

FORVALTNINGSREVISJON

TVERRFAGLIG SAMARBEID FOR UTSATTE
BARN OG UNGE

PROSJEKTPLAN



Overhalla kommune

Mai 2021

FR-1181

1 SAMMENDRAG AV PROSJEKTPLAN

Problemstilling	<p>Problemstillinger som skal besvares i prosjektet er følgende:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Hvilket arbeid gjør Overhalla kommune for å identifisere utsatte barn og unge?2. Har Overhalla kommune et hensiktsmessig og forutsigbart samarbeid mellom barnehage, skole, PPT, barnevern og helsestasjon- og skolehelsetjeneste?<ul style="list-style-type: none">○ Organisering○ Forebyggende arbeid○ Samarbeidsfora mellom tjenestene○ Taushetsplikt og opplysningsplikt
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▪ Plan for overgang barnehage og skole▪ Kommunale dokumenter
Metode	Intervju, dokumentgjennomgang og eventuelt spørreundersøkelse.
Tidsplan	<ul style="list-style-type: none">• 280 timer• Levering til sekretær innen 30.04.2022
Prosjektteam	<p>Oppdragsansvarlig revisor: Marit Ingunn Holmvik</p> <p>Marit.holmvik@revisjonmidtnorge.no</p> <p>Prosjektmedarbeider: Tor Arne Stubbe</p>

	<p>Styringsgruppe:</p> <ul style="list-style-type: none">• Hanne Marit Ulseth Bjerkan• Anna Dalslåen
Uavhengighetserklæring	<p>Ingen av de involverte revisorer vil få habilitetsproblemer ved gjennomføringen av prosjektet.</p> <p>Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisors uavhengighetserklæring er vedlagt prosjektplanen.</p>
Kontaktperson Overhalla kommune	<p>Kommunedirektør Trond Steinvik eller den som kommunedirektøren delegerer.</p>

2 MANDAT

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

2.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Overhalla bestilte i sak 17/21 den 28.04.2021 en forvaltningsrevisjon om tverrfaglig samarbeid for utsatte barn og unge, med utgangspunkt i plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024. Kontrollutvalget foreslo temaet med bakgrunn i administrasjonens innspill om risikoområder.

Kontrollutvalget bruker begrepet **utsatte barn og unge** om barn og unge som er i en livssituasjon hvor de har utfordringer på flere områder samtidig. Det være seg:

- sammensatte behov
- behov for hjelp fra flere parallelle tjenester
- flere identifiserte risikofaktorer som tilsier utfordringer senere i livet.

Fra saksfremstillingen i kontrollutvalget er formuleringen «barn i utfordrende situasjoner» forsøkt beskrevet som at det favner bredt, og kan som eksempel omfatte barn med tiltak fra barnevernet, barn av foreldre med rus- og/eller psykiatriproblem, innvandrerbarn, barn med fysisk eller psykisk funksjonshemming, lære- eller adferdsvansker og barn som blir mobbet i skolen. Prosjektet må **vise hvilke grupper som finnes i kommunen og hvilke behov som er registrert**. Ut fra dette bør forvaltningsrevisjonen undersøke om kommunen har system for tverrsektorielt samarbeid og hvordan det fungerer.

I tillegg er følgende problemstillinger/spørsmål listet opp under kontrollutvalgets behandling:

1. Har kommunen rutiner for tverrsektorielt samarbeid som gjelder på tvers av fagområder og sektorer spesielt med henblikk på utsatte barn og unge?
2. Omfatter rutinene også personell som yter tjenester ut fra driftsavtale med kommunen? (eks. fastlege, fysioterapeut, logoped, synspedagog etc.)
3. Omfatter rutinene også samarbeid med eksterne instanser som politi, private tilbud etc.
4. Dersom rutiner finnes – hvordan fungerer dette i praksis?
5. Hvordan fungerer samarbeidet i forhold til tjenester der andre kommuner står som vertskommune?
6. Er det enkelte områder/grenseflater hvor samhandling er spesielt utfordrende?
7. Har de ulike etater/tjenesteytere en felles forståelse av utfordringene og evner å arbeide mot felles mål?

8. Hvordan er det tverrsektorielle samarbeid forankret i ledelsen, politisk og administrativt?
9. Hvordan implementeres ny praksis på samarbeidsfeltet?
10. I Hvilken grad involveres brukeren selv i planlegging og tjenesteutforming?
11. Hvilke utfordringer og følger har koronaepidemien skapt for slikt samarbeid?
12. Hvordan er klagemulighetene når det tverrfaglige samarbeidet ikke fungerer?

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 utdanningsløpet.¹

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.

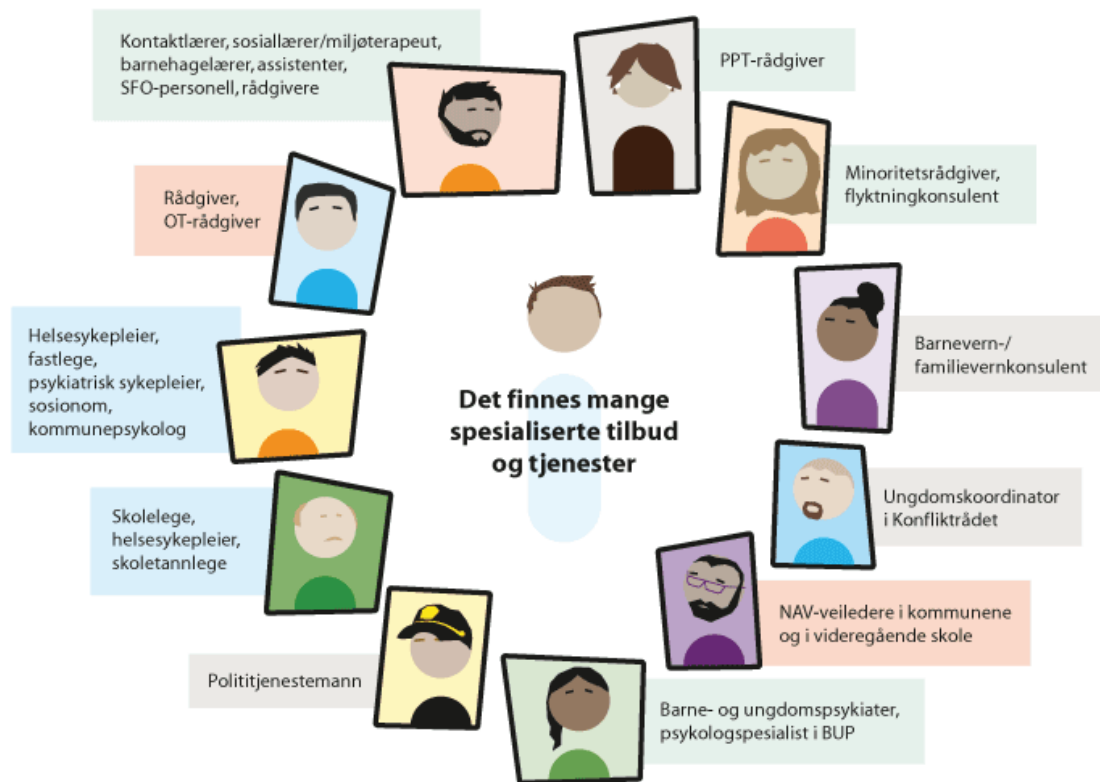
Regjeringen understreker i Stortingsmeldingen at det er i kommunene det viktigste arbeidet skjer, og godt tverrfaglig samarbeid handler om ulike fagmiljøer som arbeider sammen og ser tilbudene til barn og unge i sammenheng. Regjeringen har fremhevet følgende mål for tverrfaglig samarbeid:

- 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.

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,

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



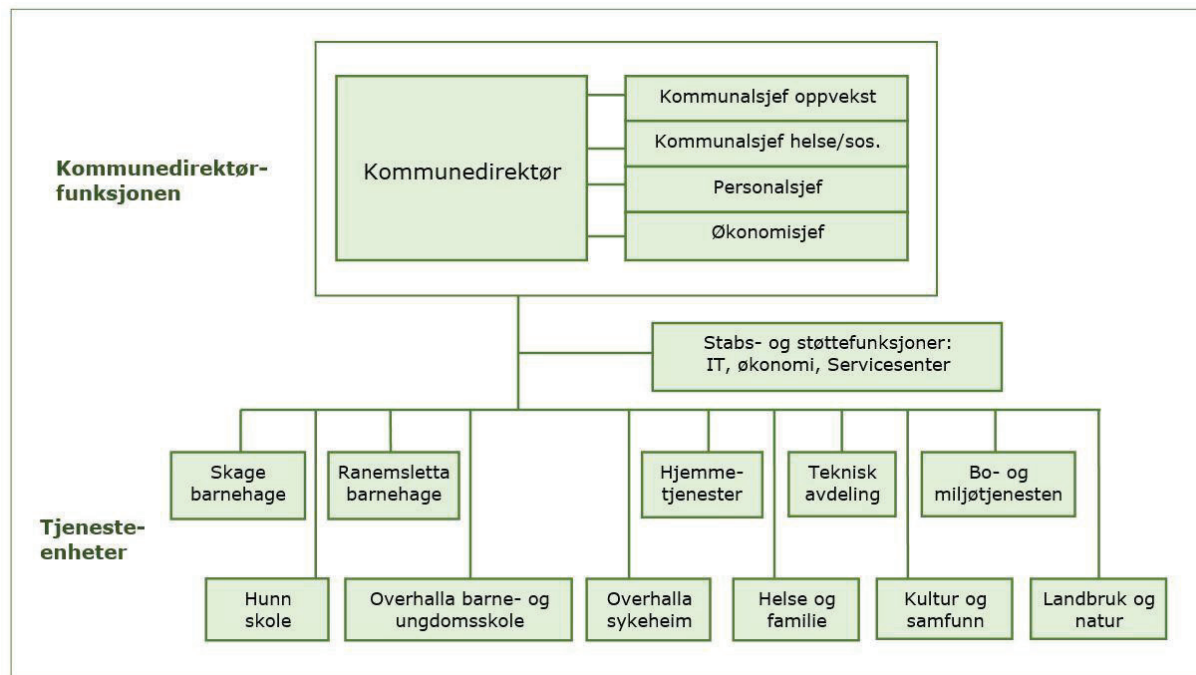
Kilde: Melding til Stortinget 6 (2019-2020)

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 organisasjonskartet til Overhalla kommune.

Figur 2. Organisasjonskart



Kilde: Overhalla kommune

Kommunen er organisert i to hovednivåer: kommunedirektørfunksjonen og 11 tjenesteenheter. 5 av disse tjenesteenheter omfattes av denne forvaltningsrevisjonen. Det er barnehagene Skaga og Ranemsletta, Hunn skole og Overhalla barne- og ungdomsskole samt Helse og familie. Enhetslederne har delegert myndighet innenfor drift, økonomi og personal.

Overhalla kommune samarbeider med andre kommuner om flere tjenester. Fra 01.01.2020 er Namsos kommune vertskommune for samarbeid om bl.a. barnevern, PPT, legevakt og kommuneoverlege.

Fra kommunens årsberetning for 2020 har vi hentet følgende:

«Felles hovedfokus for barnehage og skole har vært **inkluderende barnehage- og skolemiljø (IBS)** dette året. Fra høsten 2018 har vi hatt en ekstra utviklingsveileder i 50% stilling kombinert med jobb i PPT for å støtte ledere og ansatte i barnehagene og skolene både teoretisk og praktisk i arbeidet med IBS.

Vi har hatt store begrensninger med å drive godt nok utviklingsarbeid på grunn av korona fra mars 2020 og utover høsten 2020 og vi har derfor fått utvidet vår avtale med PPT slik at vår veileder er med oss ut mai 2021. Denne stillingen er delvis finansiert gjennom statlige midler.

I tillegg har det vært en prioritet å få på plass **handlingsplaner og felles rutiner for arbeidet med gode barnehagemiljø og skolemiljø**. Også felles rutiner ved observasjoner som krever handling henhold til lovverk. I tillegg til arbeidet med gode psykososiale miljø kreves det godt systematisk arbeid over tid for å gi best mulig tilbud til barn og elever med spesielle behov. Det spesialpedagogiske arbeidet i barnehage og skole er derfor satt i system. Det er utarbeidet nye rutiner og arbeidet med endring av praksis til en mer helhetlig og kollektiv satsing er godt i gang i barnehage og skole. Det vil ta tid før man kan kunne vente å se resultater av denne endringen.»

I 2020 behandlet kommunestyret en forvaltningsrevisjon fra Revisjon Midt-Norge som omhandlet **elevenes psykososiale miljø**. Forvaltningsrevisjonen vurderer om Overhalla kommune jobber systematisk for å sikre elevene et godt psykososialt miljø og om skolene følger opp aktivitetsplikten i opplæringslovens kapittel 9A. Revisor konkluderer med at Overhalla kommune har manglet, men begynner å få på plass et systematisk arbeid for å sikre elevene et godt psykososialt miljø. Overhalla kommune har fulgt opp aktivitetsplikten, men at dokumentasjonen kunne vært bedre. De to skolene i kommunen, Hunn skole og Overhalla barne- og ungdomsskole har fulgt opp lovendringen som ble iverksatt høsten 2017, men skoleeier har vært lite delaktig for å lage et felles system for skolene. Gjennom prosjektet Inkluderende barnehage- og skolemiljø har samarbeidet på tvers av skoler blitt styrket og ansatte har fått kompetanseheving. Skolene har laget aktivitetsplaner fra de nye bestemmelsene kom, og disse har blitt forbedret i flere omganger.

3 PROSJEKTDESIGN

I kapittel 3 vil revisor avgrense prosjektet og gå nærmere inn på problemstillingene i prosjektet. 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 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. Videre avgrenses prosjektet til å omfatte utsatte barn og unge/barn i gråsonen. Vi kommer nærmere tilbake til definisjonen i rapporten.

3.2 Problemstillinger

Problemstillinger som skal besvares i prosjektet er følgende:

3. Hvilket arbeid gjør Overhalla kommune for å identifisere utsatte barn og unge?
4. Har Overhalla kommune et hensiktsmessig og forutsigbart samarbeid mellom barnehage, skole, PPT, barnevern og helsestasjon- og skolehelsetjeneste?
 - Organisering
 - Forebyggende arbeid
 - Samarbeidsfora mellom tjenestene
 - Taushetsplikt og opplysningsplikt

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
- Kommunens egne retningslinjer

3.4 Metoder for innsamling av data

Revisor vil i denne forvaltningsrevisjonen i hovedsak bruke intervju som metode, eventuelt i kombinasjon med spørreundersøkelse. Intervju med sentrale ledere, og spesielt de som arbeider direkte med denne gruppen av utsatte barn og unge, vil få frem detaljer og nyanser rundt problemstillingene, og gir revisor muligheten til å gå i dybden.

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.

Stjørdal, 19.05.2021

Marit Ingunn Holmvik

Oppdragsansvarlig revisor

KILDER

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

Overhalla kommune sin hjemmeside

Overhalla kommune årsberetning og årsmelding 2020

VEDLEGG 1: UAVHENGIGHETSERKLÆRING

Revisjon

Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no