstområdet i kommunen. Dessuten er tallmateriale som kommunen har rapportert inn til Utdanningsdirektoratet (udir.no) og Statistisk sentralbyrå (SSB)/KOSTRA viktige kilder¹¹. Vi har også fått tilsendt en del skriftlige dokumenter fra kommunens sentrale administrasjon og fra den enkelte barnehage og skole. Vi har også brukt data fra andre kilder, vi beskriver det hele nærmere nedenfor.

⁷ St.m.nr 22 (2010-2011) Motivasjon – mestring – muligheter. Kunnskapsdepartementet.

⁸ St.m. nr. 31 (2007-2008) Kvalitet i skolen. Kunnskapsdepartementet

⁹ St.m. nr 41 (2008-2009) Kvalitet i skolen. Kunnskapsdepartementet.

¹⁰ F-4248-B Fra eldst til yngst. Samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole. Kunnskapsdepartementet 2008.

¹¹ K0mmune-Stat-RApportering

2.4.1 Intervjudata

Vi startet som vanlig undersøkelsen med et oppstartsmøte med rådmannen. Her deltok også ledere og ansatte fra flere tjenester som har med barn og unge. Videre har vi intervjuet:

- Barnehagefaglig rådgiver
- Skolefaglig rådgiver
- Leder for PPT
- Rektorer for 3 barneskoler og rektor ved ungdomsskolen
- Styrere ved 3 barnehager, hvorav 1 privat barnehage

Intervjuene er gjennomført som besøksintervju, med en fleksibel intervjuguide som utgangspunkt. Slike samtaleintervju gir mulighet til å gå dypere i problemstillingene, og få mer fullstendig og nyansert informasjon. Intervjuene har blitt fulgt opp av ettersendt skriftlig dokumentasjon. Det er skrevet referat, og alle som ble intervjuet har godkjent respektive referat med større eller mindre korrigeringer. Det er de korrigerede referatene som ligger til grunn i rapporten.

Telefonintervju:

Problemstillingene legger opp til at foreldrenes tilbakemeldinger også er viktig, særlig for den tredje problemstillingen, som handler om foreldresamarbeid. Det er flere utfordringer knyttet til å få informasjon fra brukere. Det ene er å komme i kontakt med brukerne/foreldrene, det andre er at brukerne ikke er forpliktet på samme måte som ledere og ansatte i kommunen til å framskaffe informasjon overfor tilsynsmyndighetene. Vi beskriver nærmere brukerundersøkelser nedenfor, men ettersom det har vært lav oppslutning (27 % i 2011) om foreldreundersøkelser i skolene har vi valgt å ikke bruke data derfra, og vi besluttet å ikke gjennomføre egen foreldreundersøkelse. Vi valgte derfor å kontakte lederne for forelderådene arbeidsutvalg (FAU) ved utvalgte barnehager og skoler. Vi fikk tilsendt navn, epostadresser og telefonnummer. Deretter henvendte vi oss på epost, hvor vi forklarte hva henvendelsen gikk ut på og inviterte mottakerne til å foreslå et tidspunkt for telefonintervju. Etter en påminnelse Runde (både gjennom epost og telefon) ble det til slutt gjennomført telefonintervju med:

- FAU-leder skole og 1 FAU-leder barnehage.

2.4.2 Udir – SSB/KOSTRA

Vi har hentet inn innrapporterte data fra kommunene til henholdsvis BASIL (barnehagerapportering) og GSI (grunnskolerapportering), Utdanningsdirektoratet. Disse

dataene blir overført til SSB og de tallene som brukes i KOSTRA for å presentere tjenestedata. Tallmaterialet vi har brukt er hentet delvis direkte fra Utdanningsdirektoratets rapporteringsportaler og delvis fra KOSTRA. Tallene for 2012 er foreløpige. Hensikten med å bruke denne dokumentasjonen er at den kan si noe om Skaun kommunes ståsted sammenlignet med andre kommuner og sin egen utvikling sammenlignet over flere år. Vi har brukt:

- Resultat fra nasjonale prøver, 5. og 8. klasse (kommunenivå)
- Barne- og elevtall personaltall ved barnehager og skoler (kommunenivå)

2.4.3 Brukerundersøkelser – Udir.no/skoleporten

Vi har ikke gått direkte inn i kvaliteten på undervisningen, eller hvilke metoder som brukes i undervisningen. I vedlegg til rapporten har vi likevel lagt ved noen diagram fra elevundersøkelsen og lærerundersøkelsen som gjennomføres i regi av Utdanningsdirektoratet. Diagrammene gir et bilde av elevenes vurdering av trivsel og motivasjon, i tillegg til hvordan de opplever sin egen læring. Lærerundersøkelsen gir svar på noen av de samme spørsmålene, da med lærernes blikk.

2.4.4 Brukerundersøkelser – bedrekommune.no

Vi har brukt resultat fra brukerundersøkelse i barnehager for vise foreldrenes erfaringer med tjenestene i Skaun kommune. Vi har vært spesielt opptatt spørsmål som vedrører foreldremedvirkning, informasjon og skoleforberedende tiltak. Brukerundersøkelsene hadde på kommunenivå en svaropplutning på 57 % i 2011¹² og 53 % i 2010.

2.4.5 Annen dokumentasjon

Vi har, som tidligere nevnt, etterspurt en del skriftlig dokumentasjon fra både rådgivere i den sentrale administrasjonen og fra styrere og rektorer. Denne informasjonen er med på å gi et bilde på hvordan kommunen ivaretar sitt barnehage- og skoleeieransvar på systemnivå, og hvordan barnehager og skoler systematisk jobber med ledelse av de ulike prosessene som skjer i forbindelse med tidlig innsats, overganger og samarbeid med hjemmet.

Videre har vi fått brukertilgang til læringsplattformen Fronter. Dette er en plattform for digital læring, og skal ivareta interaksjonen mellom lærere, elever og foreldre i læringsprosessen. Plattformen legger også til rette for foreldremedvirkning.

¹² Det er gjennomført brukerundersøkelser i 2012 og 2013 også, men resultatene var ikke offentlig publisert på undersøkelsestidspunktet.

3 Tidlig innsats

I dette kapitlet ser vi på kommunens tilrettelegging for, og praksis når det gjelder tidlig innsats i barnehager og skole. I kapittel 3.1 presenterer vi revisjonskriteriene, som er den målestokken vi vurderer tidlig innsats etter. I kapittel 3.2 legger vi fram data fra Utdanningsdirektoratet (UBAS og BASIL), KOSTRA, intervju og dokument som vedrører tidlig innsats, og i kapittel 3.3 vurderer vi situasjonen opp mot de føringene som gjelder.

3.1 Revisjonskriterier

Nedenfor presenterer vi bestemmelser og føringer som gjelder tidlig innsats, det vi kaller revisjonskriterier. Det er kildene som ble presentert i kapittel 2.3 som ligger til grunn.

3.1.1 Barnehageloven med føringer

Tidlig innsats er først og fremst knyttet til skole, men det er forventninger om at barnehagene også skal ha en rolle slik at barn møter skolehverdagen på en best mulig måte.

3.1.1.1 Barnehageloven

Barnehage er ikke en plikt på samme måte som skole. Foreldre kan velge om de vil ha barna i barnehage eller ikke. Samtidig har barnehagen et formål som peker i retning av at barnehagen har en viktig funksjon for å stimulere til grunnleggende sosial og fysisk kompetanse, og læring og mestring:

Barnehagen skal i samarbeid og forståelse med hjemmet ivareta barnas behov for omsorg og lek, og fremme læring og danning som grunnlag for allsidig utvikling.

Barnehagen skal bygge på grunnleggende verdier i kristen og humanistisk arv og tradisjon, slik som respekt for menneskeverdet og naturen, på åndsfrihet, nestekjærlighet, tilgivelse, likeverd og solidaritet, verdier som kommer til uttrykk i ulike religioner og livssyn og som er forankret i menneskerettighetene.

Barna skal få utfolde skaperglede, undring og utforskertrang. De skal lære å ta vare på seg selv, hverandre og naturen. Barna skal utvikle grunnleggende kunnskaper og ferdigheter. De skal ha rett til medvirkning tilpasset alder og forutsetninger.

Barnehagen skal møte barna med tillit og respekt, og anerkjenne barndommens egenverdi. Den skal bidra til trivsel og glede i lek og læring, og være et utfordrende og trygt sted for fellesskap og vennskap. Barnehagen skal fremme demokrati og likestilling og motarbeide alle former for diskriminering.

Kilde: Barnehageloven

I vår revisjon har vi vurdert om det er lagt til rette for at barna i kommunen får mulighet til å få dekket disse grunnleggende kompetansene, ved at vi ser på dekningsgrad, rettigheter til barnehageplass og kompetanse og ressurser i barnehagene.

I barnehageloven framgår det at:

- Barn som fyller ett år senest innen utgangen av august det året det søkes om barnehageplass, har etter søknad rett til å få plass i barnehage fra august i samsvar med denne loven med forskrifter. Barnet har rett til opptak i den kommunen det er bosatt. Kommunen skal ha minimum ett opptak i året.
- Barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse. Det skal være 7-9 barn pr pedagogisk leder i aldersgruppen inntil 3 år, og 14-18 barn pr. pedagogisk leder i aldersgruppen fra 3 år (Forskrift om pedagogtetthet, § 1).
- Bemanningen må være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet

3.1.2 Opplæringsloven med føringer

Bestemmelser om tidlig innsats er fastsatt i opplæringslovens § 1-3. Her heter det at kommunen skal sørge for at den tilpassa opplæringen i norsk (samisk) og matematikk blant annet innebærer særlig høy lærertetthet, og er innrettet mot elever med svake ferdigheter i lesing og regning.

I tillegg til bestemmelsen ovenfor har vi tolket retten til leksehjelp som tidlig innsats. § 13-a i opplæringsloven sier at kommunen har plikt til å sørge for gratis leksehjelp for elever i 1.-4. trinn. Leksehjelpen kan utføres av andre enn pedagogisk personale. Vi har sett på om skolen tilbyr slik leksehjelp, hvem som står for leksehjelpen og kontakt og samarbeid mellom de som utfører leksehjelp og de som underviser i fagene.

Opplæringslovens § 13-10 handler om kommunens ansvar for å ha et system for å forsikre seg at opplæringen skjer i tråd med lovens bestemmelser. I tillegg til oppfølging av bestemmelsene som er nevnt ovenfor vil vi se på hva kommunen gjør med resultatene fra nasjonale prøver og den obligatoriske elevundersøkelsen. Det utarbeidet nasjonale prøver i skolesektoren, i tillegg til at en rekke andre undersøkelser skal fungere som styringsverktøy for god læring. Vi ser for det første på om kommunen har system for å gjennomføre systematisk kvalitetsutvikling, og for det andre har vi sammenlignet tilstanden i Skaun kommune med tilstanden i kommunegruppe 7 (som er definert som sammenlignbare kommuner) med utgangspunkt utviklingen i resultat på nasjonale prøver i engelsk, lesing og

regning over flere år. Beste kommune eller beste resultat er ingen absolutt målestokk for tilstanden, men det gir likevel en pekepinn.

Det kan være mange aktører med i bildet i løpet av barndom. Vi har valgt barnehage og skole i dette prosjektet, i tillegg til den pedagogisk-psykologiske tjenesten (PPT). PPT har ansvar og oppgaver både knyttet til barn under opplæringspliktig alder og barn i opplæringspliktig alder. Hele ansvaret til PPT er hjemlet i opplæringslovens §§ 5-6 og 5-7. I forhold til barn under opplæringspliktig alder er hjemlet i opplæringsloven 17. juli 1998 nr. 61, § 5-6.

Tjenesten skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov. PPT skal sørge for at det blir utarbeidet sakkyndig vurdering der loven krever det (§5-6).

Barn under opplæringspliktig alder som har særlige behov for spesialpedagogisk hjelp, har rett til slik hjelp. Hjelpen kan gis av den PPT eller av en annen sakkyndig instans.

Vi ser i denne sammenhengen på samarbeidet mellom PPT har med barnehagene og skolene om tidlig innsats for barn med behov for særskilt tilrettelegging.

- Om det lagt til rette for at barna i kommunen får mulighet til å få ta del i barnehagens grunnleggende kompetanseformål
 - Rett til barnehagepass for barn som fyller 1 år senest utgangen av august
 - Barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk ledelse
 - Bemanningen skal være tilfredsstillende slik at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet
- Kommunen skal sørge for at den tilpassa opplæringen i norsk (samisk) og matematikk blant annet innebærer særlig høy lærertetthet, og er innrettet mot elever med svake ferdigheter i lesing og regning.
- Kommunen skal sørge for minimum 8 timer pr uke gratis leksehjelp for elever 1.-4. trinn, og minimum 1 time pr. uke pr. trinn
- Kommunens ansvar for system som forsikrer at opplæringen skjer i tråd med opplæringsloven, som sørger for kvalitetsutvikling
- Kommunens ansvar for PPT rettet mot barn med behov for særskilt tilrettelegging og som bistår skolene med utviklingsarbeid

3.2 Data

Nedenfor legger vi fram data som gir et bilde av situasjonen i Skaun kommune når det gjelder tidlig innsats.

3.2.1 Tilstanden i barnehagene i Skaun kommune

Nedenfor presenterer vi tallmateriale som viser situasjonen når det gjelder dekningsgrad, ressurser og kompetanse i barnehagene i Skaun kommune (inklusive private barnehager).

Tabell 1: Dekningsgrad i barnehagene I.

Skaun kommune, sammenlignbare kommuner og kommunegruppen. Prosent. 2011.

	Skaun	Orkdal	Klæbu	Gruppe 7
Andel barn 1-5 år med plass i barnehage	89,5	92,8	91,9	89,6
Andel barn 1-2 år med plass i barnehage	79,7	84,8	83,0	79,6
Andel barn 3-5 år med plass i barnehage	95,6	98,1	97,2	96,1

Kilde: ssb.no/KOSTRA)

Vi ser av tabell 1 at Skaun kommune hadde en noe lavere dekningsgrad enn Orkdal og Klæbu kommuner og kommunegruppen i 2011. Vi ser videre at andelen 1-2 åringer som hadde plass er lavere for Skaun kommune enn de to andre kommunene, og nokså likt gjennomsnittet for kommunegruppen. Vi ser dessuten at Skaun hadde lavere andel barn i alderen 3-5 år enn de andre nevnte kommunene.

Tabell 2: Dekningsgrad i barnehagene II.
Skaun kommune i perioden 2008 – 2011. Prosent.

	2008	2009	2010	2011
Andel barn 1-5 år med plass i barnehage	87,8	91,2	89,3	89,5
Andel barn 1-2 år med plass i barnehage	76,3	83,1	74,1	79,7
Andel barn 3-5 år med plass i barnehage	96,4	96,5	98,5	95,6

Kilde: ssb.no/KOSTRA)

Tabell 2 viser utviklingen i dekningsgrad for Skaun kommune i årene 2008 – 2011. Vi ser en liten variasjon for alle barn med rett, der dekningsgraden var lavest i 2008 og høyest i 2009. For barn i alderen 3-5 år var dekningsgraden lavest i 2011, og gikk ned 3 prosentpoeng fra 2010, hvor den var høyest.

Tall fra barnehageportalen BASIL viser at tallet på barn som blir tatt opp ved prioritert (BL § 13) opptak er under 5 fra år til år i perioden 2008-2011, og av disse får om lag halvparten spesialpedagogisk hjelp. I samme periode har det variert fra 2 – 7 barn med nedsatt funksjonsevne, som har blitt tatt opp ved ordinært barnehageopptak. Det var færre i 2011 enn i 2008. I enkelte år har noen av disse fått spesialpedagogisk hjelp (OL § 5-7).

Tallet på barn med særskilte behov har økt fra 2008 – 2011. I disse årene har andelen barn med særskilte behov utviklet seg fra 0 – ca 3,3 % av alle barna som er i kommunale og private barnehager i Skaun kommune. Av disse barna har fra halvparten til to tredeler fått spesialpedagogisk hjelp (enkeltvedtak).

Tabell 3: Kompetanse blant ansatte i barnehager I.**Skaun, sammenlignbare kommuner kommunegruppe 7. Prosent.**

	Skaun	Orkdal	Klæbu	Gruppe 7
Andel ansatte med førskolelærerutdanning	38,4	46	37,4	30,4
Andel ansatte med annen pedagogisk utdanning	0,7	2	2,3	2,9
Andel styrere og pedagogiske ledere med godkjent førskolelærerutdanning	96,5	96,6	97,9	79,5
Andel styrere med annen pedagogisk utdanning	0	0	0	4,7
Andel pedagogiske ledere med annen pedagogisk utdanning	2,1	2,8	2,6	4,7
Andel assistenter med førskolelærerutd, fagutd, eller annen pedagogisk utdanning	23,4	43,5	34,8	26,2

Kilde: ssb.no/KOSTRA)

Tabell 3 viser at andelen ansatte med førskoleutdanning er nokså mye lavere i Skaun kommune enn i Orkdal, men at den er høyere enn for Klæbu og kommunegruppen. Den høye andelen for Orkdals del ser ut til å henge sammen med en høy andel assistenter med førskolelærerutdanning. Andelen styrere og pedagogiske ledere med førskolelærerutdanning er nokså lik for de tre kommunene, og høyere enn for kommunegruppen.

Tabell 4 Kompetanse blant ansatte i barnehager II.**Skaun 2008 – 2011. Prosent.**

	2008	2009	2010	2011
Andel ansatte med førskolelærerutdanning	35	44,6	39,7	38,4
Andel ansatte med annen pedagogisk utdanning	1,6	2,3	3,8	0,7
Andel styrere og pedagogiske ledere med godkjent førskolelærerutdanning	82,9	93,2	96,3	96,5
Andel styrere med annen pedagogisk utdanning	8,3	9,1	7,1	0
Andel pedagogiske ledere med annen pedagogisk utdanning			2,5	2,1
Andel assistenter med førskolelærerutd, fagutd, eller annen pedagogisk utdanning	20,3	50	27,7	23,4

Kilde: ssb.no/KOSTRA)

Andelen ansatte med førskoleutdanning økte fra 2008 til 2009, men har hatt en nedgang i årene 2010 og 2011. Det var i 2011 146 ansatte totalt i barnehagene i Skaun kommune, så en endring fra 44 til 38 % er ikke snakk om mange personer. Andelen styrere og pedagogiske ledere med førskolelærerutdanning har økt i perioden. Vi ser dessuten at det har kommet pedagogiske ledere med annen pedagogisk utdanning enn førskolelærerutdanning de siste to årene. Det var en høy andel assistenter med førskolelærerutdanning i 2009, sammenlignet med de andre årene. Vi har ikke noen forklaring på det. I BASIL går det fram at tallet på styrere har gått ned i perioden, mens tallet på pedagogiske ledere har gått opp. Dette henger sammen med nedleggelse og/eller sammenslåing av barnehager.

**Tabell 5 Antall pedagogiske ledere og størrelse på barnegrupper.
Antall stillinger, årsverk og barn i ulike aldersgrupper og oppholdstid.**

	2009	2010	2011	2012
Antall barn 0-6 år	480	470	515	520
Antall barn 0-3 år	176	147	187	199
Antall barn 4-6	304	323	328	321
Antall barn 0-6 med opphold > 32 timer pr uke	424	421	472	491
Antall årsverk pedagogiske ledere	30,85	37,35	45,45	46,25
Antall barn pr pedagogisklederårsverk (alle barn)	15,5	12,6	11,3	11,3
Antall barn pr årsverk pedagogisk leder (barn med opphold > 32 timer pr uke)	13,7	11,2	10,3	10,6
Minimum antall årsverk ved 9/18 barn ¹³	36,2	34,2	38,9	39,9
Minimum antall årsverk ved 7 /14 barn ¹⁴	46,8	44	50,1	51,3

Kilde: <https://basilrapport/udir.no> og Revisjon Midt-Norge

Tabellen gjelder hele kommunen (inkl. private barnehager). Vi ser av tabell 5 at tallet på barn har økt fra 2009 – 2012. Vi ser videre at det er antall barn mellom 0-3 år som har økt mest. Videre ser vi at antall årsverk har økt i samme periode, og antall barn pr. årsverk pedagogisk leder har blitt redusert noe. Vi har ikke informasjon om hvor mange årsverk det er i småbarnsgrupper og i avdelinger med store barn. Vi har tatt utgangspunkt i alle barn og delt de på antall årsverk pedagogiske ledere. Det samme har vi gjort med antall barn med opphold over 32 timer i uken¹⁵. Videre har vi sett på hvor mange årsverk pedagogiske ledere kommunen må ha totalt for å tilfredsstille normtallene i forskriften¹⁶. De to nederste radene i tabellen viser at viss normen er henholdsvis 9 (små) og 18 barn (store) pr årsverk pedagogisk leder har det totale antallet pedagogiske ledere i kommunen vært over normtallet de siste tre årene. Viss normen er 7 og 14 barn pr årsverk pedagogisk leder har antallet vært under normtallet.

¹³ Utgangspunkt: Barn med opphold > 32 timer

¹⁴ Som over

¹⁵ Det er det mest presise tallet vi finner ut fra rapporterte tall i BASIL

¹⁶ Jf. Forskrift om pedagogtetthet: 7-9 barn pr pedagogisk leder små barn og 14-18 barn pr. pedagogisk lede store barn

I intervju ga barnehagefaglig rådgiver uttrykk for at det er god dekningsgrad i barnehagene i Skaun kommune. Alle som har en lovfestet rettighet får plass, og i 2011 tok de dessuten inn barn som i alder var under grensen for rett til barnehageplass. Kapasiteten på barnehageplasser har økt, og i 2012 har ikke kommunen hatt behov for å opprette flere barnehageplasser. En konsulentrapport har bekreftet at med den siste barnehageutbyggingen vil det ikke være behov for økt kapasitet i årene framover. Likevel understreker rådgiveren at det til enhver tid vil være ventelister på grunn av den økte tilflyttingen av småbarnsforeldre til Skaun kommune.

Rådgiveren mente at kommunen er godt dekt opp når det gjelder voksentetthet og faglig kompetanse. Kommunen har vektlagt fagkompetanse ved utvidelse av kapasiteten, og ligger over minstenormen. Kommunen har likevel måttet dispensere fra kompetansekravet i tilfeller med vakanser og manglende faglig kvalifiserte søkere.

Styrerne vi snakket med ga alle uttrykk for at respektive barnehage ikke har plass til alle som ønsker seg dit. For å utnytte den totale kapasiteten får en del barn plass ved barnehager som ikke er i nærområdet. Det gjelder først og fremst de minste barna. De eldste som ønsker det får etter hvert plass i den barnehagen som sokner til skolen de skal gå ved.

De private barnehagene har samarbeidsavtale med kommunen. De får tilskudd fra kommunen basert på kommunens gjennomsnittlige utgift per barnehageplass siste regnskapsår. Opptaket ved disse barnehagene skjer etter de samme kriteriene som for kommunens barnehager. De private barnehagene har gjerne utvidet formålsparagraf og et annet innhold enn de kommunale. Det gjør at hele kommunen er nedslagsfelt, og at det ikke bare er barn fra nærområdet som går der

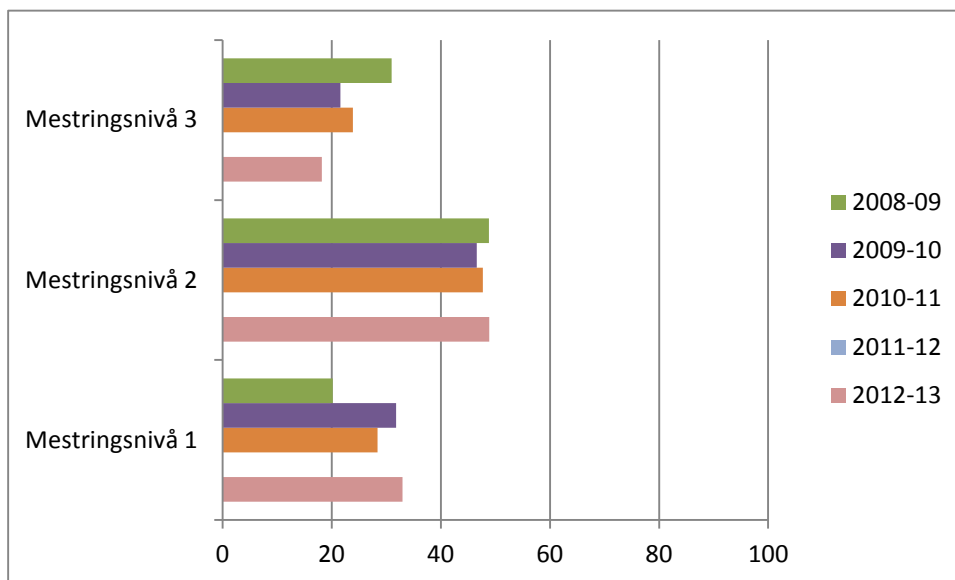
3.2.2 Tilstanden i skolene i Skaun kommune

Innledningsvis vil vi presentere noen data fra Utdanningsdirektoratets tilstandsvurdering av grunnskolen, og hvordan status er for Skaun kommune sammenlignet med kommunegruppen og Sør-Trøndelag fylke. Tallene, som er fra Utdanningsdirektoratet, viser tilstanden for elever på 5. og 8. trinn basert på resultater på nasjonale prøver i engelsk, lesing og regning. Skalaen for 5. trinn er delt inn i tre mestringsnivå: mestringsnivå 1, som er lavest, mestringsnivå 2 som er middels og mestringsnivå 3 som er høyest. For 8. trinn er skalaen delt inn i 5 mestringsnivå, der 1 er lavest, 3 middels og 5 er høyest. Resultatene for 5. trinn gir en pekepinn på den læringen som har skjedd i 1.-4. trinn, mens resultatene for 8. trinn kan være en pekepinn på læringen i barneskolen som helhet, og særlig 5.-7. trinn.

Undersøkelsen gjennomføres om høsten, og sier lite opplæringen i 5. klasse eller 8. klasse. Vi presenterer tilstanden for 5 trinn først.

Figur 1 Resultat fra nasjonale prøver 2008/09 – 2012/13.

Engelsk, 5. trinn. Andel på mestringsnivå.

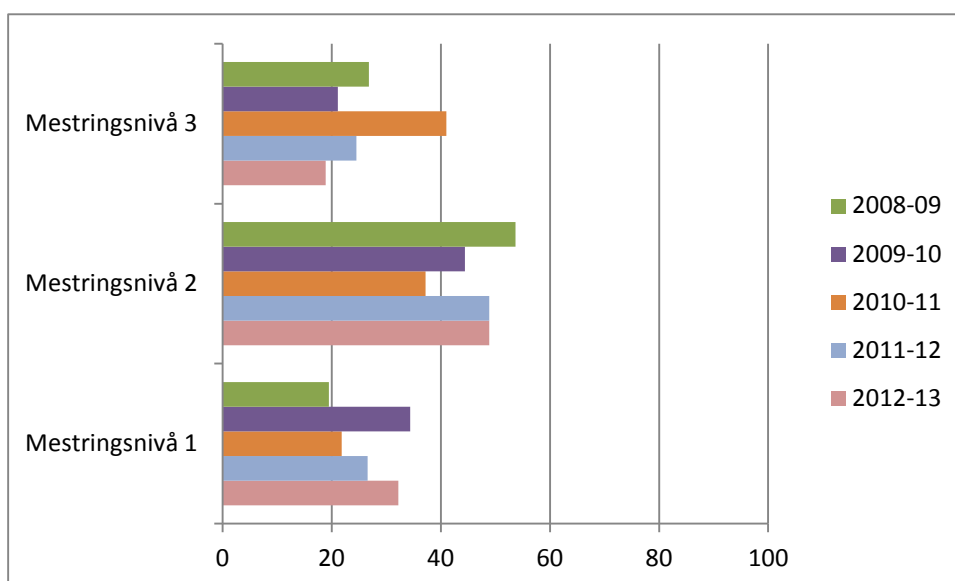


Kilde: udir.no

Diagrammet i figur 1 viser at det varierer noe fra år til år, men at det har vært lavere andel elever på mestringsnivå 3 de siste årene, og andelen elever på mestringsnivåene 2 og 1 har vært høyere de siste årene.

Figur 2 Resultat for nasjonale prøver 2008/09 – 2012/13.

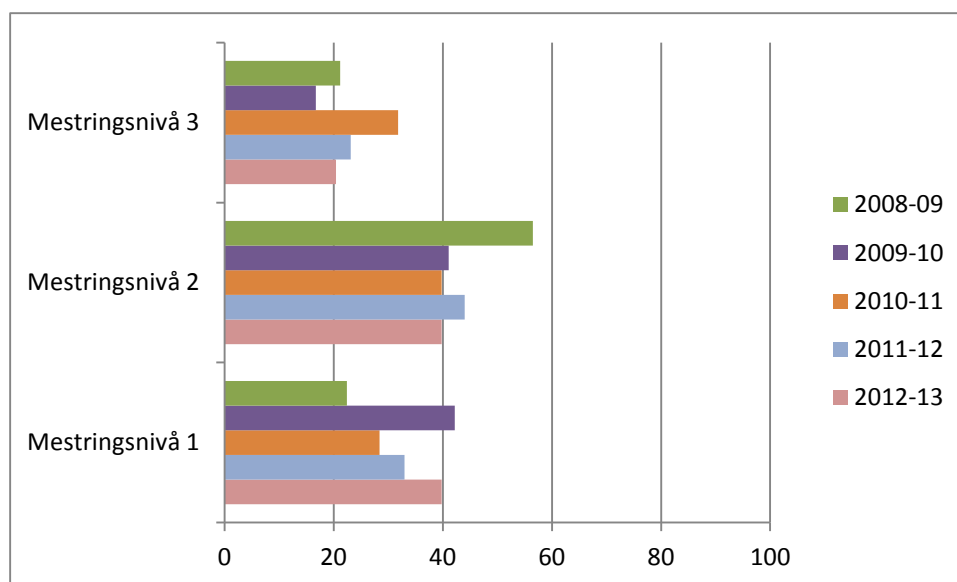
Lesing, 5. trinn. Andel på mestringsnivå.



Kilde: udir.no

Diagrammet i figur 2 viser høyere andel elever på mestringsnivå 1 og 2 i lesing fra skoleåret 2010/11. Det var færre elever som skåret på mestringsnivå 3 siste skoleår enn årene forut.

Figur 3 Resultat fra nasjonale prøver. Regning, 5. trinn. Andel på mestringsnivåer.



Kilde: udir.no

Diagrammet i figur 3 viser en lavere andel elever på mestringsnivå 3 i regning de siste to skoleårene enn i 2010/11. Videre var det høyere andel elever på mestringsnivå 2 i 2010/11 enn i 2011/12, og nedgang i skoleåret 2012/13 i forhold til året før. Andelen elever som har skåret på mestringsnivå 1 har økt siden skoleåret 2010/11.

Generelt har det vært en nedgang i mestringsnivå i alle tre fagene i årene 2010/11 – 2012/13.

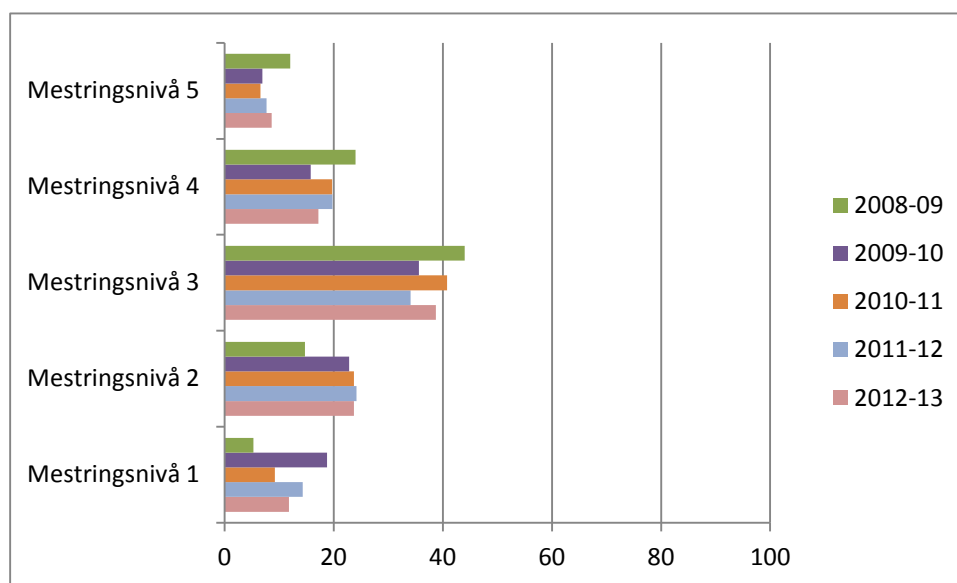
Går vi inn på den enkelte skole (ikke publisert) er det store variasjoner i nivå mellom de fem barneskolene. Ved enkelte skoler er over halvparten av elevene på mestringsnivå 1 i fagene engelsk og regning, og ca 1/3 på nivå 1 i lesing. Andre skoler har en andel på rundt 4 -10 % på mestringsnivå 1. Kommunene/skolene kan fritak enkelte elever fra deltakelse på nasjonale prøver. Det gjelder elever med enkeltvedtak om spesialundervisning og for elever, hvor deltakelse i prøvene åpenbart ikke vil gi utbytte i læringssammenheng. Fritaksprosenten for Skaun kommunes del har variert fra 0 – 6,3 % av elevene i alle tre fagområdene i perioden 2008/2009 – 2012/13. I skoleåret 2012/13 fra fritaksprosenten 0 i engelsk, 6,3 i lesing og 2,1 % i regning. Landsgjennomsnittet for fritak har ligget fra 0,3 – 4,9 i samme periode. Stor

andel fritak kan bidra til bedre resultat på prøvene. Går vi inn i den enkelte skole ser det ikke ut til at andel fritak har vesentlig betydning for den store variasjonen i mestringsnivå skolene imellom.

Vi tar også med resultat fra nasjonale prøver i 8. klasse. Her gjengis resultatene på en skala fra mestringsnivå 1 (lavest) – 5 (høyest).

Figur 4: Resultat for nasjonale prøver. Engelsk i 8. klasse.

Andel på mestringsnivå 1-5. Skoleårene 2008/09 – 2012/13.

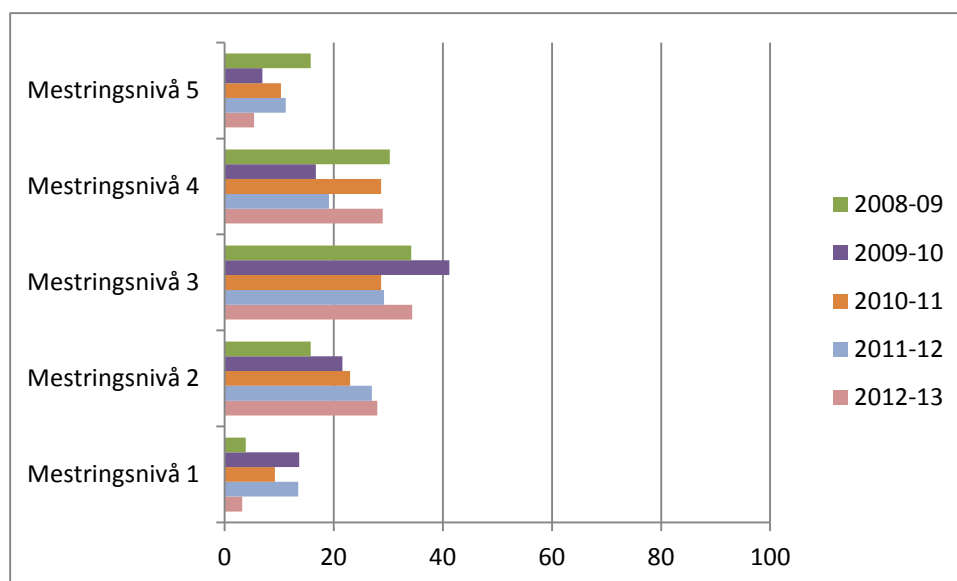


Kilde: udir.no

Vi ser av diagrammet i figur 4 at andelen elever som har skåret på mestringsnivå 3 i engelsk har blitt høyere de siste årene, og andelen på mestringsnivå 1 og 2 har blitt lavere. Andelen på mestringsnivå 4 gikk noe tilbake siste skoleår. Andelen på mestringsnivå 5 har vært nokså stabil de siste fire skoleårene.

Figur 5: Resultat for nasjonale prøver. Lesing i 8. klasse.

Andel på mestringsnivåene 1-5. Skoleårene 2008/09 – 2012/13.

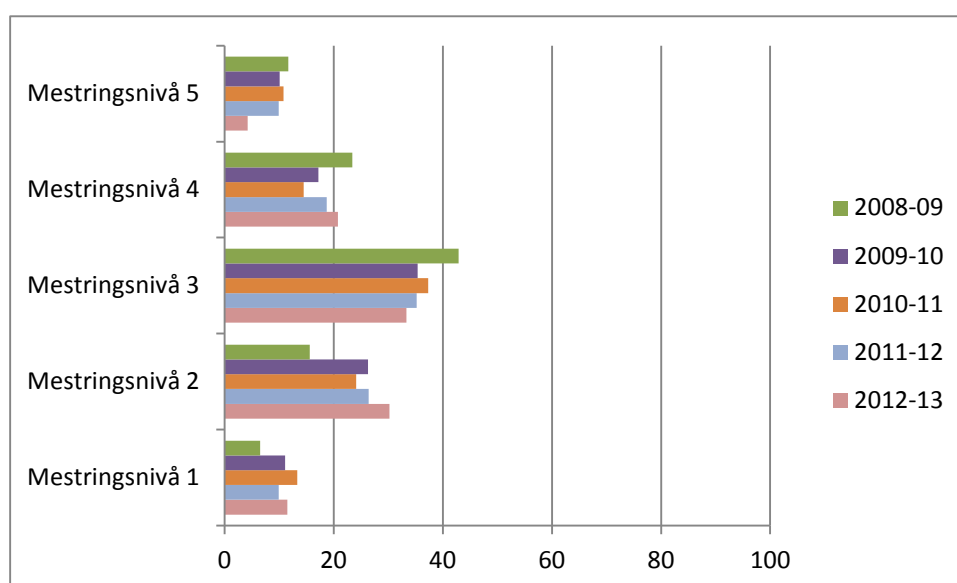


Kilde: udir.no

Av figur 5 ser vi at andelen elever som har skåret på mestringsnivå 2 og 3 i lesing har økt de siste to skoleårene, og at den var lavere på nivå 1 i 2012/13 enn året før. Andelen elever som skåret på mestringsnivå 5 var lavere i skoleåret 2012/13 enn året før. Omlag 90 % av elevene var på nivåene 2, 3 og 4 i 2012/13, mens andelen på de samme mestringsnivåene var på ca 70 % i 2011/12.

Figur 6: Resultat fra nasjonale prøver. Regning i 8. klasse.

Andel på mestringsnivå 1 – 5. Skoleårene 2008/09 – 2012/13.



Kilde: udir.no

Figur 6 viser at andel elever på mestringsnivå 1 og 2 var høyere det siste skoleåret, enn de forutgående årene. Det samme gjelder mestringsnivå 4. Andelen elever som skåret på mestringsnivå 5 var lavere i 2012/13 enn tidligere år.

3.2.3 Tidlig innsats

I et tilsyn som fylkesmannen gjennomførte av skoleeier i 2012 fikk Skaun kommune avviksmærknader for manglende koordinering av lokale læreplaner og manglende system for oppfølging av læringen. I intervju og dokumentasjon som vi har fått tilsendt går det fram det er satt i gang et arbeid på dette. Kommunen arbeider med å sette vurdering og oppfølging av kartlegginger og undersøkelser i system, og med å få til et koordinert opplegg for dette. Virksomhetsledere, skolefaglig rådgiver og PPT er involverte i dette arbeidet, bl.a. gjennom fagnettverkene. Arbeidet har også blitt forankret til politisk ledelse, gjennom det politiske hovedutvalget. Derfor arbeider kommunen for tiden mye med å forbedre de skolefaglige systemene. Med det mener rådgiver at kommunen vil få et helhetlig system, og ikke mange lokale varianter som det har vært tidligere.

Det er utarbeidet lokale prosedyrer for tidlig innsats 1.-4- trinn i Skaun kommune. Den ble vedtatt i mai 2012. I prosedyrene går det fram at skolene skal arbeide etter et lokalt system av rutiner/planer, at det skal utarbeides rutiner for å innhente informasjon og dokumentasjon slik at skoleeier kan vurdere skolenes arbeid med tidlig innsats. Videre framgår det at det skal øremerkes ressurser til tidlig innsats i ressursfordelingsmodellen for skolene i Skaun.

3.2.3.1 Ressursinnsats

Nedenfor viser vi en oversikt som vi har laget med utgangspunkt i innrapporterte tall for lærertimer og elevtimer i KOSTRA. Tallene er det mest presise vi kommer til når det gjelder lærertetthet.

Tabell 6: Antall lærertimer¹⁷ og elevtimer 1.-4., 5.-7. og 8.-10. trinn. 2009-2012¹⁸ og gjennomsnittlig gruppestørrelse. (% utvikling)

	2009		2010		2011		2012		2009 – 12 (%)	
	LT	ET	LT	ET	LT	ET	LT	ET	LT	ET
1.- 4. trinn	18888	253919	18309	270177	17433	273830	17540	300450	-1348 (-7 %)	46531(18 %)
Gj.sn. gruppest 1.-4.	13,4		14,8		15,7		17,1		27 %	
5. – 7. trinn	15475	215558	15418	215845	16211	220430	15756	227292	281 (2 %)	11734 (5 %)
Gj.sn. gruppest 5.-7.	13,9		14,0		13,6		14,5		3,5 %	
8. – 10. trinn	14364	232560	13224	230850	13566	234270	14592	243884	228 (2 %)	11324 (5 %)
Gj.sn. gruppest 8.-10.	16,2		17,5		17,3		16,7		6,5 %	
Sum	48727	702037	46951	716872	47210	728530	47888	772126	-1517 (-3 %)	26492 (10 %)
Sum gj. sn. gruppest 1.-10.	14,4		15,2		15,4		16,1		11,8 %	

Kilde: ssb/kostra

Tabell 6 viser en utvikling i antall lærertimer fordelt på trinnene 1.-4., 5.-7. og 8.-10. sammenlignet med antall elevtimer på samme trinn. Vi understreker at 2012-tallene i KOSTRA er foreløpige. Vi ser en nedgang i lærertimer på 1.-4. trinn i perioden 2009 – 2012. Samtidig ser vi at det er bare på disse trinnene at det har vært nedgang. Vi ser videre at elevtimetallet har økt i samme tidsperiode (2009-2011 og 2009–2012) og at det er på 1. – 4. trinn at elevtallsøkningen har vært størst. Videre viser tabellen gjennomsnittlig gruppestørrelse på 1.-4. trinn, 5.-7. trinn og 8.-10. trinn i samme periode. Det har vært en økning i gjennomsnittlig gruppestørrelse på alle trinnene, og størst økning har det vært på 1.-4. trinn. Gjennomsnittlig gruppestørrelse i kommunegruppe 7 har ligget på ca 14 elever på 1.-4. og 5.-7. trinn, og ca 16 elever på 8.-10. trinn¹⁹.

I saksutredning til sak PS 93/2012 (Skaun kommunestyre) ble det gitt uttrykk for at kommunen har utfordringer når det gjelder omfanget spesialundervisning. I følge KOSTRA 2011 er det en gjennomsnittlig andel av elvene i grunnskolen i Skaun på 10,6 % som mottar spesialundervisning. I saksframlegget går det videre fram at 10 % av den totale rammen av årstimer settes av til spesialundervisning og fordeles på skolene etter antall elever. KOSTRA 2011 viser 14,2 % av antall lærertimer. Ifølge saksframlegget er det et mål for kommunen at

¹⁷ Minus morsmål og finsk (0 årstimer i Skaun)

¹⁸ 2012 er foreløpige tall publisert pr. 15.3.2013 (Endelige tall pr 15.6.2013)

¹⁹ ssb/kostra

flest mulig elever skal få tilbud gjennom den ordinære opplæringen, og at det spesialpedagogiske tilbudet reduseres til 10 % av den totale rammen.

Kommunestyret i Skaun vedtok prinsipp for ressursfordeling i skolene i desember 2012²⁰. I kapittel 3c i innstillingen vises det til bestemmelse om tidlig innsats i opplæringsloven, og rådmannen foreslår en pott, tilsvarende 5 timer pr klasse på 1. – 4.trinn, som fordeles slik at hver klasse får 2 timer og resten fordeles etter elevtall. Forslaget ble vedtatt med virkning fra 1.8.2013, m.a.o. fra kommende skoleår.

Tilbakemeldingen fra skolelederne tyder på at skolene organiserer tidlig innsats litt forskjellig, men at innsatsen er spesielt rettet inn mot lesing. Ekstra ressurser til tidlig innsats er satt inn på 1. trinn, ved at det er flere lærerressurser enn minstekravet. Ressursene er redusert på 4. trinn. Ved enkelte skoler brukes ledige ressurser fra vakanser til å styrke innsatsen på første trinn.

Ved alle skolene vi var i kontakt med gjennomføres alle kartleggingsprøver fra Utdanningsdirektoratet, både de obligatoriske og de frivillige. Dette har blitt gjennomført i flere år, som del av føringene i opplæringsloven – nasjonalt vurderingssystem. I tillegg gjennomfører skolene jevnlig kartlegginger i egen regi. Det gjennomføres dessuten et intensivkurs – Lesefres, som er et 8 ukers kurs – á 4 timer i uken for de elevene som trenger ekstra lesestimulans. Skolene vi har vært i kontakt med har ikke kommet så langt med tidlig innsats innen matematikk.

3.2.3.2 Leksehjelp

Opplæringsloven gir elever på 1. – 4. trinn rett til leksehjelp. Leksehjelpen kan utføres av personer som ikke har pedagogisk utdanning, f.eks assistenter. Ved skolene i Skaun kommune er det assistenter som utfører leksehjelp. Nedenfor viser vi en oversikt over antall elever som deltar på de ulike trinnene, og ressurser som brukes til leksehjelp.

²⁰ PS 93/12 Prinsipper for fordeling av ressurser for skolene i Skaun kommune

Tabell 7 Leksehjelp. Antall elever, timer og ansatteressurser (årsverk og personer) fordelt på trinn.**Skoleårene 2010/11-2012/13**

Skoleår	2012-13				2011-12				2010-11			
	1.	2.	3.	4.	1.	2.	3.	4.	1.	2.	3.	4.
Trinn												
Antall elever med leksehjelp	44	43	42	26	29	51	31	40	39	31	40	30
Andel elever med leksehjelp i % av alle	38	41	38	28	29	46	35	44	36	36	43	31
Antall timer pr uke	7	10	10	11	10	10	10	10	9	10	11	10
Antall ansatteressurser pr uke/årsverk	6	7	7	13	9	9	7	9	11	10	11	10
Antall personer som utfører leksehjelp	10				11				11			

Kilde: Udir.no/GSI

Vi ser at tallet på elever som deltar i leksehjelp har holdt seg stabilt de tre skoleårene det har vært et tilbud (rettighet), men kanskje gått ned på 4. trinn.

De rektorene vi snakket med mener at det har vært bra og stabil oppslutning om leksehjelpen. Det er assistenter som har tilknytning til skole og SFO som står for leksehjelpen. Kontakten deres med kontaktlærerne er uformell, og ikke satt i system. Oppfølgingen av elevene er systematisk i den forstand at det registreres oppmøte og fravær som samles i en perm. Det er utarbeidet et evalueringsskjema som går til foreldrene. Behovet er størst fra 2. og oppover, ettersom det ikke er så mye lekser på 1. trinn. Det er størst oppslutning på 1. trinn. Ved en av skolene har det vært en time for lite, så tilbudet blir utvidet med en time neste skoleår. Det er 4. trinnet som får styrket leksehjelpen.

3.2.3.3 PPTs rolle og kapasitet

Skaun kommune har egen PP-tjeneste med 3 ansatte i 2,68 årsverk. I tillegg hadde de en tilknyttet i engasjement i 2012. Engasjementet var et samarbeid med fylkesmannen for å få ned ventelistene. Det er fortsatt ventelister til PPT, og både ledelsen ved PPT og ledelsen i barnehager og skoler ga uttrykk for kapasitetsproblem i PPT.

PPT jobber både med enkeltsaker og med systemsaker. De deltar i prosjektet LP-modellen, som er et prosjekt for arbeid med læringsmiljø og pedagogisk analyse. PPT har faste kontaktpersoner ved barnehagene og skolene, og har faste dager hvor de besøker

enhetene. Det gjør det enklere for PPT å engasjere seg tidlig, både i systemspørsmål og spørsmål vedrørende enkeltbarn. På grunn av kapasitetsproblem har det vært skiftende tilstedeværelse den siste tiden.

3.3 Revisors vurdering

Tidlig innsats er et lovkrav, med et konkretisert innhold. Vi har utvidet forståelsen av begrepet i denne forvaltningsrevisjonen, og ser på kommunens tilrettelegging for tidlig innsats før barna begynner på skolen.

3.3.1 Barnehagene

Det er ikke plikt å ha barna i barnehagen, men kommunen er forpliktet til å gi alle barn over 1 år et barnehagetilbud. Barnehagens formål, ifølge barnehagelovens formålsparagraf, er å stimulere til sosial og fysisk kompetanse, samt læring og mestring. Barnehageloven inneholder dessuten bestemmelser om kompetansen i barnehagen, og forskrift om pedagogtetthet angir minstemål.

Vi mener barnehagedekning og kompetansen i barnehagen er vesentlig for å bli kjent med barnas læringsforutsetninger så tidlig som mulig.

Våre data tyder på at Skaun kommune har tilfredsstillende barnehagedekning, men at de har utfordringer med tanke på stor tilflytning. Vi registrerer at eksterne analyser har konkludert med at kapasiteten er tilfredsstillende i tiden framover. Kommunen har hatt omtrent samme andel barn med barnehageplass som gjennomsnittet i kommunegruppen, men noe lavere enn Orkdal og Klæbu kommuner. Vi har sett at det er i de yngste aldersgruppene at andelen barn med barnehageplass har vært lavest, og at den har gått noe ned de siste årene. Likevel har kommunen enkelte år tatt inn barn som er født etter det tidspunktet som gir rett til barnehageplass. Samtidig vet vi fra intervju at det er kommet nye barnehageplasser i pressområdene.

Tallmaterialet vårt viser at kommunen ligger innenfor minstenormen når det gjelder pedagogtetthet. Vi har ikke tall på pedagogtettheten i aldersgruppene hver for seg, men totalt antall pedagogiske ledere er nok til at kommunen kan ivareta minstekravet både den yngste aldersgruppen og den eldste. Kommunen har ved enkelte tilfeller søkt dispensasjon i forbindelse med vakanser, bl.a på grunn av at det har vært vanskelig å rekruttere folk med kompetanse. Det kan ha vært for lavt antall pedagogiske ledere enkelte år, men sannsynligvis ikke de siste årene.

Opptak til de kommunale og de private barnehagene skjer samordnet og etter de samme kriteriene. De private barnehagene har gjerne utvidet formålsparagraf, som styrer opptaket.

3.3.2 Skolene

Tilstanden i skolene har vært et framtrødende tema de siste 10-15 årene, både i skolemiljø og i politisk miljø. Det har vært gjennomført flere reformer, og sist ut var Kunnskapsløftet²¹. Resultat fra internasjonale og nasjonale tester (nasjonale prøver) har vært diskutert, og nye tiltak har blitt satt inn. Skoleeier skal ha et helhetlig system som sikrer oppfyllelse av lov og forskrifter, i tillegg til kvalitetsutvikling. Skaun kommune har fått merknader fra fylkesmannen i en tilsynsrapport nylig, og det er satt igang et arbeid med å forbedre systemet. I 2009 kom bestemmelsen om tidlig innsats inn i opplæringsloven, som innebar at lærertettheten skulle styrkes på 1.-4. trinn innen lesing og matematikk. Vi har i denne undersøkelsen sett på status disse for fagene, for elever på 5. og 8. trinn i Skaun kommune. Resultatene som er presentert i diagrammene i kapittel 3.2.2 viser at andelen elever som skårer på mestringsnivå 1 (lavest) har økt de siste årene for elever på 5. trinn. Det gjelder alle tre fagene, både engelsk, lesing og regning. Ved enkelte skoler er andelen elever på laveste mestringstrinn i regning alvorlig høy. I intervju ble lesesatsingen i kommunen trukket fram. Skolene har satset mye på leseferdigheter de siste årene. Likevel går prestasjonene på nasjonale prøver ned, ved at andelen som har skåret på mestringsnivå 1 har vært høyest de siste årene. Det blir selvfølgelig galt å konkludere med at satsingen har vært feilslått eller utilstrekkelig. Om andelen elever på det laveste prestasjonsnivået hadde vært høyere uten denne satsingen vet vi ikke. På 8. trinn er ferdighetene vurdert etter fem mestringsnivå. Der er ikke resultatene så entydige. Der kan det se ut som at det går litt fram og tilbake fra skoleår til skoleår.

Det mest konkrete målet på om kommunen har økt lærertettheten på 1. – 4. trinn i lesing og skriving har vi funnet i KOSTRA. Her viser det seg at antall lærertimer på 1. – 4. trinn har gått betydelig ned i årene 2009 – 2012, mens elevtimetallet har gått vesentlig opp. På de andre trinnene (5.-7. og 8. -10. trinn) har lærertimetallet gått opp. Det gir grunn til å konkludere med at Skaun kommune ikke har økt lærertettheten på 1. – 4. trinn, heller ikke innen lesing og matematikk. Dette er i strid med det loven krever. Det kan se ut til at ressurser omrokeres innenfor 1.-4. trinn. Kommunestyret har vedtatt omrokking av ressurser innenfor eksisterende ramme til fordel for 1.-4. trinn fra skoleåret 2013-14. Revisor mener likevel at

²¹ Skolereform som trådte i kraft fra 2006.

det er mye som tyder på at kommunen ikke har fulgt opp pålegget om lærertetthet i 1.-4. trinn.

Leksehjelp, som kommunen er pålagt å tilby til elever på 1.-4. trinn, gjennomføres av assistenter i skolen og på SFO. Skolene skal tilby minst 8 timer leksehjelp i uken på 1.-4. trinn, hvorav minimum 1 time i uke for hvert trinn. Intervjuinformasjon tyder på at det har vært tilbudt en time for lite ved en av skolene, og at leksehjelpen skal styrkes på 4. trinn neste skoleår. Det ser ikke ut til å være lagt til rette for systematisk informasjonsoverføring mellom lærere og de som utfører leksehjelp. Etter vår vurdering ville det styrket opplegget med leksehjelp.

PPT-tjenesten spiller en viktig rolle når det gjelder tidlig innsats, og særlig med tanke på sakkyndig utredning av barn som trenger særskilt tilrettelagte tjenester. PPT har hatt ventelister en lengre periode, og fikk engasjert en prosjektmedarbeider via fylkesmannen i 2012 for å få redusert ventelistene. Ventelistene ble redusert og kapasiteten bedret i den perioden. PPT har faste kontaktpersoner inn mot barnehagene og skolene, og de har en målsetting om å være tilstede regelmessig ved barnehagene/skolene. På grunn av kapasitetsproblemer har PPT ikke klart å oppfylle denne målsettingen, og tilstedeværelsen ute i enhetene har ikke vært regelmessig. PPT deltar i prosjekt som gjennomføres i opplæringssektoren, og er for tiden delaktig i LP-prosjektet som pågår i Skaun. PPT deltar og i fagnettverkene blant barnehageledere og skoleledere.

4 Overgang

I dette kapitlet presenteres kriterier, data og vurderinger om hvordan det er lagt til rette for god overgang til skole, og overganger mellom ulike skoleslag. Hva som er gode overganger blir utdypet i kapittel 4.1, hvor vi presenterer kriteriene som vi har utledet for å belyse det.

4.1 Revisjonskriterier

Tidlig innsats er et gjennomgående tema i denne undersøkelsen, og vi legger til grunn at overgangen til skoletilværelsen er en viktig start tidlig i skoleløpet. For de fleste barn vil denne overgangen skje etter en periode i barnehage. Med bakgrunn i St.m. 16 (2006-2007) *...og ingen stod igjen. Om tidlig innsats* er det utarbeidet en veileder, *Fra eldst til yngst, 2008*, som har som formål å styrke sammenhengen mellom barnehage og skole, og skape en god overgang for barn når de begynner på skolen. Skolestarterne kan komme fra barnehage i skolens opptaksområde og de kan komme fra barnehager andre steder i kommunen. De kan også komme fra private barnehager i skolens nærområde eller i andre område andre steder i eller utenfor kommunen. Noen få barn har ikke bakgrunn fra barnehage. Uansett hvor barnet har tilbringt sine første fem år, har kommunen ansvar for å legge tilrette for god skolestart for alle. Overgang til skole og skoleslag tilhører de milepælene i livet som er nye og som er fylt med forventning og spenning. Det er det også viktig å lære seg å mestre. Det er ikke meningen at slike overganger skal være fullstendig forutsigbare. Veilederen understreker at målet ikke er å unngå overganger, men å unngå at de blir så store at barnet ikke kan mestre dem.

Veilederen anbefaler en overordna plan på kommunenivå for premissene for overgang mellom barnehage og skole. Kommunen bør legge til rette for et koordinert samarbeid om overganger, og den bør legge til rette for samarbeid mellom styrer i barnehage og rektor ved skole i samme opptaksområde.

Videre anbefaler veilederen at styrer og rektor ved den enkelte barnehage og skole tar ansvar for systematisk planlegging og oppfølging av overgangen mellom barnehage og skole. Kommunens, barnehagenes og skolens planer bør inneholde opplegg for ulike arrangement hvor barna får møte hverandre og de voksne de skal ha mest kontakt med i skolehverdagen, og legge til rette for at de får bli kjent med skolemiljøet og innholdet i skolehverdagen.

Veilederen sier ingenting om barn som ikke går i barnehager i kommunen, eller som ikke går i barnehage i det hele tatt. Vi mener det er viktig kommunens og den enkelte skoles ansvar til også å gjelde alle barna som skal begynne ved en av skolens kommuner.

Videre er det viktig at overgangene senere i skoleløpet er gode. I denne forvaltningsrevisjonen gjelder det overgangen fra barneskole til ungdomsskole og til en viss grad fra ungdomsskole til videregående skole. Når det gjelder det siste er det fylkeskommunen som er mottaker av elevene, så kommunen har begrenset ansvar her.

Det er ikke noe i regelverket, eller andre føringer, som sier noe spesifikt om overgangen barneskole til ungdomsskole. Vi har likevel hatt oppmerksomhet på den problemstillingen også, og legger til grunn at skoleeier og den enkelte skole bør ha rutiner og system for denne overgangen.

Når det gjelder overgang mellom ungdomsskole og videregående skole gjelder bestemmelser i opplæringsloven, om rådgivning, utdannings- og karrierevalg (§ 9-2). I forbindelse med Kunnskapsløftet ble faget utdanningsvalg innført. Formålet med faget er å sikre helhet og sammenheng i grunnopplæringen (grunnskole og videregående skole). Skoleeier skal tilby minimum 113 timer i faget utdanningsvalg på ungdomstrinnet. Mål for opplæringen er at elevene skal få kunnskap om og innsikt i de forskjellige utdanningsprogrammene i videregående opplæring, og hvilke karriereveier disse leder til. Videre skal faget gjøre elevene i stand til å reflektere over og planlegge egne utdannings- og karrierevalg.

Oppsummert:

- Kommunen bør ha en plan for overgang, som synliggjør premissene for overgang mellom barnehage og skole
- Kommunen bør legge tilrette for et koordinert samarbeid om overganger
- Det bør legges tilrette for et koordinert samarbeid mellom styrer i barnehage og rektor i skole
- Tilrettelegging for at barna blir kjent med skolemiljø, ansatte og hverandre
- Alle barn bør få et tilfredsstillende møte med skolen
- Det bør være samarbeid mellom barneskole og ungdomsskole for å legge tilrette for best mulig overgang til ungdomsskole
- Kommunen skal legge tilrette for utdannings- og karriereveiledning, ved å til 113 timer i faget utdanningsvalg og flere valgfagtilbud.

4.2 Data

Her presenterer vi intervjudata og annen dokumentasjon på kommunens system og oppfølging rundt overganger.

4.2.1 Plan for overgang mellom barnehage og skole

Skaun kommune ved hovedutvalg for oppvekst og kultur vedtok i november 2007 Plan for overgang mellom barnehage og skole i Skaun kommune. Planen inneholder en tidfestet oversikt over handlinger/temaer som skal gjennomføres i forbindelse med overgang fra barnehage til skole. Det innebærer pedagogisk retta tiltak og sosialt retta tiltak, der foreldre, PPT og andre aktører skal involveres er det spesifisert. Overgangen mellom barnehage og skole er en del av årsplanene, både for barnehage og skole.

4.2.2 Oppfølging av tiltak i forbindelse med overgang fra barnehage til skole

Ifølge rådgiver barnehage har det vært en utvikling i kommunen når det gjelder styrking av overgangen mellom barnehage og skole. Dokumentasjon, i tillegg til intervju med rådgiver og styrere, tyder på barnehagene følger et nokså likt løp når det gjelder overgang. Dette inneholder blant annet:

- Førskoleklubb – inneholder skoleforberedende aktiviteter
- Besøk fra elever i 1. trinn
- Besøk på SFO eller de besøker barnehagen. SFO og barnehage er sammenslått et par uker om sommeren, og ellers i vinterferien og andre av skolens fridager hvis det er hensiktsmessig.
- Skolestartere får faddere fra 6. trinn, faddertreff arrangeres våren før oppstart i skolen
- Tur sammen med faddere før sommerferien
- Gjennomføres overføringssamtaler mellom barnehage og kontaktlærer i 1. trinn
- Overføring av TRAS-skjema (Tidlig registrering av språkutvikling), verktøy for språk og sosial utvikling
- Turer for skolestartere

En barnehage har evaluert arbeidet med overgang, og fagnettverket har vurdert om det skal gjennomføres evaluering ved de andre barnehagene også. Ifølge rådgiver har det skjedd en utvikling siden 6-årsreformen, som gjør at skolestart og skoleinnholdet på 1. trinn har utviklet seg i en annen retning enn som det var tenkt ved innføringen av reformen. I fagnettverket har det vært snakket om at barnehageansatte (førskolelærere) burde vært inne i skolen for å observere hva som foregår på 1. trinn, slik at barnehagene kan gjøre forberedelsene til

overgangen bedre. Dette bekreftes også av styrere. Barnehagene savner kunnskap om hvordan barna starter når de begynner på skolen, f.eks med språk og matematikk.

Ved en av barnehagene er skolestarterne organisert i en klubb. I denne gruppa er det lagt opp til skolestartaktiviteter på tvers av skolestarterne i de ulike avdelingene. Dette er en av de store barnehagene, derfor er målet med å samle skolestarterne i en gruppe at de skal bli kjent med hverandre.

Planen for overgang ble vedtatt i 2007. Flere etterlyser en gjennomgang av planen og praksisen ved ulike barnehagene.

Barnehagene er ulikt organisert i Skaun kommune, som i de fleste kommuner. 2 av barnehagene er private, dessuten er noen barnehager organisert som del av oppvekstsenter med felles ledelse med skolen. Andre barnehager er selvstendige enheter med egen enhetsleder på linje med rektorene. I tillegg er det barn som går i barnehager utenfor kommunen. Skaun kommune ligger i Trondheimsregionens arbeidsmarked, og noen barn kan gå i private barnehager i nabokommuner. Enkelte av tettstedene i Skaun kommune opplever også stor tilflytning av innbyggere som har barn i barnehage-/skolealder. Dessuten er det barn som ikke er en del av noe barnehagetilbud i det hele tatt.

Barnehagetilbudet i Skaun kommune er innrettet slik at kommunen forsøker å gi alle 4-5 åringer med kommunal barnehageplass tilbud i barnehagen som sokner til skolen, dersom de ønsker det. Likevel er kapasiteten ved ulike barnehager slik at de ikke kan tilby alle det. Så det opplegget for overgang til skole som skjer ved barnehagene, og som er rettet mot nærskolen, tilfaller ikke alle barn, ifølge de vi har intervjuet. Når det gjelder de private barnehagene kan de ha barn fra hele kommunen, noe intervju ved den barnehagen vi besøkte bekrefter.

Den kommunale planen for overgang fra barnehage til skole gjelder også for de private barnehagene. Ved den barnehagen vi besøkte hadde de justert rutinene slik at de samsvarte med nærskolens rutiner. De som skal til andre skoler blir fulgt opp etter beste evne, og deltar på fadder dager og besøk på gjeldende skole.

Når det gjelder oppvekstsentrene tyder informasjon i intervjuene på at det er bedre tilrettelagt for kontakt og besøk. Det er tettere kontakt mellom styrer og rektor, ansatte ved barnehagen og skolen, og barna kjenner området fra før. Ved oppvekstsentrene utveksles det ressurser

også, og i skoleferiene brukes gjerne SFO-ressurser og lekeområder på tvers av barnehage og skole.

Det er styrerne ved barnehagene som tar første initiativ til samarbeidet om høsten. Når vårhalvåret nærmer seg tar skolene mer over. Det blir arrangert møter mellom kontaktlærere og ansatte i barnehagene og det går ut et informasjonsskriv til foreldrene til skolestarterne. Informasjonsskrivet inneholder opplysninger om frister, skoleskyss og fadderordning (fadderfest).

Alle rektorene vi snakket med hadde kontakt med gjeldende barnehage for de barna som ikke er ved barnehager som sokner til aktuelle skolene. Barna blir inviterte til å besøke skolen, og de inviteres til de samme arrangementene (foreldremøte, fadderfest) som barna i nærbarnehagen. Den informasjonen som oversendes fra barnehage til skole om enkeltbarn kommer også fra barnehager som ikke sokner til skolen. Også rektorene gir uttrykk for at de barna som ikke går ved en av nærbarnehagene får litt redusert mulighet til å bli kjent med skolen, men det var ingen som ga uttrykk for at de ikke ble tilstrekkelig ivaretatt.

4.2.3 Overgang mellom barneskole og ungdomsskole

Overgangen mellom barneskolene til ungdomsskole er noe mer oversiktlig ettersom barna i all hovedsak kommer fra kommunens skoler og det er én ungdomsskole i kommunen. Kommunen har skriftlige rutiner for overgang mellom barneskole og ungdomsskole. Revisor har fått tilsendt en aktivitetsplan for overgang mellom barneskole og ungdomsskole og en presentasjon som rektor ved ungdomsskolen har for elevene/foreldrene på 7. trinn. Aktivitetsplanen inneholder 12-13 aktiviteter fra februar og inn i høstsemesteret. Aktivitetene i høstsemesteret er kontaktmøter mellom tidligere kontaktlærere på 7. trinn og kontaktlærere på 8. trinn. En del av hensikten med møtet er at undervisningspersonalet på barneskolen skal få tilbakemelding om hvordan de nye kontaktlærerne oppfatter elevenes ståsted, for at barneskolen kan gjøre eventuelle justeringer i sin opplæring. Kontaktlærerne på 8. trinn får informasjon om barneskolelærernes erfaringer og innspill. I intervjuene med rektorene fikk vi tilbakemelding om at undervisningspersonalet i barneskolen ønsker å følge elevene et stykke inn i ungdomsskolen. Blant annet gjennomgår de resultatene for de nasjonale prøvene for å vurdere undervisningen ved egen skole.

Det er rektor og rådgiver ved ungdomsskolen som er ansvarlig og som står for de fleste aktivitetene, i tillegg til at kontaktlærere er involverte. Aktivitetsplanen inneholder sosiale tilstelninger, informasjonsmøter og planleggingsmøtene. I forbindelse med

planleggingsmøtene er det lagt opp til å diskutere sammensetning av grupper o.s.v. Rektor har utarbeidet en presentasjon for foreldrene på 8. trinn, som vi har fått tilsendt. I tillegg til informasjon om skolens visjon, målsettinger og satsinger, inneholder presentasjonen informasjon om hva som er nytt fra barneskole til ungdomsskole og faget utdanningsvalg.

Når det gjelder elever med spesielle utfordringer starter dialogen om overgangen tidligere. Det skrives pedagogisk rapport for disse elevene, som ligger til grunn for ny sakkyndig vurdering.

4.2.4 Overgang fra ungdomsskole til videregående skole

Det er mye oppmerksomhet om frafall i videregående skole i media. Dette er en kompleks sak, og det er vanskelig å peke på en, eller få årsaksforklaringer. Det er likevel rettet en del oppmerksomhet på innholdet i ungdomsskolen, og arbeidet som gjøres på de trinnene for å motivere elevene til å velge riktig vei videre.

Med kunnskapsløftet i 2006 ble faget "utdanningsvalg" innført. Formålet med faget er å gjøre overgangen til videregående skole enklere og dermed redusere frafallet der. Faget er rettet inn mot at elevene skal "bli kjent" med seg selv slik at de treffer rette valg²².

Det er innført et fag som kalles arbeidslivsfag, som er et alternativ til 2. fremmedspråk og flere valgfag i ungdomsskolen. I en informasjonsbrosjyre om ungdomsskolen er arbeidslivsfaget beskrevet, og det fram i tillegg at skolen tilbyr 4 valgfag for 8. trinnet (inneværende skoleår). Fagene er design og redesign, fysisk aktivitet og helse, medier og informasjon og sal og scene. I brosjyren er også faget utdanningsvalg beskrevet. På 8. trinn skal elevene jobbe med å finne ut hvem de er, i 9. trinn skal de jobbe med hva de ønsker å bli, og i 10. skal de velge. Skolen har en plan for utdanningsvalg for 10. trinn. Planen inneholder tilsammen 77 timer med tema som vedrører framtidige utdannings- og yrkesvalg. Deler av opplegget inngår i andre fag, som norsk og samfunnsfag. Planen beskriver dessuten et hospiteringsopplegg ved de videregående skolene²³ som Skaun ungdomsskole sokner til. Videre er veiledning til søknad og prosedyrer for det en del av planen. Det er lagt opp til deltakelse på fagopplæringsdagene i Trondheim spektrum, i tillegg til at det blir arrangert en lokal yrkesmesse, der elevene får møte lokale yrkesutøvere og aktører fra de videregående skolene i nærområdet. De ulike aktivitetene legges inn i en karriereperm for

²² Infoskriv til foresatte og elever. Skaun ungdomsskole 2012/2013.

²³ Orkdal, Melhus og Meldal videregående skoler.

hver enkelt elev. I tillegg til rektor er det rådgiver på ungdomsskolen som har hovedansvaret for overgangen til videregående skole, sammen med kontaktlærere. Skolen følger opp elevene første tiden i videregående skole, for å se hvordan det går med dem.

Skolen deltar dessuten i prosjektet "Ny Giv", som er en nasjonal satsing for at flere skal fullføre videregående opplæring. Ett av de tre delprosjektene er et samarbeidsprosjekt mellom fylkeskommuner og kommuner om tett oppfølging av svakt presterende elever som risikerer å ikke mestre videregående opplæring. Det har vært en utfordring, ifølge rektor ved ungdomsskolen, at lærere ikke har tatt imot informasjon fra begynnelsen, med begrunnelse i at de ønsker å møte elevene med "blanke ark". Etter en tid, har det vist seg, har de kontakt for få mer utfyllende informasjon om elevene. Rektor mente at de elevene som gikk ut av ungdomsskolen i Skaun kommune hadde noe bedre gjennomføring i videregående enn landsgjennomsnittet.

Rektor ved ungdomsskolen deltar i et fagnettverk sammen med ungdomsskolerektorer i Øyregionen. I det siste har flere rektorer fra de videregående skolene deltatt i disse møtene. Nedenfor viser vi en tabell som viser andel elever fra grunnskolen i kommunen med direkte overgang til videregående skole.

Tabell 8 Andel elever i grunnskolen med direkte overgang til videregående skole. 2009 – 2012. Skaun kommune og gjennomsnittet for kommunegruppe 7. Prosent.

	2009	2010	2011	2012
Skaun	100	96,5	97,7	100
Kommunegruppe 7	97,3	97,1	97,8	98,1

Kilde: ssb/KOSTRA

I 2009 og 2012 gikk alle elevene i grunnskolen i Skaun kommune direkte over til videregående skole. Andelen med direkte overgang lå omtrent likt med gjennomsnittet i kommunegruppe 7 i 2010 og 2011.

4.3 Revisors vurdering

Skoleeier har, sammen med ledere og ansatte i skoler, barnehager og PPT ansvar for at overgang fra barnehage til skole og grunnskole til videregående skole skjer på en måte som legger til rette for at barna kan mestre disse overgangene. Nasjonalt veiledningsmateriale knyttet til tidlig innsats og overgang mellom barnehage til grunnskole tilråder at skoleeier utarbeider en overordna plan for overgang mellom barnehage og skole, og at dette koordineres på en helhetlig måte. Skaun kommune har utarbeidet en slik plan. Planen er fra

2007, og har ikke vært revidert siden. Planen legger til rette for et felles løp for alle barnehagene og skolene i kommunen, samtidig som det gis rom for den enkelte barnehage og skole til å lage egne opplegg. Dokumentasjonen vi har fått tilsendt tyder likevel på at barnehagene og skolene følger et nokså likt opplegg. Det kan være nødvendig, slik flere har gitt uttrykk for, å evaluere denne planen og de ulike tiltakene ved barnehagene/skolene.

Opplegget er tilpasset at overgangen skjer mellom barnehage og skole, og gjerne fra barnehagene i kommunen. Vi har likevel inntrykk av at skoleledelsen ivaretar eventuelle kommende elever som ikke har gått i barnehager, eller i barnehagene i kommunen. Likevel kan det være en risiko for at barn som ikke går i barnehager i Skaun kommune ikke får den samme forberedende skolestarten som de andre. Det gjelder ikke mange, ettersom størstedelen av barna går i barnehager som sokner til nærskolen.

Innholdet på 1. trinn har blitt endret siden 6-årsreformen intrådte i 1997. Det ser ikke ut til at det er gjort systematiske vurderinger av eventuelle endringer i innholdet på 1. trinn, og hvilke konsekvenser det har for overgang mellom barnehage og skole. Det kan være fornuftig, slik det kommer fram i kapittel 2.2 at barnehageeier legger til rette for at ansatte i barnehagene kan gjøre seg bedre kjent med det.

Det er ikke klare føringer for overganger mellom barneskole og ungdomsskole. Vi vil likevel synliggjøre at det er et systematisk samarbeid mellom barneskolene og kommunens ungdomsskole om overganger. Vi vil trekke fram barneskolene følger med på resultatene og hvordan avgangselevne har det et stykke utover 8. klasse. Blant annet er det kontakt mellom kontaktlærere i begge skoleslagene om resultatene på nasjonale prøver (for 8.-klasse), og lærerne i barneskolen vurderer undervisningen på bakgrunn av det. Etter vår vurdering inngår det som en del krav og forventninger kvalitetsutvikling i opplæringen.

Kommunen har også en plan for 10. trinn for overgangen fra ungdomsskole til videregående skole. Overgangen er satt i system gjennom faget utdanningsvalg. Planen tilsvarer 77 timer. Det skal være 113 timer totalt, fra 8. – 10. trinn, så de resterende 36 timene antas å være fordelt på 8. og 9. trinn. Ungdomsskolen deltar i prosjektet Ny Giv, som er en prosjektsatsing for å bedre overgangen mellom ungdomsskole til videregående skole. Utdfordringen, etter revisors vurdering, er å kombinere målet om å gi lærere i videregående skole tilstrekkelig informasjon om elevene, for bedre forutsetningene for gjennomføring, og tanken om å møte eleven med "blanke ark". Skaun ungdomsskole og de videregående skolene de samarbeider med har ikke helt funnet løsning på det.

5 Kontakt med hjemmet

Både regelverket for barnehager og skole har bestemmelser om involvering og kontakt med hjemmet. I dette kapitlet gjør vi rede for hvilke bestemmelser og føringer det gjelder for dette, hvordan det er lagt til rette og gjennomføres i Skaun kommune og vår vurdering av dette.

5.1 Revisjonskriterier

I barnehageloven heter det at hver barnehage skal ha et foreldreråd og et samarbeidsutvalg.

Foreldrerådet består av foreldrene/de foresatte til alle barna og skal fremme deres fellesinteresser og bidra til at samarbeidet mellom barnehagen og foreldregruppen skaper et godt barnehagemiljø.

Samarbeidsutvalget skal være et rådgivende, kontaktskapende og samordnende organ.

Samarbeidsutvalget består av foreldre/foresatte og ansatte i barnehagen, slik at hver gruppe er likt representert. Barnehagens eier kan delta etter eget ønske, men ikke med flere representanter enn hver av de andre gruppene.

Videre heter det at barnehageeieren skal sørge for at saker av viktighet forelegges foreldrerådet og samarbeidsutvalget.

I den statlige rammeplanen for barnehager er samarbeidet utdypet. Her utdypes begrepene forståelse og samarbeid. Med forståelse menes gjensidig respekt og aksept av det innbyrdes ansvaret og oppgavene rettet mot barnet. Med samarbeid menes regelmessig kontakt der en utveksler informasjon og begrunnelser.

Personalet har ansvar for å gi foreldrene nødvendig informasjon om og begrunnelse for barnehagevirksomheten og invitere foreldrene til medvirkning. Foreldrene må kunne være trygge på at barna deres blir sett og respektert og at de får delta i et fellesskap som gjør dem godt. Barnehagen må være åpen for hva foreldrene venter og ønsker, både som enkeltpersoner og gruppe. Praktiseringen av verdigrunnlaget til barnehagen bør derfor drøftes med jamne mellomrom, både i foreldrerådet og samarbeidsutvalget.

Det er særlig viktig at det blir skapt gjensidig forståelse og trygghet mellom barnehagen og hjemmet på dette området.

Ut fra dette har vi utledet at kontakten mellom barnehagen og hjemmet må skje individuelt og i gruppe (som foreldreråd og samarbeidsutvalg). Videre har vi utledet at kontakten må vedrøre sosiale, så vel som pedagogiske, verdimeslige og driftsmessige spørsmål.

5.1.1 Skolenes kontakt med hjemmet

Bestemmelsene for skolene er nokså like det som gjelder for barnehagene. Opplæringsloven, med tilhørende forskrifter, inneholder bestemmelser om kontakten med foreldre. I dette kapitlet er det bestemmelsene i §§ 11-1 (a), 11- 4 og 11-7, om de formelle samarbeidsorganene som vil ligge til grunn (vedlegg 3). Bestemmelsene gjelder samarbeidsutvalg og skolemiljøutvalg (11-1-a), foreldreråd (11-4) og valg av leder, nestleder og sekretær (11-7).

I forskrift til opplæringsloven heter det at skolen skal holde kontakt med foreldrene gjennom opplæringsåret. I starten av hvert opplæringsår skal det holdes foreldremøte der foreldrene blir informert om skolen, innholdet i opplæringen, medvirkning til foreldrene, rutiner og annen informasjon som er relevant for foreldra.

Foreldrene har minst to ganger i året rett til planlagt og strukturert samtale med kontaktlæreren om elevens daglige arbeid og elevens kompetanse i fagene. I tillegg skal kontaktlæreren ha samtale med foreldrene om elevens utvikling i lys av opplæringslova § 1-1, generell del og prinsipp for opplæringen i læreplanverket.

Elevenes læringssituasjon skjer i økende grad på digitale plattformer. Digital kompetanse er en av de mest grunnleggende ferdighetene skolen skal gi elevene, jf. Læreplanens generelle del. En stor del av aktivitetene i skolen, uansett fag, skjer digitalt. Det er utviklet digitale læringsplattformer, hvor det er lagt tilrette for at det meste av det som vedrører opplæringen skjer: Ukeplaner, kartlegginger, lærestoff, vurderinger og tilbakemeldinger og aktiviteter i ulike fora. Lærere, elever og foreldre har egne tilganger og "rom" på disse læringsplattformene. Skolen skal sørge for at foreldrene involveres i barnas læring. Derfor er det viktig at det legges tilrette for at foreldrene kan bruke digitale læringsplattformer for å følge med på skolens innhold og sitt eget barn læring og utvikling.

Oppsummert:

- Kommunen har ansvar for at det ved hver skole og barnehage er organ hvor foreldre er representert:
 - Samarbeidsutvalg
 - Foreldreråd – Foreldrerådets arbeidsutvalg
- Saker av viktighet skal forelegges foreldrerådet og samarbeidsutvalget
- Personalet i barnehagen har ansvar for å invitere foreldre til medvirkning

- Praktisering av verdigrunnet i barnehagen bør drøftes med jevne mellomrom, både foreldreråd og samarbeidsutvalg
- Kontakten mellom barnehage og foreldre må individuelt og i gruppe, og må inneholde sosiale såvel som pedagogiske, verdimeslige og driftsmessige spørsmål
- Foreldrene skal som enkeltforeldre og som gruppe holdes orientert om innholdet i opplæringen, rutiner og annen informasjon som er relevant for foreldrene, og om elevens utvikling
- Det bør legges tilrette for at foreldre får kompetanse og kan følge med på skolens innhold og barnets læring og utvikling på digitale læringsplattformer. Enkelte kommuner har tatt i bruk digitale verktøy i barnehagene også.

5.2 Data

Nedenfor legger vi fram data fra intervju og dokument om samarbeid med hjemmet.

5.2.1 Barnehagenes samarbeid med hjemmet

I vedtektene for de kommunale barnehagene er samarbeidet med hjemmet omtalt i kapittel 3. Innholdet tar for seg foreldrerådet og samarbeidsutvalget, og er i hovedsak identisk med det som den nasjonale rammeplanen beskriver om det.

Ved alle kommunens barnehager er det et arbeidsutvalg for foreldrerådet (FAU). I tillegg er det et samarbeidsutvalg, der leder og nestleder i FAU deltar sammen med barnehageansatte. Representanter for barnehageeier kan også delta. Aktiviteten i FAU er i hovedsak knyttet til arrangementer av ulike slag; julefester, sommerfester og dugnader. Ved den private barnehagen som vi var i kontakt med er det et foreldreråd der alle foreldrene møter. Foreldrerådet har valgt en leder og med vara.

I de to kommunale barnehagene vi besøkte ble det gjennomført foreldremøter 1-2 ganger i året. Vi har fått tilsendt innkallinger og referat fra de fire siste foreldremøtene ved de to barnehagene.

Av referatene framgår det at foreldremøtene tar opp saker som brukerundersøkelse, virksomhetsplan og årsplan, samt generelle praktiske informasjonssaker om barnehagehverdagen.

Det gjennomføres to foreldresamtaler i året. Enkelte styrere ga tilbakemelding om at det kan være noe sviktende oppmøte på samtalene.

Samarbeidsutvalget skal være et kontaktorgan mellom brukere, ansatte og barnehageeier. Flere av styrerne ga uttrykk for at deltakelsen fra barnehageeiers side (politikere) er variabel.

Informasjonskanaler for øvrig er for det første den daglige kontakten ved bringing og henting. Hver familie har fast kontaktperson i personalgruppa. Da utveksles beskjeder muntlig, i hyller og sekker og epost.

Det gjennomføres brukerundersøkelser gjennom bedrekommune.no. Før vi gjengir resultatene beskriver vi kort hvordan undersøkelsene distribueres og brukes.

Barnehagefaglig konsulent bestiller bruker og passord, og distribuerer til hver enkelt enhet (kommunale barnehager). Videre distribuerer bistår rådgiveren hver enkelt enhet, og distribuerer resultatene til hver enkelt enhet ved undersøkelsens slutt. Rådgiveren har dessuten ansvar for en dialogkoferanse, der resultatene blir gjennomgått. Her inviteres enhetene, administrasjonen, skoleier og foreldrerepresentanter. Dialogkonferansen blir oppsummert skriftlig.

Enhetsleder distribuerer bruker/passord og lenke til undersøkelsen i et informasjonsbrev. Det blir lagt tilrette for at de som iokke har pc hjemme kan gjennomføre undersøkelsen i barnehagen. Videre har enhetsleder ansvar for å følge opp undersøkelsen (slik at flest mulig svarer). Enhetsleder presenterer resultatene i samarbeidsutvalget og FAU.

Tabell 9: Resultat for brukerundersøkelse i 2011. Skaun, Orkdal, Klæbu og landsgjennomsnitt. Skala 1-6, der 1 er lavest og 6 er høyest. Gjennomsnitt.

	Landsgjennomsnitt	Skaun	Orkdal	Klæbu
Ditt barns sosiale utvikling	5,2	5,2	5,3	5,1
Hvordan barnehagen legger til rette det enkelte barns læring	4,7	4,6	5,0	4,4
Barnehagens bidrag til ditt barns språkutvikling	4,9	4,8	5,1	4,7
Barnehagens tilrettelegging av skoleforberedende aktiviteter	4,9	4,6	5,0	4,4
Dine muligheter for medinnflytelse over tilbudet i barnehagen	4,4	4,3	4,7	4,0
Barnehagens samarbeid med hjemmet	4,8	4,7	5,1	4,4
Samarbeidsutvalgets arbeid for å sikre foreldrenes medvirkning	4,4	4,1	4,6	3,9
Informasjons om hvordan ditt barn har det	4,5	4,5	4,9	4,2
Informasjons om det som skjer i barnehagen	4,7	4,7	5,0	4,1

Kilde: bedrekommune.no

Skaun kommune får noe lavere skår enn landsgjennomsnittet, med unntak av spørsmålene om informasjon og barnets sosiale utvikling. Orkdal skiller seg gjennomgående ut med høyere gjennomsnittsskår på alle spørsmål. Spørsmålet om samarbeidsutvalgets arbeid for å sikre foreldrenes medvirkning er det som får lavest skår for alle kommunene, og Skaun får

4,1 i gjennomsnittsskår på det spørsmålet. Barnets sosiale utvikling er det som får høyest gjennomsnittsskår, også det gjelder for alle kommunene.

Tabell 10: Resultat for brukerundersøkelse i 2011 og 2010.

Skala 1-6, der 1 er lavest og 6 er høyest. Gjennomsnitt.

	2011	2010
Ditt barns sosiale utvikling	5,2	5,2
Hvordan barnehagen legger til rette det enkelte barns læring	4,6	4,5
Barnehagens bidrag til ditt barns språkutvikling	4,8	4,7
Barnehagens tilrettelegging av skoleforberedende aktiviteter	4,6	4,5
Dine muligheter for medinnflytelse over tilbudet i barnehagen	4,3	4,6
Barnehagens samarbeid med hjemmet	4,7	4,9
Samarbeidsutvalgets arbeid for å sikre foreldrenes medvirkning	4,1	4,6
Informasjons om hvordan ditt barn har det	4,5	4,5
Informasjons om det som skjer i barnehagen	4,7	4,7

Kilde: bedrekommune.no

Det er gjennomført brukerundersøkelse for 2010 og 2011 i Skaun kommune. Det var en utvikling i retning litt høyere skår på spørsmålene om barnas læring, språkutvikling og skoleforberedende aktiviteter fra 2010 til 2011. På spørsmålene om muligheter for medinnflytelse på innholdet i barnehagen, barnehagens samarbeid med hjemmet og SUs arbeid for å sikre foreldrenes medvirkning var det lavere gjennomsnittsskår i 2011 enn i 2010.

5.2.2 Samarbeid med hjemmet – skole

Ved skolene er det de samme formelle samarbeidsinstansene som for barnehagene, i tillegg er det skolemiljøutvalg hvor foreldre er representert. FAU består av foreldrekontaktene på hvert trinn. Det velges ny leder hver høst, som er ansvarlig for innkalling og sakene som blir tatt opp. Rektorene sørger for å være tilgjengelige, og møter når saker som vedrører skoledrift, læringsspørsmål og skolemiljø er oppe. Ellers sørger FAU for at praktiske arrangement knyttet til skolemiljøet blir avviklet.

To representanter for FAU deltar også i samarbeidsutvalget. Arbeidet i samarbeidsutvalget får varierende omtale. Det er varierende oppmøte, spesielt fra politikernes side. Det kom det tilbakemelding om fra flere rektorer. Skolefaglig rådgiver ga, på bakgrunn av tilbakemeldinger fra rektorene i enhetsledermøter, politikerne skryt for deltakelse.

Digitalisering av opplæringen har vært sentralt tema de siste 10-15 årene, og spesielt de siste 8-10 årene har digitale læringsverktøy og læringsplattformer vært viktige verktøy for digitalisering av læringen. Kommunene bruker ulike plattformer, og i Skaun bruker de læringsplattformen Fronter. Felles for mange læringsplattformer er at det er lagt opp til interaktiv læring og kommunikasjon mellom skoleledelse/lærere, elever og foreldre. Blant intensjonene er at foreldrene bedre skal kunne følge med på barnets læring. Intervju med rektorer tyder på at det varierer skolene mellom når det gjelder kommunikasjon med foreldrene via Fronter. Ved en av skolene vi besøkte ble det gitt tilbakemelding om at Fronter var nesten den eneste kommunikasjonskanalen utenom fysiske møtene. All informasjon, inklusive innkallinger til og referat fra møter der foreldre deltar forelå på Fronter. Ved andre skoler var tilbakemeldingen at det er var vanskelig å få foreldrene til å bruke Fronter, og at informasjon like gjerne skjedde gjennom epost, og noen ganger som beskjed hjem med elevene. Det er gjennomført kurs for foreldre i bruk av Fronter ved alle de skolene vi besøkte. Vi har hatt tilgang til Fronter, og innsyn i hvordan læringsplattformen brukes. Den er lagt opp slik at ukeplaner, prosjekt og læringsmål er lagt ut på plattformen, det samme gjelder elevenes arbeid. Videre er det lagt opp slik at informasjon mellom skole og elev og skole og hjem legges ut der. Innkalling og referat fra møter der foreldrene deltar kan også gjøres tilgjengelig der, det samme gjelder FAU-aktiviteten.

Utdanningsdirektoratet gjennomfører elevundersøkelse (obligatorisk), lærerundersøkelse og foreldreundersøkelse. I tillegg gjennomføres brukerundersøkelsen rettet mot foreldre for SFO. SFO-undersøkelsen har relativt god svaropplutning, mens foreldreundersøkelsen via Utdanningsdirektoratet har svært lav opplutning.

5.3 Revisors vurdering

Både barnehagene og skolene har de formelle utvalgene de er forpliktet å ha. Oppmøtet i utvalgene beskrives som varierende. Revisor har fått motstridende tilbakemeldinger om samarbeidsutvalgene. Noen barnehager og skoler ga uttrykk for at politikerne hadde ustabil oppmøte. Der det er tilfelle ivaretar ikke skoleeier forpliktelsene sine når det gjelder dialog og kontakt med foreldre.

Det er foreldrerådets arbeidsutvalg (FAU) som er det operative organet for foreldrene. I barnehagene er FAU-ene mer praktiske utvalg, som hjelper til med tilstelninger o.s.v. Revisor har likevel inntrykk av at temaer som gjelder barnehagens verdigrunnlag, innhold og utvikling blir diskutert i foreldremøter og i samarbeidsutvalget.

Ved skolene blir temaer som vedrører skolens drift og innhold i større grad diskutert i FAU-ene. Referater fra både foreldremøter og møter i FAU tyder på at rektor informerer om planlagte satsinger ved skolen, og resultat fra kartleggingsprøver, brukerundersøkelser o.l. På den måten blir foreldre tettere involvert i barnas læring.

I dette prosjektet har vi også vært opptatt av andre informasjonskanaler mellom barnehager, skoler og foreldrene. Vi har sett at informasjonen foreligger på ulike måter; muntlig, ved oppslag, i barnets sekk og på epost. Skolene bruker den digitale læringsplattformen Fronter. På læringsplattformen er det lagt til rette for bred oppfølging og dialog mellom lærer, elev og foreldre. Foreldrene har egen bruker, og kan følge med på alt fra ukeplaner og læringsmål til foreldremøter, FAU-møter og brukerundersøkelser. Læringsplattformen skal legge til rette informasjonsutveksling mellom skole og hjem på læringsplattformen, men den brukes i varierende grad. Det er bra at skolene sikrer at foreldrene får informasjon ved å bruke flere informasjonskanaler. Likevel er det viktig at kommunen foretar en kritisk gjennomgang av informasjonsflyten, for å få sikker og effektiv informasjonsflyt. Spesiell oppmerksomhet bør rettes inn mot bruken av den digitale læringsplattformen. Samtidig er det viktig å ivareta de foreldrene som ikke har digitalt utstyr eller kompetanse. Det kan være risiko for at det brukes for mye ressurser på å sende informasjon til foreldre via mange forskjellige kanaler, samtidig som at det kan være en risiko for at informasjon ikke når fram. Det er forbedringspotensial når det gjelder bruk av læringsplattformen når det gjelder kontakt med foreldrene. Det viktigste er at det vil styrke foreldrenes muligheter til å følge med på barnas læring. En annen grunn er at det vil være tids- og ressursbesparende for personalet i skolen.

6 Høring

Et utkast til rapport har vært på høring hos rådmannen i Skaun kommune. Rådmannen har avgitt høringssvar i form av tilbakemelding i 3 eposter fra henholdsvis rådmannen selv, barnehagefaglig rådgiver og skolefaglig rådgiver (vedlegg 1).

Tilbakemeldingene kan oppsummeres i 6 konkrete punkt (se vedlegg). Det er gjort korrigeringer i henhold til alle 5 kommentarene:

- 1.2 Fagleder PPT
- 2.4.4 Brukerundersøkelse (fotnote)
- 3.2.1 Alle med lovfestet rett...
- 3.2.3.1 Kartlegging av leseferdigheter; setning om satsing strøket, og tilføydd at kartlegging har vært del av føringer i lovverket
- 5.2.2 ...tilbakemelding fra rektorer i enhetsledermøte om politikerdelaktelse...
- 7.1 En av skolene har tilbudt for få timer leksehjelp.

Det vises for øvrig til vedlegg 1.

Vi vil tilføye at vi får egen del har endret et begrep i kapittel 3.3.2 fra "Ved enkelte skoler er andelen elever på laveste mestringstrinn i regning alarmerende" til ".....alvorlig høy".

7 Konklusjoner og anbefalinger

Kontrollutvalget i Skaun kommune kom, sammen med oss, fram til at det skulle gjennomføres en forvaltningsrevisjon av tidlig innsats i barnehage og skole i kommunen, og om kontakten med hjemmet og ulike overganger i utdanningsløpet. Forvaltningsrevisjonen er beskrevet og vurdert i denne rapporten. Problemstillingene vi har sett på er:

- 1) *Er det lagt til rette for å sette i verk tiltak tidlig i barnehage og skole for å gi barn og elever tilfredsstillende utbytte av barnehage og opplæring?*
- 2) *Er det lagt til rette for å iverksette tiltak for å redusere ulemper ved overganger mellom ulike barnehage og skole og ulike skoleslag i hele kommunen?*
- 3) *Sørger kommunen for nødvendig kontakt med foreldre?*

7.1 Konklusjon

Når det gjelder tidlig innsats er det vår konklusjon at kommunen ikke har oppfylt kravene i loven om ekstra lærertetthet på 1.-4-trinn i fagene lesing og matematikk. Mens lærertimetallet har økt på 5.-7. og 8.-10. trinn, har det gått ned på 1.-4- trinn i årene 2009 – 2012.

Resultatene fra nasjonale prøver har blitt svakere for 5. trinn i perioden 2008/09 – 2012/13, ved at en større andel av elever skåret på laveste mestringsnivå i engelsk, lesing og matematikk i 2012/13 enn årene tidligere. På 8. trinn er utviklingen noe bedre, men heller ikke her har det vært vesentlig bedring. Det kan være mange forklaringer på det, og ikke minst kunne utviklingen vært en annen og verre dersom de tiltakene som er satt inn ikke hadde funnet sted. Skolelederne innrømmer at det ikke har vært satt nok innsats i fagene engelsk og matematikk.

Etter et tilsyn fra fylkesmannen har kommunen satt i gang et arbeid med å få til et helhetlig kvalitetssystem for skolene. Det innebærer et koordinert system for alle skolene, og et system for å følge opp vurderinger, kartlegginger og andre undersøkelser.

Kommunen har lagt til rette for leksehjelp på 1.-4. trinn, og det er assistenter i skole og SFO som utfører dette. Kontakt og oppfølging mellom lærere og de som utfører leksehjelpen er ikke satt i system. En av skolene har tilbudt for få timer til leksehjelp.

Vi konkluderer med at barnehagene har tilfredsstillende kapasitet til å tilby alle med lovfestet rett, barnehageplass. Ikke alle får tilbud ved barnehagene nærmest der de bor. Kompetansen i barnehagene tilfredsstiller forskriftens minstenorm.

Vi konkluderer også med at PPT har hatt manglende kapasitet, noe som har medført ventelister og at de ikke får gjennomført den oppfølgingen av barnehager og skoler som de har målsetting om. PPT deltar i fora og prosjekt som kommunen har satt i gang i barnehager og skoler.

Når det gjelder overganger mellom barnehage og skole konkluderer vi med at det er en god oppfølging av det, og at den er satt i system på kommune-, barnehage- og skolenivå. Det vil være en viss risiko for at ikke alle barna får den samme forberedelsen til skolestart, ettersom noen kommer fra andre barnehager, eller annen førskoleordning enn den barnehagen som ligger nærmest skolen. Også overgangene fra barneskole til ungdomsskole og ungdomsskole til videregående skole er satt i system på kommunenivå og på skolenivå. Vi anbefaler likevel en gjennomgang kommunens plan for dette, og en vurdering av tiltakene som er satt i verk.

Til slutt konkluderer vi med at kommunen, barnehagene og skolene har lagt til rette for kontakt og dialog med hjemmet/foreldrene. Vi vil likevel gjøre oppmerksom på enkelte tilbakemeldinger om manglende engasjement fra skoleeiers side i den sammenheng. Vi konkluderer også med at det er forbedringspotensial når det gjelder løpende kontakt mellom barnehage/skole og foreldre, og vi vil anbefale en gjennomgang av informasjonsflyten mellom barnehage, skole og foreldre. I den anledning bør det rettes spesielt oppmerksomhet på den digitale læringsplattformen (Fronter), som er en plattform for gjensidig kontakt mellom skole og foreldre, og som er mulighet for foreldre å følge tettere med på barnets læring.

7.2 Anbefalinger

Vi anbefaler rådmannen å:

- Være tydelig overfor prioriterende myndighet på hva som gjelder av lovpålagte satsinger; i dette tilfellet tidlig innsats i lesing og matematikk, leksehjelp m.m

- Være oppmerksom på PPTs kapasitetssituasjon og sette i verk nødvendige tiltak
- Foreta en gjennomgang og vurdering av kommunens planer og system for overgang fra barnehage til skole og overganger mellom ulike skoleslag
- Foreta en gjennomgang av informasjonsflyten mellom barnehage, skole og foreldre; herunder en vurdering av forutsetningene rundt bruk av digitale verktøy.

Kilder

Lovverk og statlige føringer

LOV-2005-06-17-64 *Lov om barnehager (Barnehageloven)*. Kunnskapsdepartementet

FOR-2006-03-01-266 *Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver*.

Kunnskapsdepartementet

FOR-2005-12-16-1507 *Forskrift om pedagogisk bemanning*. Kunnskapsdepartementet

LOV-1998-07-17-61 *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (Opplæringslova)*. Kunnskapsdepartementet.

FOR-2006-06-23-724 *Forskrift til opplæringslova*. Kunnskapsdepartementet.

St.m. nr 16 (2006-2007).....og *ingen stod igjen. Tidlig innsats for livslang læring*. Kunnskapsdepartementet.

St.m.nr 22 (2010-2011) *Motivasjon – mestring – muligheter*. Kunnskapsdepartementet.

St.m. nr. 31 (2007-2008) *Kvalitet i skolen*. Kunnskapsdepartementet.

St.m. nr 41 (2008-2009) *Kvalitet i barnehagen*. Kunnskapsdepartementet.

F-4248-B Rundskriv: *Fra eldst til yngst. Samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole*. 2008. Kunnskapsdepartementet.

Veileder *Fra eldst til yngst. Samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole*. 2008. Kunnskapsdepartementet.

Politiske vedtak:

KU-sak 26/2012

KU-sak 33/2012

PS-sak 93/2012

Nettportaler:

SSB/kostra.no

<https://basilrapport/udir.no> (Utdanningsdirektoratets rapportportal for barnehager)

<https://ubas.udir.no> (Utdanningsdirektoratets rapportportal – GSI, tilstandsrapport m.m)

bedrekommune.no (KS og Kommuneforlagets portal for måling av tjenestekvalitet, bruker- og medarbeidtilfredshet)

Vedlegg 1 Høringsuttalelse

Rådmann

Hei!

Vi har ikke sett for oss en samlet "høringsuttalelse", dvs. ingen tilbakemelding på vurderingene - men kun tilbakemeldinger der vi mener fakta ikke er korrekt. Anne K. Bergem har sendt tilbakemeldingen du henviser til under her. Hege Røttereng har/skal også sende en kort tilbakemelding.

Jeg har etpar kommentarer:

- innledningsvis defineres PPT som egen enhet med egen enhetsleder. Dette medfører ikke riktighet; PPT er et fagkontor inn under enheten Barn, familie og helse som ledes av Eli Haugen (som var med på oppstartsmøtet du hadde med undertegnede)
- I rapportens 5.2 om brukerundersøkelser henviser du til at det er gjennomført undersøkelser for 2010 og 2011. Dette medfører riktighet, men i tillegg har vi gjort samme undersøkelser også i 2012 og nå i 2013 - dvs. 4 siste årene.

Mvh

Katrine Lereggen

Rådmann

Skaun kommune

Barnehagefaglig rådgiver

Hei!

Ber om at du retter opp en setning i den tilsendte forvaltningsrapporten.

Øverst på side 24 står; "I intervju ga barnehagefaglig rådgiver uttrykk for at det er god dekningsgrad i barnehagene i Skaun kommune. **Alle som vil ha plass får plass,**"

Siste setning må rettes opp til; **Alle som har en lovfestet rettighet får plass.**

Med hilsen

Anne Karin Bergem, konsulent

Skolefaglig rådgiver

Hei!

Ønsker noen rettelser i den foreløpige rapporten;

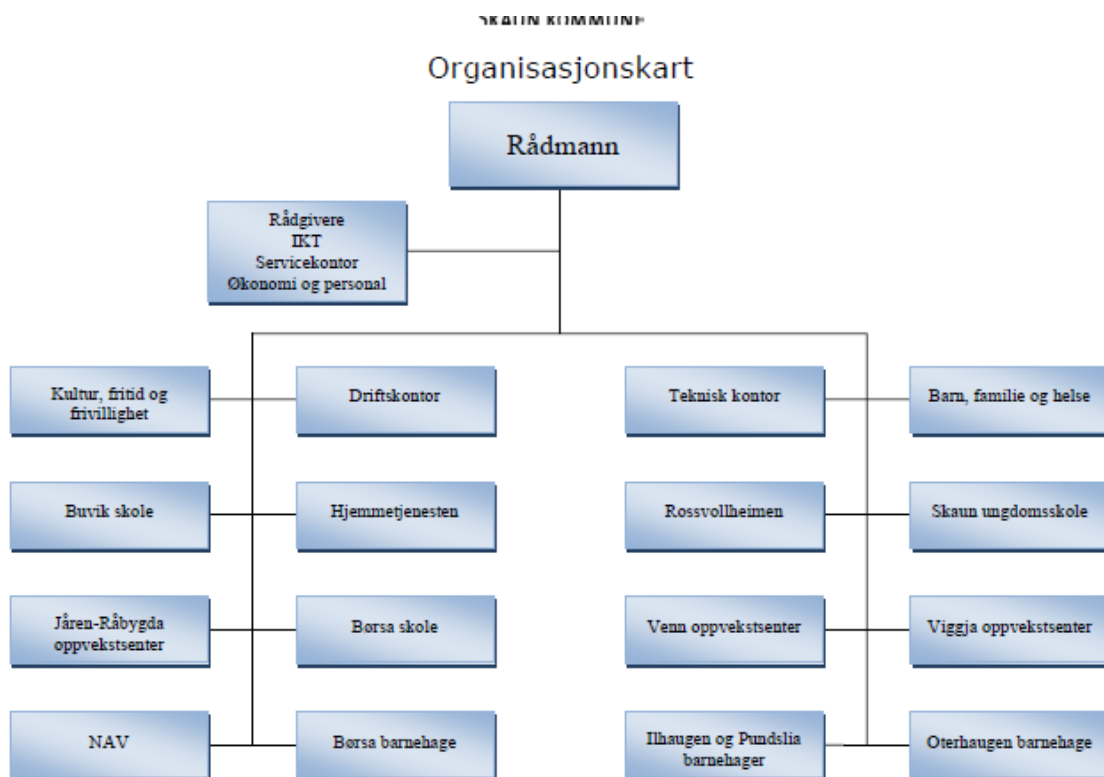
- 1.2 Om kommunen, første avsnitt; I denne forvaltningsrevisjonen vil vi trekke fram Pedagogisk-psykologisk tjeneste, som er en enhet med egen *fagleder*.
- 3.2.3.1 Ressursinnsats, siste avsnitt; "En del av satsningen er kartlegging." – Alle skolene har kartlagt elevene både med kartleggingsprøver og nasjonale prøve i mange år, som en del av føringene i Opplæringsloven – nasjonalt vurderingssystem. En kan dermed ikke si at kartlegging er en satsning.
- 5.2.2 Samarbeid hemmet – skole, 2. avsnitt; Informasjon som vi har fått fra skolefaglig rådgiver kom det fram det motsatte; politikerne får skryt for deltakelse. Skolefaglig rådgiver hevder dette på bakgrunn av svar rektorene har gitt i forbindelse med rådmannens enhetsbesøk.
- 7.1 Konklusjon, 3. avsnitt; *En* skole har dessuten tilbudt for få timer leksehjelp.

Med hilsen

Hege Røttereng, rådgiver

Vedlegg 2

Administrativ organisasjon – Skaun kommune



Vedratt av Skaun kommunestyre 25.11.2009, sak S2/09

Sak og arkiv 09/1665



Postadresse: Sandenveien 5, 7300 Orkanger

Hovedkontor: Statens hus, Orkanger

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no