



Melhus kommune

November 2020

FR 1153

1 SAMMENDRAG AV PROSJEKTPLAN

Problemstilling	Utformet to alternativer, se nærmere beskrivelse under kapittel 3.2.
Kilder til kriterier	<ul style="list-style-type: none">▪ Lov om barnehager (barnehageloven), LOV-2005-06-17-64▪ Lov om barneverntjenester (barnevernloven), LOV-1992-07-17-100▪ Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven), LOV-2011-06-24-30▪ Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova), LOV-1998-07-17-61▪ Serviceerklæring for grunnskolene i Melhus▪ Plan for overgang barnehage og skole
Metode	Intervju, dokumentgjennomgang og spørreundersøkelse.
Tidsplan	<ul style="list-style-type: none">• 300 timer• Levering til sekretær innen 31. mai 2021
Prosjektteam	Oppdragsansvarlig revisor: Hanne Marit Ulseth Bjerkan hanne.bjerkan@revisjonmidtnorge.no Prosjektmedarbeider: Tor Arne Stubbe tor-arne.stubbe@revisjonmidtnorge.no Styringsgruppe: <ul style="list-style-type: none">• Margrete Haugum• Johannes Nestvold
Uavhengighetserklæring	Ingen av de involverte revisorer vil få habilitetsproblemer ved gjennomføringen av prosjektet. Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisors uavhengighetserklæring er vedlagt prosjektplanen.

Kontaktperson Melhus kommune	Rådmann Katrine Lereggen eller den som rådmannen delegerer.
-------------------------------------	---

2 MANDAT

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

2.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Melhus bestilte i sak 48/20 den 3. november 2020 en forvaltningsrevisjon om tverrfaglig samarbeid barn og unge med utgangspunkt i plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024.

Fra plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024 er følgende omtalt når det gjelder tverrfaglig samarbeid barn og unge:

«Godt tverrfaglig samarbeid handler om at ulike fagmiljøer (lærere, spesialpedagogiske ressurser, pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjenesten) og helsestasjons- og skolehelsetjenesten) arbeider sammen og ser tilbudene til barn og unge i sammenheng. De ansatte i tjenestene må snakke godt sammen og barnas behov må være utgangspunktet for samarbeidet. Aktuelle innfallsvinkler i en forvaltningsrevisjon kan være å se på om regjeringens mål og forventninger for tverrfaglig samarbeid oppfylles, om foreldre får god veiledning og oppfølging, om barn og foreldre involveres for å finne gode løsninger, om ulike oppfatninger av regelverket for taushetsplikt, opplysningsplikt og avvergeplikt hindrer godt samarbeid og samordning, om tjenestene kjenner godt nok til hverandres arbeidsområder, om det arbeides strukturert og målrettet for å styrke det tverrfaglige samarbeidet og om det tverrfaglige samarbeidet kun er rettet mot enkeltindivider eller om det er rettet mot barnas samlede oppvekst- og læringsmiljø.»

Under behandlingen av saken refereres det til hovedmål barn og unge i kommuneplanen (samfunnsdelen):

«Melhus kommune skal være en god kommune å vokse opp i. Kommunen skal ha et tjenestetilbud som har god kvalitet i forhold til barn og unges behov. Det skal legges vekt på forebyggende arbeid og å komme tidlig inn og gi et helhetlig tilbud til de som trenger spesiell hjelp.»

I tillegg er følgende problemstillinger listet opp i protokollen fra møtet under behandling:

- *Hvordan arbeider kommunen systematisk med forebyggende innsats rettet mot barn og unge?*
- *Hva har kommunen gjort for å øke samhandlingen mellom de ulike kommunale virksomhetene og det arbeidet for barn og unge som foregår i frivillige lag og organisasjoners?*

- *Sørger kommunen for hensiktsmessig og forutsigbart samarbeid mellom barnehage, skole og kommunens hjelpe-/støttetjenester?*
- *Hva har kommunen gjort for å utvikle samarbeidet mellom barnehager, skoler, næringsliv og frivillige organisasjoner?*
- *Hvordan arbeider kommunen systematisk med samarbeidet om barns overgang fra barnehage til skole og mellom de ulike skoleslag? Og hvordan er rutiner for foreldreveiledning/samarbeid.*
- *Hindrer ulike oppfatninger av taushetsplikt, opplysningsplikt og avvergeplikt et godt samarbeid på tvers og dermed ikke til barn og unges beste?*
- *Hvordan er det tverrfaglige samarbeidet for å få gode fritidstilbud og trygge nærmiljø for barn og unge - herunder samarbeidet med frivilligheten?*
- *Er det målbare effekter av spesialpedagogiske tiltak gitt til barn i barnehage når barnet går over til barne-/ungdomskolen?*

2.2 Bakgrunnsinformasjon

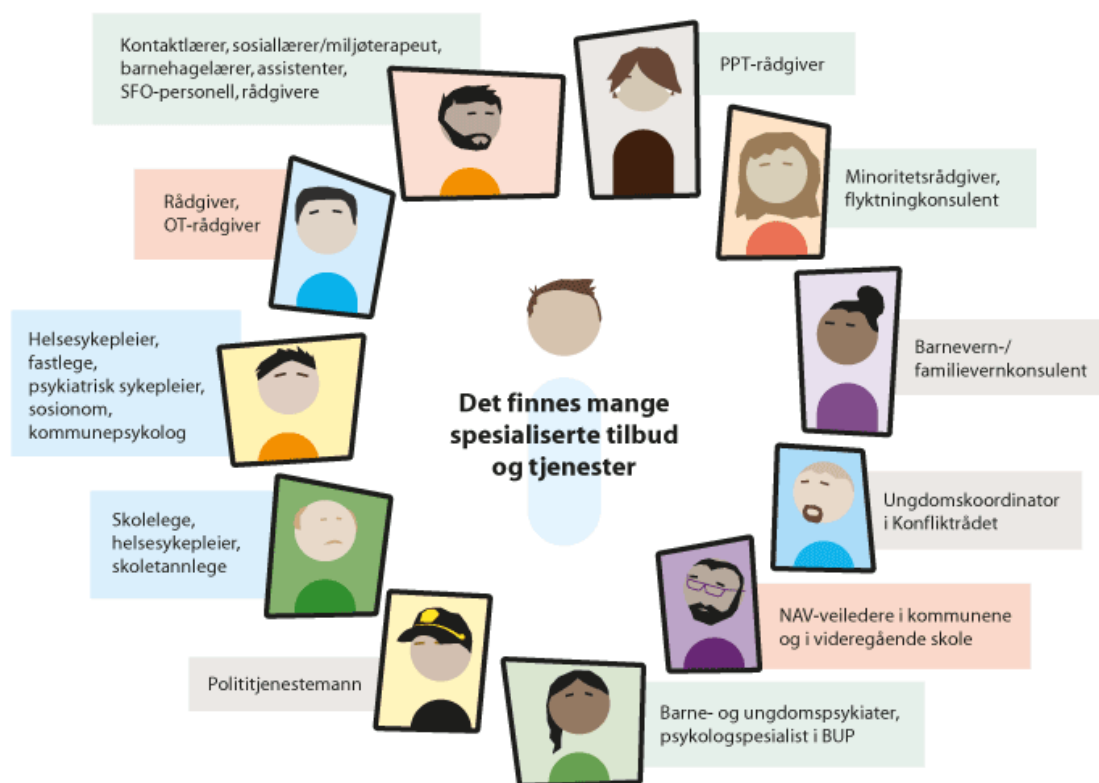
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (heretter Bufdir) skriver at nesten alle barn fra 1-18 år er en del av en utdanningsinstitusjon. Disse institusjonene er viktige for barns utvikling når det gjelder sosial og faglig kompetanse og generell livskvalitet. I Norge går de fleste barn under skolealder i barnehage, og barnehagen sees på som den første delen av utdanningsløpet¹.

I melding til Stortinget² skriver regjeringen at de vil at alle barn og unge skal bli sett og få den hjelpen de trenger når de trenger den, noe som innebærer at kompetansen bør være så nær barna som mulig. Regjeringen ønsker å bygge et lag rundt barn som blant annet inkluderer lærere, spesialpedagogiske ressurser, pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT) og helsestasjons- og skolehelsetjenesten. Regjeringen vil også styrke samarbeidet mellom foreldre, barnehage, skole, skolefritidsordning (SFO) og andre offentlige tjenester.

¹ Bufdir, 'Barnehage Og Skolegang' <https://bufdir.no/Statistikk_og_analyse/oppvekst/Barnehage_og_skole/>.

² Kunnskapsdepartementet, *Meld. St. 6 Tett På - Tidlig Innsats Og Inkluderende Fellesskap i Barnehage, Skole Og SFO*, 2019 <<https://www.regjeringen.no/contentassets/3dacd48f7c94401ebefc91549a5d08cd/no/pdfs/stm201920200006000dddpdfs.pdf>>.

Figur 1. Behov barn og familier kan ha for å kontakte ulike tjenester og personer



Kilde: Melding til Stortinget 6 (2019-2020)

Regjeringen understreker i Stortingsmeldingen at det er i kommunene det viktigste arbeidet skjer, og godt tverrfaglig samarbeid handler om ulike fagmiljøer som arbeider sammen og ser tilbudene til barn og unge i sammenheng. Regjeringen har fremhevet følgende mål for tverrfaglig samarbeid:

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

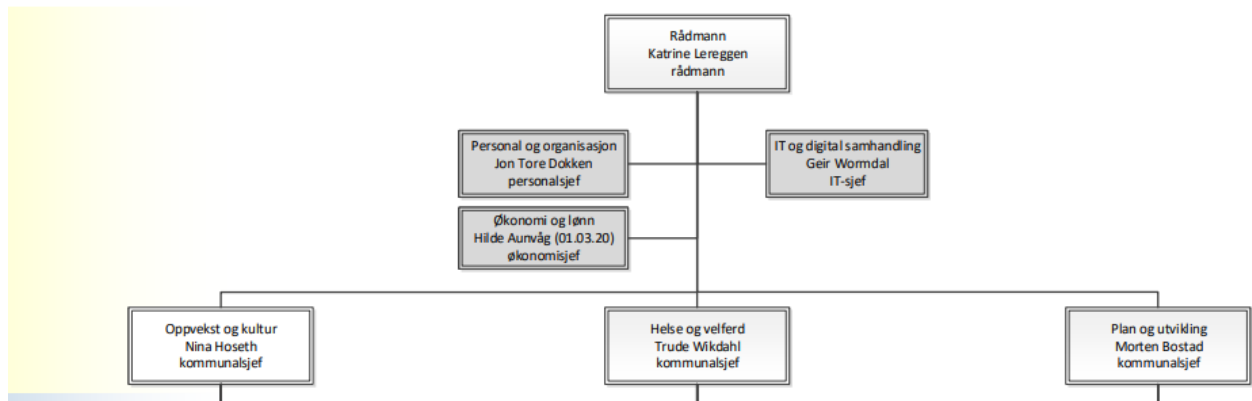
2.3 Kommunens organisering

Det er kommunene som har ansvaret for tjenestene barnehage og skole. I tillegg har kommunen ansvaret for barneverntjenesten, pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT) og helsestasjon/skolehelsetjenesten. Kommunen har også ansvaret for sosiale tjenester gjennom

NAV kommune hvor enkelte sosiale og økonomiske tjenester er spesielt rettet mot barn. Videre har kommunen tjenester og støtte innenfor kultur og aktiviteter.

Figuren nedenfor viser deler av organisasjonskartet til Melhus kommune.

Figur 2. Utdrag av organisasjonskartet i Melhus kommune

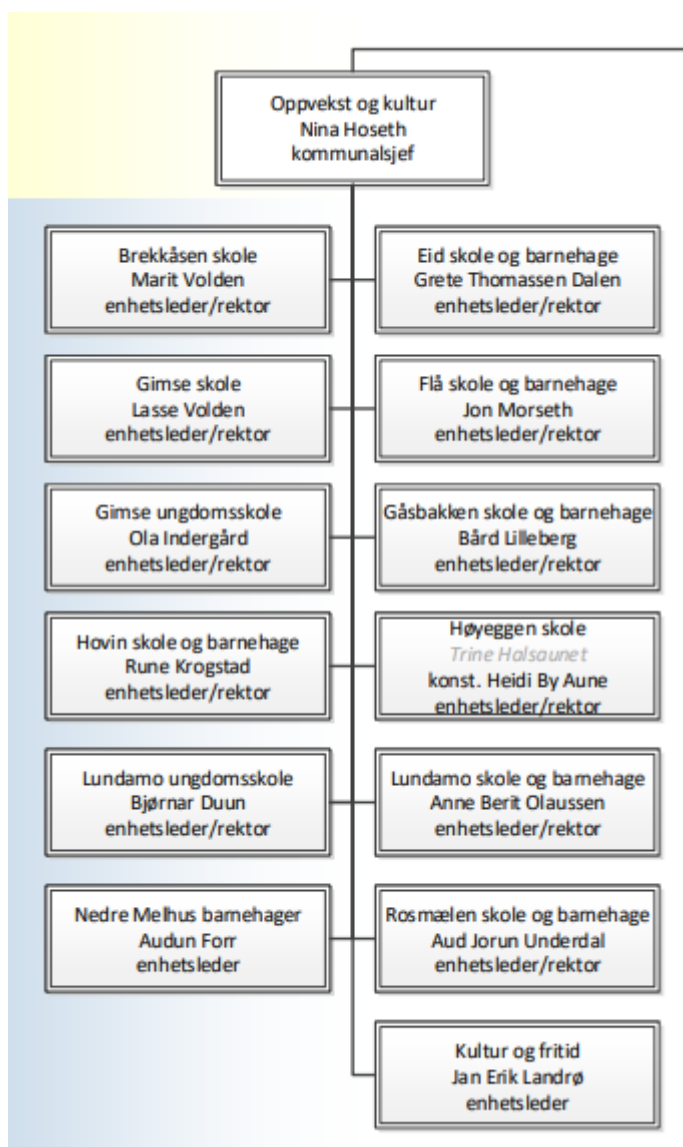


Kilde: Melhus kommune

Kommunens barnehager og skoler er organisert under området for oppvekst og kultur med egen kommunalsjef. Under området helse og velferd er enheten familie, forebygging og mestring organisert som inneholder blant annet avdelingene for helsestasjon- og skolehelsetjenesten og pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) med egne avdelingsledere. Barneverntjenesten tilhører også her. Melhus kommune har 11 kommunale barnehager og 6 private barnehager, samt 11 grunnskoler.

Organiseringen av området oppvekst og kultur er illustrert i figuren nedenfor:

Figur 3. Organisasjonskart for området oppvekst og kultur



Kilde: Melhus kommune

Organisasjonskartet viser at noen enheter er organisert som både skole og barnehage. Flere av disse enhetene har i tillegg til enhetsleder en avdelingsleder for barnehage.

Melhus kommune har to helsestasjoner hvor deres oppgave er å jobbe med helsefremmende og forebyggende for alle barn fra 0-5 år, og deres foreldre. Skolehelsetjenesten for barn 6-20 år er en forlengelse av helsestasjonstilbudet. Ved alle skolene i Melhus finnes det en helsesykepleier, og i tillegg består skolehelsetjenesten av lege og fysioterapeut. Videre har Melhus et lavterskeltilbud om helsestasjon for ungdom i alderen 13 til 21 år som er åpent hver onsdag på ettermiddagen.

Fra 2018 er Melhus og Skaun etablert i en felles interkommunal barneverntjeneste, hvor Melhus er vertskommune. Kommunen har egen PP-tjeneste som er kommunens rådgivende

og sakkyndige instans for barn, unge og voksne med behov for spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning i førskolealder og i skole.

I årsmeldingen 2019 skriver kommunen at samarbeidet med PPT i barnehagene er fruktbart, og at det gis veiledning og faglig påfyll som verktøy. Barnehagene og PPT samarbeider om et nettverk for spesialpedagogene hvor PPT og alle spesialpedagogene i barnehagene i Melhus deltar. I årsmeldingen 2019 skriver kommunen videre at det er et felles oppvekstfokus i Melhus, og at høsten 2018 startet arbeidet med å inkludere barnehagene i skolens Erasmus-arbeid³.

Det pekes videre på i årsmeldingen 2019 for kommunen at antall vedtak om spesialundervisning er stigende for alle trinn i perioden 2017-2018. Kommunen skriver at det ble gjort en gjennomgang av prosesser og tett samarbeid mellom skolene og PPT rundt enkeltvedtak i 2013 som hadde effekt, men at det nå ser ut som et liknende arbeid må gjøres. Samarbeidet mellom skolene og PPT må styrkes.

Kommunen skriver i årsmeldingen 2019 at de har en utfordring med stigende antall barn og unge med atferdsproblemer, og opplever at antall barn med behov for spesialpedagogisk tiltak er høyt i både barnehage og skole. Utfordringer er i større grad knyttet til psykisk helse og atferd og mindre til lærevansker.

³ Erasmus er EUs program for utdanning, opplæring, ungdom og idrett.

3 PROSJEKTDESIGN

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

3.1 Avgrensing

Revisor avgrenser kommunens hjelpe- og støttetjenester til å dreie seg om enhetene helsestasjon- og skolehelsetjeneste, barnevern og PPT. Disse tjenestene er viktige samarbeidspartnere for barnehager og skoler, og det er derfor viktig å undersøke hvordan samarbeidet med disse tjenestene fungerer. Revisor vil ikke undersøke hvordan barnehager og skoler arbeider med konkrete brukerorienterte tiltak for tidlig innsats.

3.2 Problemstillinger

Revisor har utarbeidet to alternativer for problemstillinger som presenteres nedenfor.

Alternativ 1

Alternativ 1 er utarbeidet på bakgrunn av de ulike problemstillingene som ble foreslått under behandling av bestillingen av forvaltningsrevisjonen. Følgende problemstillinger skal besvares i prosjektet:

1. Hvordan arbeider Melhus kommune systematisk med forebyggende innsats rettet mot barn og unge? (deskriptiv)
 - Internt i kommunen
 - Rettet mot frivilligheten og næringslivet
2. Sørger Melhus kommune for et hensiktsmessig og forutsigbart samarbeid mellom barnehage, skole og kommunens hjelpe-/støttetjenester?
 - Rettet mot overganger
 - Rettet mot samarbeidsfora mellom tjenestene
 - Rettet mot samarbeid med hjemmet
3. Er praktiseringen av taushetsplikt, opplysningsplikt og avvergeplikt mellom barnehage, skole og kommunens hjelpe-/støttetjenester til barn og unges beste i Melhus kommune?

Alternativ 2

Sett i sammenheng med regjeringens mål for det tverrfaglig samarbeidet og Melhus sitt hovedmål under kommunens tjenestetilbud for barn og unge foreslår revisor følgende problemstillinger:

1. Får barn og unge i Melhus kommune riktig hjelp fra hjelpe-/støttetjenestene ved behov?
 - Organisering
 - Kompetanse
 - Råd, veiledning og tiltak
2. Får barn og unge i Melhus kommune tidlig hjelp fra hjelpe-/støttetjenestene ved behov?
 - Tilgjengelighet
 - Saksbehandlingstid/responstid
3. Hvordan har hjelpe-/støttetjenestene organisert oppgavene sine for å øke den forebyggende innsatsen? (deskriptiv)
 - Rettet mot kommunens øvrige tjenester
 - Rettet mot andre offentlige tjenester
 - Rettet mot frivilligheten og næringslivet

3.3 Kilder til kriterier

Revisjonskriteriene utgjør en objektiv målestokk i forvaltningsrevisjon. Regelverket innen både barnehage, skole, helsestasjons-/skolehelsetjeneste, PPT og barnevern understreker viktigheten av riktige tjenester til riktig tid. Et samordnet og helhetlig tjenestetilbud er gjerne formulert som lovpålagt samarbeid med kommunens øvrige tjenester, mens tidlig innsats ofte er formulert som meldeplikter og krav til tjenestens tilgjengelighet for brukerne. I tillegg har man lokale ambisjoner og mål som er formulert i planer, avtaler og erklæringer.

Listen nedenfor er ikke uttømmende, men det er viktig å understreke at revisjonens vurderinger forankres i de vedtatte problemstillingene og kildene som er relevante for dem.

- Lov om barnehager (barnehageloven), LOV-2005-06-17-64
- Lov om barneverntjenester (barnevernloven), LOV-1992-07-17-100
- Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven), LOV-2011-06-24-30
- Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova), LOV-1998-07-17-61
- Serviceerklæring for grunnskolene i Melhus
- Plan for overgang barnehage og skole
- Andre kommunale dokumenter

3.4 Metoder for innsamling av data

Metoder for innsamling av data vil stort sett være de samme uavhengig av alternativet for problemstillinger. I alternativ 1 vil problemstilling 1 være deskriptiv og data vil basere seg på intervju med ansatte i kommunen og dokumentgjennomgang. Behovet for intervju med

næringslivet og frivilligheten vil revisor vurdere underveis. Tilsvarende gjelder for problemstilling 3 i alternativ 2.

Revisor vil i denne forvaltningsrevisjonen innhente erfaringer fra skolene og barnehagene om samarbeidet med kommunens hjelpe- og støttetjenester, samt praktisering av taushetsplikt, opplysningsplikt og avvergeplikt (for alternativ 1). Det vil være aktuelt å intervjuere ledere på området innenfor oppvekst og kultur. Intervju med sentrale ledere vil få frem detaljer og nyanser rundt problemstillingene, og gir revisor muligheten til å gå i dybden. Revisor vil vurdere om det er mest hensiktsmessig å intervjuere enhetsledere innenfor barnehage og skole, eller om det skal sendes ut en spørreundersøkelse med spørsmål om praktisering av de lovpålagte pliktene og deres erfaring med samarbeidet med hjelpe-/støttetjenester. Det vil også være aktuelt å sende ut en spørreundersøkelse til ansatte i barnehage og skole. Ved å gjennomføre en spørreundersøkelse har revisor mulighet til å innhente data fra ansatte for å få et representativt bilde av erfaringer knyttet til samarbeidet, og deres praktisering av de lovpålagte pliktene.

Videre vil det gjennomføres intervju med enhetsleder, avdelingsledere og et utvalg ansatte i PPT, barnevern og helsestasjons- og skolehelsetjeneste. Ved intervju av utvalgte ansatte vil revisor vurdere bruk av gruppeintervju. Et gruppeintervju med de ansatte kan gi muligheten til å se hvordan de ansatte som gruppe ser på samarbeidet, og eventuelt få fram ulike synspunkter. Et alternativ til gruppeintervju vil være en spørreundersøkelse til de ansatte innenfor de utvalgte hjelpe-/støttetjenestene, men dette må vurderes opp mot antall ansatte i tjenestene. I alternativ 2 vil det bli nødvendig å innhente dokumenter som er tilknyttet kompetanse i hjelpe- og støttetjenestene, blant annet kompetanseplaner (dersom dette eksisterer).

Virksomhetsplaner, rapporter, rutiner og prosedyrer vil innhentes for å beskrive organiseringen av det forebyggende arbeidet i hjelpe- og støttetjenestene. Dersom kommunen har statistikk over antall meldinger, undersøkelser og ulike typer tiltak tilgjengelig vil revisor bruke dette til å beskrive utviklingen innenfor tjenestene.

Revisor vil vurdere hvorvidt det blir nødvendig å foreta gjennomgang av et utvalg saker innenfor PPT, barnevern og helsestasjons- og skolehelsetjeneste.

Trondheim 24. november 2020

Hanne Marit Ulseth Bjerkan

Oppdragsansvarlig revisor

KILDER

Bufdir, 'Barnehage Og Skolegang'
<https://bufdir.no/Statistikk_og_analyse/oppvekst/Barnehage_og_skole/>

Kunnskapsdepartementet, *Meld. St. 6 Tett På - Tidlig Innsats Og Inkluderende Fellesskap i Barnehage, Skole Og SFO, 2019*
<<https://www.regjeringen.no/contentassets/3dacd48f7c94401ebefc91549a5d08cd/no/pdfs/stm201920200006000dddpdfs.pdf>>

Melhus kommune sin hjemmeside

Melhus kommune årsberetning og årsmelding 2019

VEDLEGG 1: UAVHENGIGHETSERKLÆRING

Prosjekt nr: FR1153	Kommune: Melhus
-------------------------------	---------------------------

Vurdering av uavhengighet - revisors egenvurdering i forbindelse med forvaltningsrevisjonsprosjekt:
Tverrfaglig samarbeid for barn og unge

Hovedreferanse:
Kommuneloven § 24-4
Forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3

Ansettelsesforhold:	<i>Undertegnede har ikke ansettelsesforhold i andre stillinger enn Revisjon Midt-Norge SA</i>
Medlem i styrende Organer	<i>Undertegnede er ikke medlem av styrende organ i noen virksomhet som ovenfor nevnte kommune deltar i.</i>
Delta eller inneha funksjoner i annen virksomhet, som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit	<i>Undertegnede deltar ikke i eller innehar funksjoner i annen virksomhet som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit til rollen som revisor.</i>
Nærstående	<i>Undertegnede har ikke nærstående som har tilknytning til ovenfor nevnte kommune som har betydning for uavhengighet og objektivitet.</i>
Rådgivnings- eller andre tjenester som er egnet til å påvirke revisors habilitet	<p>Før slike tjenester utføres foretas en vurdering av rådgivningens eller tjenestens art i forhold til revisors uavhengighet og objektivitet. Dersom vurderingen konkluderer med at utøvelse av slik tjeneste kommer i konflikt med bestemmelsen i forskriften § 18, skal revisor ikke utføre tjenesten. Hvert enkelt tilfelle må vurderes særskilt.</p> <p>Revisor besvarer løpende spørsmål/henvendelser som er å betrakte som veiledning og bistand og ikke revisjon. Paragrafen sier at også slike veiledninger må skje med varsomhet og på en måte som ikke binder opp revisors senere revisjons- og kontrollvurderinger.</p> <p><i>Undertegnede har ikke ytet rådgivnings- eller andre tjenester overfor ovenfor nevnte kommune som kommer i konflikt med denne bestemmelsen.</i></p>
Tjenesten under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver	<i>Undertegnede har ikke ytet tjenester overfor ovenfor nevnte kommune som hører inn under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver.</i>
Opptre som fullmektig for den revisjonspliktige	<i>Undertegnede opptre ikke som fullmektig for ovenfor nevnte kommune.</i>
Andre særegne forhold	<i>Undertegnede kjenner ikke til andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til uavhengighet og objektivitet.</i>

Trondheim, 24.11.20

Hanne Marit Ulseth Bjerkan
Oppdragsansvarlig revisor

Egenerklæring HMB

Signers:

<i>Name</i>	<i>Method</i>	<i>Date</i>
Bjerkan, Hanne M Ulseth	BANKID_MOBILE	2020-11-24 13:06



This document package contains:

- Closing page (this page)
- The original document(s)
- The electronic signatures. These are not visible in the document, but are electronically integrated.



This file is sealed with a digital signature.
The seal is a guarantee for the authenticity
of the document.

Revisjon

Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no