

Møteinnkalling

Kontrollutvalget Rakkestad

Møtested: Kulturhuset, møterom Formannskapssalen

Tidspunkt: 07.02.2023 kl. 09:00

Eventuelle forfall meldes til Anita Dahl Aannerød, telefon 900 86 740, e-post rona@fredrikstad.kommune.no

Varamedlemmer møter etter nærmere avtale.

Dersom du ønsker å få vurdert din habilitet, send nødvendig informasjon til sekretariatet på e-post: postkontrollutvalg@fredrikstad.kommune.no

Rakkestad, 27.01.2023

Finn Kultorp
Leder (s.)

Saksliste

Saksnr.	Innhold	Side:
PS 23/1	Godkjenning av innkalling og saksliste	3
PS 23/2	Valg av representant til å signere protokoll	4
PS 23/3	Orienterings sak - Budsjett 2023	5
PS 23/4	Forvaltningsrevisjonsrapport "Tjenester til barn med funksjonsnedsettelse"	7
PS 23/5	Prosjektplan forvaltningsrevisjon "Håndteringen av Covid-19 pandemien"	84
PS 23/6	Statusrapport - Utført forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll for 2022 i Rakkestad kommune	91
PS 23/7	Kontrollutvalgets Årsmelding 2022	96
PS 23/8	Uavhengighetserklæringer fra oppdragsansvarlige revisorer	106
PS 23/9	Forbundsbasert kvalitetskontroll utført 2022	114
PS 23/10	Referat og meldinger	117
PS 23/11	Eventuelt	124

ØSTFOLD KONTROLLUTVALGSSEKRETARIAT

Saksnr.: 2023/167
Dokumentnr.: 4
Løpenr.: 16590/2023
Klassering: 3016-191
Saksbehandler: Rania Matramawi

Møtebok

Behandlet av Kontrollutvalget Rakkestad	Møtedato 07.02.2023	Utvalgssaksnr. 23/1
---	-------------------------------	-------------------------------

Godkjenning av innkalling og saksliste

Sekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

1. Innkalling og saksliste godkjennes

Fredrikstad, 19.01.2023

Vedlegg

Ingen

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

Ingen

Saksopplysninger

Saksliste er fremlagt og godkjent av kontrollutvalgets leder.

Vurdering

Innkalling og saksliste godkjennes.

ØSTFOLD KONTROLLUTVALGSSEKRETARIAT

Saksnr.: 2023/167
Dokumentnr.: 6
Løpenr.: 16604/2023
Klassering: 3016-191
Saksbehandler: Rania Matramawi

Møtebok

Behandlet av Kontrollutvalget Rakkestad	Møtedato 07.02.2023	Utvalgssaksnr. 23/2
---	-------------------------------	-------------------------------

Valg av representant til å signere protokoll

Sekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

1. Til å signere protokollen sammen med leder av utvalget, velges

Fredrikstad, 19.01.2023

Vedlegg

Ingen

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

Ingen

Saksopplysninger

I henhold til kontrollutvalgets rutine som ble behandlet i kontrollutvalgets møte 12.05.2020 skal det ved hvert møte settes opp en sak om «Valg av en representant til signering av protokoll». Den som leder møtet skal alltid signere protokollen.

Vurdering

Ingen

ØSTFOLD KONTROLLUTVALGSSEKRETARIAT

Saksnr.: 2023/167
Dokumentnr.: 2
Løpenr.: 13504/2023
Klassering: 3016-191
Saksbehandler: Anita Rovedal

Møtebok

Behandlet av Kontrollutvalget Rakkestad	Møtedato 07.02.2023	Utvalgssaksnr. 23/3
---	-------------------------------	-------------------------------

Orienteringssak - Budsjett 2023

Sekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

1. Rådmannens redegjørelse for budsjett 2023, tas til orientering

Fredrikstad, 16.01.2023

Vedlegg

Ingen

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

Budsjett 2023 – *Vedtatt av Kommunestyret den 8.12.2022, sak 73/22*
du finner det her: [Budsjett og Økonomiplan - Rakkestad kommune](#)

Saksopplysninger

Kontrollutvalget ønsket i siste møte før nyttår å invitere rådmann til kontrollutvalgets første møte i 2023 for å gi en orientering om årets vedtatte budsjett. Utvalget skal ikke behandle selve budsjettet, men budsjettet kan likevel gi mye nyttig informasjon som kontrollutvalget kan ta med seg i sitt arbeide.

Følgende invitasjon er sendt:

«Kontrollutvalget ønsker å invitere rådmann til sitt møte 07.02.2023 for å gi en informasjon om hvilke utfordringer og muligheter administrasjonen ser ved det vedtatte budsjettet for 2023. Dette kan være nyttig informasjon for kontrollutvalget bl.a. for å få en oversikt over områder de bør ha et ekstra øye på, sett opp mot risiko- og vesentlighetsanalyse i forkant av ny forvaltningsrevisjonsplan med mer. Vi anser at ca. 20-30 minutter vil være nok inkludert spørsmål fra utvalget.»

Vurdering

Budsjett for 2023 er behandlet og vedtatt av kommunestyret. Utvalget vil ikke få en gjennomgang av hele budsjettdokumentet, men det er ønskelig at administrasjonen gir en gjennomgang av de utfordringer og muligheter budsjettet gir. Aktuelle spørsmål/problemstillinger kan være:

- hvilke utfordringer gir årets budsjett kommunen og dens innbyggere
- kan det være områder kontrollutvalget bør ha ekstra fokus på det kommende året, eks om det er nedskjæringer som kan gå ut over tjenestetilbudet
- er det virksomheter som kommer ekstra godt ut av det i 2023

Sekretariatet anbefaler at informasjonen fra rådmann tas til orientering.

Saksnr.: 2023/164
Dokumentnr.: 2
Løpenr.: 14090/2023
Klassering: 3016-188
Saksbehandler: Anita Dahl Aannerød

Møtebok

Behandlet av Kontrollutvalget Rakkestad	Møtedato 07.02.2023	Utvalgssaksnr. 23/4
---	-------------------------------	-------------------------------

Forvaltningsrevisjonsrapport "Tjenester til barn med funksjonsnedsettelse"

Sekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

1. Kontrollutvalget tar forvaltningsrevisjonsrapport «Tjenester til barn med funksjonsnedsettelse», samt rådmannens uttalelse til rapporten til etterretning, og slutter seg til revisjonens anbefalinger.

2. Kontrollutvalgets innstilling til kommunestyret:

1: Kommunestyret tar forvaltningsrevisjonsrapport «Tjenester til barn med funksjonsnedsettelse» til etterretning, og ber administrasjonen følge opp de 15 anbefalinger som fremkommer av rapporten. Herunder skal kommunen:

- a) Vurdere om barnehagene har tilstrekkelige rammer til fullt ut å tilrettelegge for og ivareta behovene til barn med funksjonsnedsettelse eller særlige behov i henhold til lovverk og nasjonale føringer.
- b) Utarbeide en samlet og lett tilgjengelig oversikt over hjelpetilbud og tjenester til barn med funksjonsnedsettelse og deres familie på kommunens nettsted.
- c) Sikre at det i tilstrekkelig grad blir lagt til rette på skolene for elever med funksjonsnedsettelse når det gjelder innredning, inventar og utstyr. Her bør det sikres medvirkning fra dem som kjenner best til elevens behov i opplæringssituasjonen.
- d) Sikre at alle elever med behov for å ta legemidler i skoletiden, får hjelp til dette.
- e) Sette i verk tiltak for å øke de ansattes kjennskap til de utarbeidede rutinene for legemiddelhåndtering i skolen.
- f) Vurdere om ressursituasjonen i skolene og skolefritidsordningene er tilstrekkelig til å oppfylle barn med funksjonsnedsettelse sine rettigheter til tilrettelegging, spesialundervisning og et godt og inkluderende tilbud.
- g) Sikre at all spesialundervisning blir gitt av eller under veiledning av undervisningspersonale.
- h) Vurdere å sette i verk tiltak for å beholde og rekruttere stabile assistenter, gi dem bedre opplæring i hvordan de møter og ivaretar barnas behov, og følge dem opp tett.
- i) Vurdere om retten til opplæring i tegnspråk, punktskrift og alternativ og supplerende kommunikasjon bør innarbeides i kommunens rutiner for spesialundervisning, og vurdere om retten til slik opplæring blir ivarettatt i tilstrekkelig grad.
- j) Sikre at tildeling av tjenester til barn med funksjonsnedsettelse oppfylles i tråd med vedtaket.
- k) Legge til rette for bedre samarbeid på tvers av tjenestene.

- l) Følge opp elevene ved Mortenstua tettere og se totaliteten i disse elevenes hjelpetilbud - både skoletilbudet ved Mortenstua og kommunens egne tjenester.
- m) Vurdere å delta på viktige møter på Mortenstua som har betydning for elevene fra kommunen.
- n) Prioritere arbeidet med å utrede etablering av et tilsvarende tilbud i Rakkestad og sikre at elever som trenger et tilbud tilsvarende Mortenstua, ikke risikerer å stå uten et tilfredsstillende skoletilbud.

2: Kommunestyret viser til kontrollutvalgets ansvar for å påse at kommunestyrets vedtak i forbindelse med forvaltningsrevisjon blir fulgt opp. Kommunestyret ber kontrollutvalget om å følge opp vedtaket med en oppfølgingsrapport fra revisjonen ett år etter kommunestyrets behandling av saken. Denne oppfølgingsrapporten skal også sendes til kommunestyret.

Fredrikstad, 19.01.2023

Vedlegg

Forvaltningsrevisjonsrapport «Tjenester til barn med funksjonsnedsettelse», datert 18. januar 2023.

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

Kommunestyresak 2/22, den 27. januar 2022 (Forvaltningsrevisjonsplan januar 2022 – juli 2024)

KU-sak 22/28, den 14.06 2022 (Prosjektplan)

Saksopplysninger

Prosjektets problemstillinger:

I prosjektplanen ble følgende hovedproblemstilling vedtatt:

Sørger kommunen for å tilrettelegge for og ivareta behovene til barnehagebarn og skoleelever med funksjonsnedsettelse i henhold til lovverk og nasjonale føringer?

Revisjonen har valgt å dele dette opp i tre problemstillinger:

Problemstilling 1: Sørger kommunen for å tilrettelegge for og ivareta behovene til barnehagebarn med funksjonsnedsettelse i henhold til lovverk og nasjonale føringer?

Problemstilling 2: Sørger kommunen for å tilrettelegge for og ivareta behovene til skoleelever med funksjonsnedsettelse i henhold til lovverk og nasjonale føringer?

Problemstilling 3: Følger kommunen opp elevene fra Rakkestad på Mortenstua skole?

Revisjonskriterier

For å kontrollere og besvare problemstilling 1 - 3 har revisjonen utledet følgende revisjonskriterier (kontrollkriterier):

- **Barn med funksjonsnedsettelse har rett til å få oppfylt de rettigheter som er nedfelt i barnehageloven med forskrifter. Rettighetene omfatter følgende:**
 - Barn med nedsatt funksjonsevne har prioritet ved opptak i barnehage i sin bostedskommune på grunnlag av en sakkyndig vurdering.
 - Barnehagen skal sørge for at barn som trenger ekstra støtte, tidlig får den sosiale, pedagogiske og/eller fysiske tilretteleggingen som er nødvendig for å gi barnet et inkluderende og likeverdig tilbud.

- Barn under opplæringspliktig alder har rett til spesialpedagogisk hjelp dersom de har særlig behov for det. Det skal gis tilbud om foreldrerådgivning.
 - Det skal innhentes samtykke fra foreldrene til sakkyndig vurdering, og tilbudet om spesialpedagogisk hjelp skal så langt som mulig utformes i samarbeid med barnet og barnets foreldre, og det skal legges stor vekt på deres syn.
 - Det skal én gang i året utarbeides en skriftlig oversikt over den spesialpedagogiske hjelpen barnet har mottatt og en vurdering av barnets utvikling. Foreldrene og kommunen skal få denne oversikten og vurderingen.
 - Barn under opplæringspliktig alder som har tegnspråk som førstespråk, eller som etter sakkyndig vurdering har behov for tegnspråkopplæring, har rett til slik opplæring.
 - Barn som helt eller delvis mangler funksjonell tale, og som har behov for alternativ og supplerende kommunikasjon, skal få bruke egnede kommunikasjonsformer og nødvendige kommunikasjonsmidler i barnehagen.
 - Dersom gratis skyss er nødvendig for at barnet skal kunne motta spesialpedagogisk hjelp, har barnet rett til slik skyss. Barnet har rett til nødvendig reisefølge og tilsyn.
 - Barnehagen skal sørge for at barn som mottar spesialpedagogisk hjelp, inkluderes i barnegruppen og i det allmennpedagogiske tilbudet.
 - Barnehagen skal i samarbeid med foreldre og skolen legge til rette for at barna kan få en trygg og god overgang fra barnehage til skole og eventuelt skolefritidsordning.
- **Barn med behov for langvarige og koordinerte helse- og omsorgstjenester har krav på å få oppfylt rettigheter som ligger nedfelt i helse- og omsorgslovgivningen. Rettighetene omfatter bl.a. tjenester som:**
 - brukerstyrt personlig assistanse
 - utarbeidelse av individuell plan
 - koordinator/barnekoordinator (fra 01.08.2022)
 - **Tjenestetilbudet skal være helhetlig og koordinert på tvers av fag, nivåer og sektorer.**
 - **Kommunen har en veiledningsplikt og må gi nødvendig informasjon om rettigheter, tjenester og saksbehandling. Kommunens nettsider er et egnet sted for formidling av slik informasjon.**

Revisjonens konklusjon på problemstilling 1:

Revisjonen gir følgende konklusjon på problemstilling 1:

Revisjonen konkluderer med at kommunen tilrettelegger for og ivaretar behovene til barn med funksjonsnedsettelse, men på bakgrunn av spørreundersøkelsen blant de barnehageansatte, intervju med et utvalg foreldre og KOSTRA-analysen er revisjonen usikre på om kommunen oppfyller de lovpålagte kravene fullt ut.

Videre finner revisjonen at kommunens nettsted gir lite informasjon om tilgjengelige hjelpetilbud og tjenester til barn med funksjonsnedsettelse og deres familier.

Revisjonens anbefalinger til problemstilling 1:

- a) Vurdere om barnehagene har tilstrekkelige rammer til fullt ut å tilrettelegge for og ivareta behovene til barn med funksjonsnedsettelse eller særlige behov i henhold til lovverk og nasjonale føringer.
- b) Utarbeide en samlet og lett tilgjengelig oversikt over hjelpetilbud og tjenester til barn med funksjonsnedsettelse og deres familie på kommunens nettsted.

Revisjonens konklusjon på problemstilling 2:

Revisjonen konkluderer med at kommunen ikke fullt ut tilrettelegger for og ivaretar behovene til skoleelever med funksjonsnedsettelse i henhold til lovverk og nasjonale føringer.

Revisjonens anbefalinger til problemstilling 2:

Basert på sine vurderinger og konklusjon anbefaler revisjonen at kommunen bør:

- c) Sikre at det i tilstrekkelig grad blir lagt til rette på skolene for elever med funksjonsnedsettelse når det gjelder innredning, inventar og utstyr. Her bør det sikres medvirkning fra dem som kjenner best til elevens behov i opplærings situasjonen.
- d) Sikre at alle elever med behov for å ta legemidler i skoletiden, får hjelp til dette.
- e) Sette i verk tiltak for å øke de ansattes kjennskap til de utarbeidede rutinene for legemiddel-håndtering i skolen.
- f) Vurdere om ressurs situasjonen i skolene og skolefritidsordningene er tilstrekkelig til å oppfylle barn med funksjonsnedsettelse sine rettigheter til tilrettelegging, spesialundervisning og et godt og inkluderende tilbud.
- g) Sikre at all spesialundervisning blir gitt av eller under veiledning av undervisningspersonale.
- h) Vurdere å sette i verk tiltak for å beholde og rekruttere stabile assistenter, gi dem bedre opplæring i hvordan de møter og ivaretar barnas behov, og følge dem opp tett.
- i) Vurdere om retten til opplæring i tegnspråk, punktskrift og alternativ og supplerende kommunikasjon bør innarbeides i kommunens rutiner for spesialundervisning, og vurdere om retten til slik opplæring blir ivare tatt i tilstrekkelig grad.
- j) Sikre at tildeling av tjenester til barn med funksjonsnedsettelse oppfylles i tråd med vedtaket.
- k) Legge til rette for bedre samarbeid på tvers av tjenestene.
- l) Utarbeide en samlet og lett tilgjengelig oversikt over hjelpetilbud og tjenester til barn med funksjonsnedsettelse og deres familie på kommunens nettsted.

Revisjonens konklusjon på problemstilling 3:

Revisjonen konkluderer med at samarbeidsavtalen om Mortenstua skole gir kommunen gode muligheter til å følge opp skoletilbudet ved skolen, men at de bare i begrenset grad følger opp kommunens elever ved Mortenstua skole, og at det kan være fare for at disse elevene mister kontakten med hjelpeapparatet i egen kommune.

Revisjonens anbefalinger til problemstilling 3:

Basert på sine vurderinger og konklusjon anbefaler revisjonen at kommunen bør:

- m) Følge opp elevene ved Mortenstua tett og se totaliteten i disse elevenes hjelpetilbud - både skoletilbudet ved Mortenstua og kommunens egne tjenester.
- n) Vurdere å delta på viktige møter på Mortenstua som har betydning for elevene fra kommunen.
- o) Prioritere arbeidet med å utrede etablering av et tilsvarende tilbud i Rakkestad og sikre at elever som trenger et tilbud tilsvarende Mortenstua, ikke risikerer å stå uten et tilfredsstillende skoletilbud.

Rådmannens høringsuttalelse:

Rådmannen har gitt uttalelse til rapporten og dens anbefalinger, dette står på side 72 i rapporten.

Rådmannen skriver følgende:

«Østre Viken Kommunerevisjon IKS har i en periode gjennomført et forvaltningsrevisjonsrapport på «Tjenester til barn med funksjonsnedsettelse». Både i forberedelse av prosjektet, kartlegging av fakta og vurderings- og konklusjonsdelen har kommunen blitt involvert og fått anledning til å uttale seg og komme med synspunkter. Rådmannen mener at forvaltningsrevisjonsrapporten som en helhet er dekkende for status og utvikling på det aktuelle felt, og den gir også verdifulle anbefalinger o.a. for endringer og forbedringer i tilbudene til de mennesker det er snakk om.»

Vurdering

Det ligger til kontrollutvalget å forsikre seg om at revisors gjennomføring og rapportering skjer i henhold til god kommunal revisjonsskikk og etablerte og anerkjente standarder på området. Rapportens utforming, innhold, vurderinger og konklusjoner faller imidlertid inn under revisors selvstendige, faglige ansvar.

Revisjonen oppgir at prosjektet er gjennomført i tråd med «Standard for forvaltningsrevisjon» (RSK 001). Sekretariatet vurderer at rapporten gir svar på problemstillingene og kontrollutvalgets bestilling via prosjektplan.

Videre vurderer sekretariatet at valg av revisjonskriterier er relevante for å kunne besvare problemstillingen. Vi finner at undersøkelsen bygger på data innsamlet ved hjelp av flere metoder, herunder dokumentanalyse, intervjuer, spørreundersøkelser, mappegjennomgang og analyse av statistikk fra offentlige databaser. Gjennom bruk av ulike metoder sikrer revisjonen rapportens validitet (gyldighet) og reliabilitet (pålitelighet). Samlet sett anser også sekretariatet at dataene som er benyttet er tilstrekkelig som grunnlag for rapportens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger. Revisors vurderinger er basert på innsamlet materiale, revisjonskriterier og de metodiske avgrensingene.

Sekretariatet vurderer at rådmannen slutter seg til revisjonens anbefalinger og viser til at dette er verdifullt for endringer og forbedringer i tilbudene som gjelder de mennesker det er snakk om.

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å ta rapporten og rådmannens uttalelse til rapporten til etterretning.

Sekretariatet anbefaler at kontrollutvalget legger revisjonens vurderinger og anbefalinger til grunn i sitt forslag til vedtak i kommunestyretstyret, og videre at kontrollutvalget innstiller til kommunestyret at rapportens anbefalinger skal tas til følge og gjennomføres.

Rapport

RAKKESTAD KOMMUNE

18.01.2023

Forvaltningsrevisjon

Tjenester til barn med funksjonsnedsettelse

Innhold

1	Sammendrag	5
2	Mandat for forvaltningsrevisjonen.....	9
3	Fremgangsmåte	10
3.1	Problemstillinger og avgrensninger	10
3.2	Om revisjonskriterier.....	10
3.3	Revisjonsmetoder	12
3.4	Om temaet	14
3.5	Kommuneområde oppvekst og kultur.....	15
4	Tjenester til barnehagebarn med funksjonsnedsettelse.....	18
4.1	Revisjonskriterier	18
4.2	Datagrunnlag	19
4.2.1	Informasjon om barnehage tilbudet i Rakkestad fra offentlige databaser	19
4.2.2	Kommunens systemer som skal sikre at barnehagebarns behov blir fanget opp og tiltak iverksatt.	21
4.2.3	Kommunens tjenester til barn med funksjonsnedsettelse hjemlet i barnehageloven	22
4.2.4	Et utvalg tjenester til barn i barnehagealder i henhold til helse- og omsorgslovgivningen	28
4.2.5	Intervju med foreldre	29
4.3	Vurderinger	31
4.4	Konklusjon og anbefalinger	31
5	Tjenester til skoleelever med funksjonsnedsettelse	33
5.1	Revisjonskriterier	33
5.2	Datagrunnlag	34
5.2.1	Kommunens systemer som skal sikre at skoleelevers behov dekkes, og at problemer blir fanget opp og tiltak iverksatt.....	37
5.2.2	Kommunens tjenester til skoleelever med funksjonsnedsettelse i henhold til opplæringslova.....	38
5.2.3	Et utvalg tjenester til skoleelever med funksjonsnedsettelse i henhold til helse- og omsorgslovgivningen	47
5.2.4	Intervju med foreldre	50
5.3	Vurderinger	53
5.4	Konklusjon og anbefalinger	55
6	Oppfølging av elever ved Mortenstua skole, Indre Østfold kommune	57
6.1	Rakkestad kommunes vertskommuneavtale med Indre Østfold kommune om Mortenstua skole	57
6.2	Revisjonskriterier	58

6.3	Datagrunnlag	59
6.4	Vurderinger	61
6.5	Konklusjon og anbefalinger	61
7	Kilder	62
8	Vedlegg	64
8.1	Utleddning av revisjonskriterier	64
8.2	Rådmannens uttalelse	72

Figurliste

Figur 1	Antall svar og svarprosent på spørreundersøkelsene.	13
Figur 2	Respondentenes ansettelseslengde. Prosent.	14
Figur 3	Oversikt over barnehager i Rakkestad.....	15
Figur 4	Oversikt over skolene i Rakkestad.....	15
Figur 5	Antall hjemmeboende brukere 0-17 år alle tjenester 2021. Kilde: KPR.....	16
Figur 6	Antall hjemmeboende brukere 0-17 år per 1000 innbyggere som mottar kommunale helse- og omsorgstjenester 2017-2021. Kilde: KPR.	16
Figur 7	Korrigerte brutto driftsutgifter til barnehage f201 per barn i kommunal barnehage (kr.) 2021. Kilde: KOSTRA-tabell 12379	19
Figur 8	Korrigerte brutto driftsutgifter til styrket tilbud til førskolebarn (f211) per barn i kommunal barnehage (kr). 2021. Kilde: KOSTRA-tabell 12379	20
Figur 9	Andel barn som får ekstra ressurser til styrket tilbud til førskolebarn, i forhold til alle barn i barnehage. 2021. Alle barnehager (prosent). Kilde: KOSTRA-tabell 12376.....	20
Figur 10	Andel barn i kommunale og private barnehager som får spesialpedagogisk hjelp. 2021. (Prosent). Kilde: KOSTRA-tabell 13502.	21
Figur 11	De barnehageansattes grad av enighet i påstanden om prioritet ved opptak. 1=helt uenig, 5=helt enig.	23
Figur 12	De barnehageansattes grad av enighet i 8 påstander om tilrettelegging og spesialpedagogisk hjelp til barn som trenger ekstra støtte. 1=helt uenig, 5=helt enig.....	25
Figur 13	De barnehageansattes grad av enighet i to påstander om opplæring i tegnspråk og alternativ og supplerende kommunikasjon. 1=helt uenig, 5=helt enig.	27
Figur 14	De barnehageansattes grad av enighet i en påstand om overgangen fra barnehage til skole. 1=helt uenig, 5=helt enig.	28
Figur 15	Gjennomsnittskår på påstander om fire rettigheter for barn med funksjonsnedsettelse etter helse- og omsorgslovgivningen.	29
Figur 16	Korrigerte brutto driftsutgifter per elev i grunnskolesektoren f202. 2021. Kilde: KOSTRA-tabell 12235	35
Figur 17	Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning 2021. Prosent. Kilde: KOSTRA-tabell 12222.	35
Figur 18	Årstimer til spesialundervisning per elev med spesialundervisning. 2021. Kilde: KOSTRA-tabell 12255.	36
Figur 19	Korrigerte brutto driftsutgifter per elev i skolefritidsordningen f215. 2021. Kilde: KOSTRA-tabell 12235.	36

Figur 20 Gjennomsnittskår for de skoleansattes grad av enighet i fire påstander. 1=helt uenig, 5=helt enig.	39
Figur 21 Gjennomsnittskår for de skoleansattes grad av enighet i påstand om utstyr, inventar og læremidler. 1=helt uenig, 5=helt enig.	40
Figur 22 Gjennomsnittskår for de skoleansattes grad av enighet i to påstander om legemiddelhåndtering. 1=helt uenig, 5=helt enig.	42
Figur 23 De skoleansattes grad av enighet i 8 påstander om spesialundervisning. 1=helt uenig, 5=helt enig.	44
Figur 24 De skoleansattes grad av enighet med 4 påstander om ulike hjelpetiltak i undervisningen. 1=helt uenig, 5=helt enig.	45
Figur 25 De ansattes grad av enighet i 7 påstander om skolefritidsordningen. 1=helt uenig, 5=helt enig.	47
Figur 26 Noen helse- og omsorgstjenester i Rakkestad. 2020 og 2021. Kilde: KOSTRA.	47
Figur 27 Oversikt over antall helse- og omsorgstjenester og antall mottakere i grunnskolealder i Rakkestad.	48
Figur 28 Skoleansattes grad av enighet i 4 påstander om helse- og omsorgstjenester til elever i grunnskolealder. 1=helt uenig, 5=helt enig.	50

1 SAMMENDRAG

Denne rapporten er svar på kontrollutvalgets bestilling av forvaltningsrevisjon av Rakkestad kommunes tjenester til barnehagebarn og skoleelever med funksjonsnedsettelse. Rapporten besvarer følgende hovedproblemstilling:

Sørger kommunen for å tilrettelegge for og ivareta behovene til barnehagebarn og skoleelever med funksjonsnedsettelse i henhold til lovverk og nasjonale føringer?

Under kontrollutvalgets behandling av prosjektplanen ba kontrollutvalget revisjonen om at oppfølging av elever ved Mortenstua skole ble vektlagt.

På denne bakgrunn har vi undersøkt følgende tre problemstillinger:

Problemstilling 1:

Sørger kommunen for å tilrettelegge for og ivareta behovene til barnehagebarn med funksjonsnedsettelse i henhold til lovverk og nasjonale føringer?

Problemstilling 2:

Sørger kommunen for å tilrettelegge for og ivareta behovene til skoleelever med funksjonsnedsettelse i henhold til lovverk og nasjonale føringer?

Problemstilling 3:

Følger kommunen opp elevene fra Rakkestad på Mortenstua skole?

Forvaltningsrevisjonen omfatter tjenesteområdene barnehage, skole og skolefritidsordningen. Vi har i hovedsak undersøkt rettigheter som ligger nedfelt i barnehageloven og opplæringslova, men vi har også valgt å trekke inn noen sentrale rettigheter som følger av helse- og omsorgslovgivningen.

Vi har ikke gjort egne vurderinger av den medisinske eller pedagogiske forsvarligheten i de tjenestene som ytes det enkelte barnet, eller om tjenestene er tilstrekkelige til å dekke barnets behov.

Revisjonens fremgangsmåte

Datagrunnlaget er hentet inn gjennom dokumentanalyse, analyse av statistikk fra offentlige databaser, spørreundersøkelser, mappegjennomgang og intervjuer.

Det innsamlede datamaterialet som våre vurderinger og konklusjoner bygger på, består av relevante rutinebeskrivelser og utfyllende informasjon fra administrasjonen. Vi har dessuten hentet ut data fra offentlig tilgjengelige databaser som KOSTRA, GIS og KPR.¹ Vi har gjennomført to elektroniske spørreundersøkelser. Den ene gikk til alle ansatte i barnehagene mens den andre gikk til alle ansatte ved skolene og skolefritidsordningene. Vi ba respondentene ta stilling til grad av uenighet eller enighet i en rekke påstander om tjenestetilbudet til barn med funksjonsnedsettelse. Påstandene var utarbeidet med utgangspunkt i lov hjemlede rettigheter og krav. Vi har også innhentet oversikter over barn født i perioden 2007-2021 som mottar helse- og omsorgstjenester etter vedtak, og skoleelever som mottar spesialundervisning. For å få innsikt i hvordan barnas foreldre opplever tjenestetilbudet, har vi intervjuet et utvalg

¹ KOSTRA står for KOMMune-STat-RAPportering. GIS står for Grunnskolens informasjonssystem. KPR står for Kommunalt pasient- og brukerregister.

på ni foreldre av de totalt 65 familiene med barn som mottar kommunale tjenester etter vedtak. Intervjuene ble gjennomført som samtaleintervjuer over telefon med utgangspunkt i en kortfattet intervjuguide.

De tre problemstillingene er belyst i hvert sitt kapittel der vi først presenterer de utledede revisjonskriteriene. Deretter presenterer vi noen sentrale fakta hentet fra offentlige databaser der vi sammenligner Rakkestad med fire andre kommuner i kommunegruppe 1 i Østfold og med landet som helhet. Vi beskriver så hvordan kommunen oppfyller kravene som framgår av revisjonskriteriene. Vi gjør først rede for kommunens systemer og skriftlige rutiner på det aktuelle området. Deretter presenterer vi resultater fra spørreundersøkelsen blant de ansatte i barnehagene og skolene. Til sist presenterer vi oppfatningene til de intervjuede foreldrene.

Revisjonens funn og konklusjoner

Barnehagebarn

Vår gjennomgang viser at kommunen har på plass detaljerte systemer og rutiner som er egnet til å sikre at barnehagebarn med funksjonsnedsettelse eller som har ekstra behov for hjelp, skal få oppfylt sine rettigheter i henhold til barnehageloven og et utvalg rettigheter i helse- og omsorgslovgivningen. Ved å se dataene fra de ulike kildene i sammenheng finner vi imidlertid indikasjoner på at ressursituasjonen i barnehagene kan være for knapp til å gi barn med funksjonsnedsettelse eller ekstra behov for hjelp et tilbud som ivaretar barnas behov fullt ut. Resultatene fra KOSTRA-analysen indikerer at det er relativt mange barn i kommunen som har behov for ekstra hjelp, men at det ytes relativt lite hjelp til hvert barn målt i kroner.

Vår konklusjon er at kommunen tilrettelegger for og ivaretar behovene til barn med funksjonsnedsettelse, men på bakgrunn av spørreundersøkelsen blant de barnehageansatte, intervju med et utvalg foreldre og KOSTRA-analysen er vi usikre på om kommunen oppfyller de lovpålagte kravene fullt ut. Videre finner vi at kommunens nettsted gir lite informasjon om tilgjengelige hjelpetilbud og tjenester til barn med funksjonsnedsettelse og deres familier.

Skoleelever

Rakkestad kommune har utarbeidet skriftlige rutiner som er egnet til å bidra til at elevers rettigheter etter opplæringslova og rettigheter etter helse- og omsorgslovgivningen oppfylt. Rutinene omtaler ikke mer spesifikke hjelpetiltak som opplæring i tegnspråk, punktskrift og alternativ og supplerende kommunikasjon.

Resultatene fra spørreundersøkelsen blant ansatte ved skolene indikerer imidlertid at kommunen ikke fullt ut tar hensyn til behovene til barn med funksjonsnedsettelse når det gjelder innredning, inventar og utstyr. Resultatene indikerer også at hjelp til legemiddelhåndtering ikke er tilfredsstillende, og at rutinen for legemiddelhåndtering ikke i tilstrekkelig grad er kjent blant de skoleansatte.

Når det gjelder retten til spesialundervisning, indikerer resultatene fra spørreundersøkelsen at de ansatte ikke entydig er overbevist om at alle elever med antatt rett til spesialundervisning får oppfylt denne retten. Resultatene viser også at kravet om at spesialundervisning skal gis av eller under veiledning av undervisningspersonale ikke i tilstrekkelig grad er oppfylt. Videre indikerer resultatene at elever med behov for opplæring i tegnspråk, punktskrift og alternativ og supplerende kommunikasjon, ikke i tilstrekkelig grad er sikret å få sine rettigheter oppfylt.

Kommunen oppfylder sin plikt til å ha et tilbud om gratis skolefritidsordning for elever med særlige behov fra 5.-7. årstrinn. De ansatte gir uttrykk for en viss frustrasjon over manglende ressurser til at de kan gi barn med funksjonsnedsettelse et godt og inkluderende tilbud. Det kommer også fram at de i liten grad blir involvert i utarbeidelse og oppfølging av tiltak og mål i barnets individuelle plan. Samarbeid med andre tjenesteytere synes også å skje bare i noen grad.

De foreldrene vi har intervjuet, gir uttrykk for at de er fornøyde med den hjelpen de får fra kommunen, men det kan synes som at foreldrene blir mindre fornøyde jo eldre barna blir. De uttrykker også misnøye med at assistentene ikke alltid innehar rett kompetanse og holdninger for jobben, og at det dessuten er lite stabilitet i assistentstillingene. Det kommer også fram at selv om de har fått vedtak om en tjeneste, så blir ikke alltid tjenesten ytt i henhold til vedtaket. Videre etterlyses bedre og samlet informasjon om de hjelpetilbud som finnes for barn med funksjonsnedsettelse.

På denne bakgrunn konkluderer vi med at kommunen ikke fullt ut tilrettelegger for og ivaretar behovene til skoleelever med funksjonsnedsettelse i henhold til lovverk og nasjonale føringer.

Rakkestad kommunes oppfølging av sine elever ved Mortenstua skole begrenser seg til at kommunen mottar individuell opplæringsplan og årsrapport for hver elev. Foreldre opplever at elevene ved Mortenstua kan miste kontakten med hjemkommunen og hjelpeapparatet der. Vårt syn er at oppfølgingen av elevene ved Mortenstua kan synes for knapp, særlig sett i lys av at manglende kapasitet ved Mortenstua skaper usikkerhet rundt skoleplassene for elevene fra Rakkestad.

På denne bakgrunnen konkluderer vi med at samarbeidsavtalen om Mortenstua skole gir kommunen gode muligheter til å følge opp skoletilbudet ved skolen, men at de bare i begrenset grad følger opp kommunens elever ved Mortenstua skole, og at det kan være fare for at disse elevene mister kontakten med hjelpeapparatet i egen kommune.

Revisjonens anbefalinger

Basert på våre vurderinger og konklusjoner anbefaler vi at kommunen bør:

- a) vurdere om barnehagene har tilstrekkelige rammer til fullt ut å tilrettelegge for og ivareta behovene til barn med funksjonsnedsettelse eller særlige behov i henhold til lovverk og nasjonale føringer.
- b) utarbeide en samlet og lett tilgjengelig oversikt over hjelpetilbud og tjenester til barn med funksjonsnedsettelse og deres familie på kommunens nettsted.
- c) sikre at det i tilstrekkelig grad blir lagt til rette på skolene for elever med funksjonsnedsettelse når det gjelder innredning, inventar og utstyr. Her bør det sikres medvirkning fra dem som kjenner best til elevens behov i opplærings situasjonen.
- d) sikre at alle elever med behov for å ta legemidler i skoletiden, får hjelp til dette.
- e) sette i verk tiltak for å øke de ansattes kjennskap til de utarbeidede rutinene for legemiddelhåndtering i skolen.
- f) vurdere om ressurs situasjonen i skolene og skolefritidsordningene er tilstrekkelig til å oppfylle barn med funksjonsnedsettelse sine rettigheter til tilrettelegging, spesialundervisning og et godt og inkluderende tilbud.
- g) sikre at all spesialundervisning blir gitt av eller under veiledning av undervisningspersonale.
- h) vurdere å sette i verk tiltak for å beholde og rekruttere stabile assistenter, gi dem bedre opplæring i hvordan de møter og ivaretar barnas behov, og følge dem opp tett.
- i) vurdere om retten til opplæring i tegnspråk, punktskrift og alternativ og supplerende kommunikasjon bør innarbeides i kommunens rutiner for spesialundervisning, og vurdere om retten til slik opplæring blir ivaretatt i tilstrekkelig grad.

- j) sikre at tildeling av tjenester til barn med funksjonsnedsettelse oppfylles i tråd med vedtaket.
- k) legge til rette for bedre samarbeid på tvers av tjenestene.
- l) følge opp elevene ved Mortenstua tettere og se totaliteten i disse elevenes hjelpetilbud - både skoletilbudet ved Mortenstua og kommunens egne tjenester.
- m) vurdere å delta på viktige møter på Mortenstua som har betydning for elevene fra kommunen.
- n) prioritere arbeidet med å utrede etablering av et tilsvarende tilbud i Rakkestad og sikre at elever som trenger et tilbud tilsvarende Mortenstua, ikke risikerer å stå uten et tilfredsstillende skoletilbud.

2 MANDAT FOR FORVALTNINGSREVISJONEN

Revisjonen skal i henhold til kommunelovens § 24-2 (1) utføre forvaltningsrevisjon. Etter loven innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Østre Viken kommunerevisjon IKS gjennomfører forvaltningsrevisjon i tråd med god kommunal revisjonsskikk, som vil si å følge *Standard for forvaltningsrevisjon* (RSK 001) (NKRF², 2020). Dette innebærer blant annet at rapporten skal skille klart mellom innsamlede data (fakta) og revisjonens vurderinger. Det skal være en tydelig sammenheng mellom problemstillinger, faktaopplysninger³, vurderinger, konklusjoner og eventuelle anbefalinger. Etter kommuneloven skal revisor rapportere resultatene av sin revisjon til kontrollutvalget.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført på bakgrunn av plan for forvaltningsrevisjon vedtatt i kommunestyret i Rakkestad kommune i sak 2/22 (27. januar 2022).

Plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjonen ble vedtatt i kontrollutvalget 14. juni 2022. Planen ble lagt fram med to alternative forslag til problemstilling. Kontrollutvalget godkjente alternativ 1 og ba om at oppfølging av elever ved Mortenstua skole ble vektlagt.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført etter vedtatt prosjektplan i tidsrommet august-desember 2022. Vi har gjennomført et oppstartsmøte med kommuneadministrasjonen slik at også administrasjonens innspill er vurdert i planleggingsprosessen.

Vi har kvalitetssikret innsamlet data/fakta underveis, både gjennom verifisering av intervjuer og intern kvalitetssikring. I tillegg er faktaopplysningene i sin helhet verifisert av kommunen, slik at eventuelle feil eller misforståelser er rettet opp. Revisjonen avholdt avsluttende møte med administrasjonen 16.12.2022 hvor revisjonens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger ble gjennomgått. I etterkant av møtet er rapporten sendt på høring til rådmannen. Rådmannens uttalelse fremgår av kapittel 8.2.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Bodhild Laastad og oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor Casper Støten. Revisorenes habilitet og uavhengighet er vurdert opp mot kommunen og den undersøkte virksomheten, og revisjonen har funnet dem habile til å utføre forvaltningsrevisjonen.

Revisor vil takke kontaktperson og andre som har deltatt for et godt samarbeid i forbindelse med gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen. Vi takker også ansatte i barnehagene og skolene som tok seg tid i en travel hverdag til å svare på våre to spørreundersøkelser. En stor takk går også til foreldrene som stilte til intervju og lot oss få innsikt i deres hverdag.

Østre Viken kommunerevisjon IKS
Rolvøy, 18. januar 2023

Casper Støten (sign.)
oppdragsansvarlig revisor

Bodhild Laastad (sign.)
utførende forvaltningsrevisor

² NKRF er en faglig interesseorganisasjon og et kompetanseorgan for kontroll og revisjon av kommunal/offentlig virksomhet.

³ Fakta er en gjengivelse av informasjonen vi har fått tilgang til gjennom datainnsamlingen.

3 FREMGANGSMÅTE

3.1 Problemstillinger og avgrensninger

Rapporten besvarer følgende hovedproblemstilling:

Sørger kommunen for å tilrettelegge for og ivareta behovene til barnehagebarn og skoleelever med funksjonsnedsettelse i henhold til lovverk og nasjonale føringer?

Under kontrollutvalgets behandling av prosjektplanen 14.06.22 ba kontrollutvalget revisjonen om at oppfølging av elever ved Mortenstua skole bør vektlegges.

På denne bakgrunn har vi formulert følgende tre problemstillinger:

Problemstilling 1:

Sørger kommunen for å tilrettelegge for og ivareta behovene til barnehagebarn med funksjonsnedsettelse i henhold til lovverk og nasjonale føringer?

Problemstilling 2:

Sørger kommunen for å tilrettelegge for og ivareta behovene til skoleelever med funksjonsnedsettelse i henhold til lovverk og nasjonale føringer?

Problemstilling 3:

Følger kommunen opp elevene fra Rakkestad på Mortenstua skole?

Ved å undersøke i hvilken grad barnehagebarn og skoleelever med funksjonsnedsettelse får oppfylt ulike rettigheter slik disse er nedfelt i sentral lovgivning på området, så vil vi kunne svare på spørsmålet om kommunen sørger for å tilrettelegge for og ivareta behovene til barna.

Prosjektet omfatter tjenesteområdene barnehage, skole og skolefritidsordningen som hører inn under kommuneområde oppvekst og kultur. Vi har imidlertid også valgt å trekke inn noen sentrale rettigheter for barn med funksjonsnedsettelse som følger av helse- og omsorgslovgivningen.

Vi kan ikke gjøre egne vurderinger av den medisinske eller pedagogiske forsvarligheten i de tjenestene som ytes det enkelte barnet, eller om de er tilstrekkelige til å dekke barnets behov.

Der vi presenterer tall, bruker vi i hovedsak de ferskeste tallene.

3.2 Om revisjonskriterier

I henhold til forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 15 skal revisor fastsette revisjonskriterier for den enkelte forvaltningsrevisjon. Revisjonskriteriene er den objektive målestokk som setter revisor i stand til å gjøre vurderinger på de fleste områder uten å ha formell fagspesifikk kompetanse. Revisjonskriteriene og revisors kunnskap og erfaring innen forvaltningsrevisjonsmetodikk, gjør at revisor kan gjøre objektive og holdbare vurderinger.

Revisjonskriteriene etablerer den norm som de innsamlede dataene skal vurderes opp mot. I tillegg til dette skal revisjonskriteriene også gjøre det tydelig for den reviderte enhet hva de måles opp mot. Revisjonskriteriene klargjør også overfor folkevalgte, media og andre lesere av forvaltningsrevisjonen, hva

revisors vurderinger bygger på. Dette vil gjøre det enklere å etterprøve revisors vurderinger. Revisjonskriteriene skal være relevante, konkrete og i samsvar med de kravene som gjelder for revidert enhet.

Revisjonskriterier fastsettes vanligvis med basis i en eller flere følgende kilder: lovverk, politiske vedtak og føringer, kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området, eller andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater.

I denne forvaltningsrevisjonen er følgende kilder benyttet til å utlede revisjonskriteriene:

- Lov om pasient- og brukerrettigheter av 2. juli 1999 nr. 63 (pasient- og brukerrettighetsloven)
- Forskrift om habilitering, rehabilitering og koordinator FOR-2011-12-16-1256
- Lov om barnehager av 17. juni 2005 nr. 64 (barnehageloven)
- Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver FOR-2021-03-19-801 Kunnskapsdepartementet
- Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa av 17. juli 1998 nr. 61 (opplæringslova)
- Forskrift til opplæringslova FOR-2006-06-23-724
- Forskrift om rammeplan for skolefritidsordningen FOR-2021-05-31-1825
- Forskrift om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten FOR-2018-10-19-1584
- Rundskriv I-5/2008: Håndtering av legemidler i barnehage, skole og skolefritidsordning
- *Veileder IS-2396: Barn og unge med habiliteringsbehov*. 2015. Helsedirektoratet
- Nasjonal veileder Rehabilitering, habilitering, individuell plan og koordinator. Helsedirektoratet
- Veilederen Spesialpedagogisk hjelp. Utdanningsdirektoratet

Fra kildene kan det utledes at alle barn og unge har rett til omsorg, utvikling, læring og deltakelse i samfunnet. Dette innebærer rett til å leve et fullverdig liv under forhold som sikrer deres verdighet og fremmer respekten for den enkeltes liv, integritet og menneskeverd. Barn og unges daglige arena er barnehage og skole. Barnehagen skal gi et individuelt tilpasset og likeverdig tilbud og bidra til en meningsfull oppvekst uansett funksjonsnivå. Skolen skal organisere og tilrettelegge opplæringen slik at den er inkluderende overfor alle elever. Elever skal oppleve et skolemiljø hvor det faglige og sosiale fellesskapet er utviklende. I noen sammenhenger krever det utstrakt individuell tilrettelegging (*Barn og unge med habiliteringsbehov*, 2015)

Barn og unge med funksjonsnedsettelse har ofte behov for både helse- og omsorgstjenester og opplæringstjenester samtidig. God kvalitet i det samlede tjenestetilbudet forutsetter strukturert samarbeid og fleksibilitet der tjenestene ses i sammenheng. For å innfri barn og unges rettigheter må det etableres gode samhandlingsrutiner mellom de ulike tjenesteyterne slik at brukerne erfarer god kvalitet i tjenestene (*Barn og unge med habiliteringsbehov*, 2015).

Med utgangspunkt i kildene som er nevnt ovenfor, har vi utledet følgende overordnede revisjonskriterier:

- Barn med nedsatt funksjonsevne har rett til å få oppfylt rettigheter som er nedfelt i barnehageloven med forskrifter.
- Barn med nedsatt funksjonsevne har krav på å få oppfylt rettigheter som ligger nedfelt i opplæringslova med forskrifter.
- Barn med behov for langvarige og koordinerte helse- og omsorgstjenester har krav på å få oppfylt rettigheter som ligger nedfelt i helse- og omsorgslovgivningen.

En nærmere redegjørelse for selve utledningen av revisjonskriterier til problemstilling 1 og 2 framgår i kapittel 8.1. De konkretiserte revisjonskriteriene presenteres under hver enkelt problemstilling. Til problemstilling 3 framgår utledningen i hovedteksten.

Revisjonskriteriene ble sendt kommunen for eventuelle merknader i e-post datert 03.09.2022. Vi har ikke mottatt noen merknader og legger derfor til grunn at revisjonskriteriene er aksepterte av kommunen.

3.3 Revisjonsmetoder

I henhold til god revisjonsskikk skal praksis eller tilstand innen det reviderte området beskrives i et omfang som i tilstrekkelig grad underbygger revisors vurderinger og konklusjoner. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet data fra ulike kilder, og brukt ulike metoder for innsamling av data, for å sikre et faktagrunnlag med høyest mulig grad av gyldighet og pålitelighet.

Utfordringer og begrensninger i rapportens faktagrunnlag beskrives nedenfor sammen med beskrivelsen av de ulike metodene som er benyttet. Vi tar også hensyn til metodens begrensninger i vurderingene.

I denne forvaltningsrevisjonen er informasjonen hentet inn gjennom bruk av følgende metoder:

- Dokumentanalyse
- Intervjuer
- Spørreundersøkelser
- Mappgjennomgang
- Analyse av statistikk fra offentlige databaser

Dokumentanalyse

Vi har gjennomgått sentrale dokumenter på området. Blant annet er kommunens rutinebeskrivelser sentrale for revisjonens undersøkelse. En del av dokumentene har vi funnet på kommunens nettsted mens noen er oversendt fra kommunen. I tillegg har vi sendt administrasjonen spørsmål på e-post etter behov og fått raskt svar. Fullstendig oversikt over dokumentene framgår av kildehenvisningene i kapittel 7.

Analyse av data i offentlig tilgjengelige databaser

Vi har hentet ut relevante data fra offentlig tilgjengelige databaser som KOSTRA, GIS og KPR.⁴ Det er kommunene selv som rapporterer inn sine data til disse databasene. På grunn av endrede tidsserier etter kommunesammenslåingen 01.01.2020 har vi i hovedsak valgt å fokusere på de to årene 2020 og 2021 med hovedvekt på 2021.

Intervjuer

Vi har ikke gjennomført intervjuer med administrasjonen, men har som nevnt ovenfor, i stedet sendt skriftlige spørsmål på e-post og fått skriftlige svar fra assisterende kommunalsjef Velferd og levekår, Ann-Helen Herland Lund, og kommunalsjef oppvekst og kultur, Morten Andre Vedahl.

Opprinnelig hadde vi tenkt å gjennomføre en spørreundersøkelse rettet mot foreldre til barn som mottar tjenester etter vedtak i kommunen, men det viste seg at kommunen ikke hadde e-postadresser til foreldrene, da de ikke benytter e-post i kommunikasjonen med dem.

⁴ KOSTRA står for KOMmune-STat-RApportering. GIS står for Grunnskolens informasjonssystem. KPR står for Kommunenes pasient- og brukerregister.

For å få innsikt i hvordan barnas foreldre opplever tjenestetilbudet, har vi intervjuet et utvalg på ni foreldre av de totalt 65 familiene med barn som mottar helse- og omsorgstjenester etter vedtak. De har barn i ulike alder fra barnehagealder til ungdomsskolealder. Intervjuene ble gjennomført som samtaleintervjuer over telefon med utgangspunkt i en kortfattet intervjuguide. Noen av foreldrene uttrykte seg svært kortfattet, men andre ga oss innholdsrike beretninger om livet med barn med funksjonsnedsettelse.

Vi har ikke funnet det formålstjenlig å få alle intervjuene med foreldrene verifisert. De utdrag som vi har benyttet fra de fylldige beskrivelsene, har vi likevel sendt informantene til orientering med mulighet for å gi tilbakemelding og merknader.

Spørreundersøkelse

Det er gjennomført to spørreundersøkelser ved hjelp av det nettbaserte verktøyet Questback. Den ene gikk til alle ansatte i barnehagene mens den andre gikk til alle ansatte ved skolene og skolefritidsordningene. E-postadressene til de kommunalt ansatte hentet vi fra kommunens nettsted. Vi kontaktet styrerne i de private barnehagene og ba dem sende oss de ansattes e-postadresser. Én av de private barnehagene etterkom ikke vår anmodning, og de er derfor ikke inkludert i spørreundersøkelsen. Invitasjon til å delta ble sendt ut via e-post til alle dem vi hadde adresser til.

I undersøkelsene ba vi respondentene ta stilling til grad av uenighet eller enighet i en rekke påstander om tjenestetilbudet til barn med funksjonsnedsettelse. Skalaen gikk fra 1 til 5 der 1 stod for helt uenig og 5 stod for helt enig. Påstandene var utarbeidet hovedsakelig med utgangspunkt i lovhjemlede rettigheter og krav. Kommunen fikk oversendt de to spørreundersøkelsene til orientering og innspill 28.09.2022 der vi også ba kommunen angi hva de vurderte som en akseptabel gjennomsnittskår på de forskjellige påstandene, men vi fikk ikke noen tilbakemelding fra kommunen.

Vi ga kort svarfrist på grunn av høstferien og purret tre ganger. Svarprosenten ble likevel lav i begge spørreundersøkelsene.

	Inviterte	Mottatte svar	Svarprosent
Barnehageansatte	120	34	28 %
Skoleansatte	194	48	25 %

Figur 1 Antall svar og svarprosent på spørreundersøkelsene.

Spørreundersøkelser via internett/e-post er svært enkle å administrere og lite ressurskrevende, men det kan ta tid å få inn svar, og svarprosenten blir ofte lav. Mellom 10 og 20 prosent er ikke uvanlig (Zahl-Tanem, Burton og Vik, 2021).

Våre to spørreundersøkelser ble sendt alle barnehageansatte og alle skoleansatte. De er derfor ikke utvalgsundersøkelser, men har gått til alle aktuelle respondenter, det vil si hele populasjonen. Spørsmålet som melder seg, blir da om de som har svart, er representative også for dem som ikke har svart. Det kan vi ikke vite. Likevel mener vi at spørreundersøkelsen gir oss nyttig kunnskap. Det er opplysende å kjenne til hva 25-28 prosent av de ansatte mener.

Vi ba respondentene opplyse hvor lenge de hadde vært ansatt i barnehagen eller skolen. De fordelte seg slik:

	Mindre enn 1 år	1-5 år	6-10 år	Mer enn 10 år
	Prosent	Prosent	Prosent	Prosent
Barnehageansatte	6	18	26	50
Skoleansatte	2	20	35	43

Figur 2 Respondentenes ansettelseslengde. Prosent.

Vi ser at av de 34 barnehageansatte har 76 prosent vært ansatt 6 år eller lenger. Tilsvarende for de skoleansatte er 78 prosent. Det er da grunnlag for å anta at respondentene i begge gruppene har god kjennskap til sin arbeidsplass, barna og kommunen, og at de dermed har et godt grunnlag for å kunne uttale seg.

Men vi må selvsagt hele tiden ha i bakhodet at de 72-75 prosentene som ikke har svart, kan mene noe annet enn de som deltok i spørreundersøkelsen.

Vi har også valgt å presentere innholdet i kommentarfeltene, men det er da viktig å huske på at dette er hva enkeltpersoner har gitt uttrykk for.

Mappegjennomgang/stikkprøvekontroll

Kommunen har ikke fysiske mapper. Vi har mottatt en rapport fra Gericas⁵ med en oversikt over alle registrerte barn født i perioden 2007-2021 som mottar helse- og omsorgstjenester etter vedtak. I tillegg har vi mottatt oversikter over skolebarn som mottar spesialundervisning. Vi har lagt den mottatte informasjonen inn i en anonymisert matrise som vi har brukt i den videre analysen. Alle dokumenter med sensitive personopplysninger ble deretter makulert.

3.4 Om temaet

Ifølge Barne- ungdoms- og familiedirektoratet - Bufdir - sitt nettsted innebærer funksjonsnedsettelse tap av, skade på eller avvik i en kroppsdel eller i en av kroppens psykologiske, fysiologiske eller biologiske funksjoner. Noen er født med funksjonsnedsettelse mens andre får en funksjonsnedsettelse på grunn av sykdom eller skade senere i livet. Mennesker med funksjonsnedsettelse er imidlertid en svært sammensatt gruppe med ulike utfordringer.

Ifølge Bufetat har 5 prosent av barnehagebarn nedsatt funksjonsevne eller særskilte behov. Utdanningsdirektoratet (Udir) opplyser at i 2020 fikk 3,4 prosent av barnehagebarna spesialpedagogisk hjelp. Det er de eldste barnehagebarna som mottar mest spesialpedagogisk hjelp, og hjelpen er særlig knyttet til språk- og kommunikasjonsvansker.

Skolebarn med funksjonsnedsettelse kan ha behov for fysisk tilrettelegging, spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning. Ifølge Udir har andelen elever som får spesialundervisning sunket jevnt de siste ti årene og har nå stabilisert seg på litt under 8 prosent. Antallet skolebarn som får spesialundervisning, øker i takt med alder og skoletrinn. Det vil si at det er langt flere i ungdomsskolen som får spesialundervisning enn i barneskolen. Skoleåret 2021-22 fikk 3,5 prosent av elevene spesialundervisning på første årstrinn mens dette økte til 10,5 prosent på 10. årstrinn. Gutter er i flertall blant dem som får spesialundervisning på alle skoletrinn.

Stortinget har ved flere anledninger gitt uttrykk for at familier med barn som har funksjonsnedsettelse må få bedre hjelp fra det offentlige. Dette gjelder særlig familier med barn som har store og sammensatte

⁵ Gericas er et pasientadministrativt system for hele pleie- og omsorgssektoren som kommunen bruker.

behov. Familiene bør få mer veiledning og informasjon om tjenestene de kan få, og hjelpen må koordineres bedre mellom ulike instanser (Riksrevisjonen, 2021).

3.5 Kommuneområde oppvekst og kultur

Barnehage og skole faller inn under kommuneområde oppvekst og kultur.

I Rakkestad er det til sammen ni barnehager - fem kommunale og fire private.

Barnehage	Antall avdelinger
Kommunale barnehager	
Bergenus	3
Byggekløssen	3
Elle Melle	2
Fladstad	2
Kirkeng	5
Private barnehager	
Gudim	2
Knertitten	2
Musikkrollet	3
Noahs Ark	2

Figur 3 Oversikt over barnehager i Rakkestad

Bortsett fra Kirkeng som ligger på Degernes, ligger alle barnehagene i Rakkestad sentrum.

Kommunen har tre barneskoler og en ungdomsskole.

Skole	Antall elever
Bergenus	295
Kirkeng	123
Os	207
Rakkestad ungdomsskole	278

Figur 4 Oversikt over skolene i Rakkestad

Bortsett fra Kirkeng skole ligger alle skolene i Rakkestad sentrum.

I februar i 2021 i sak 21/3 la administrasjonen fram en melding til Velferdsutvalget om spesialundervisning og elever med store sammensatte lærevansker. Her framgår det at mesteparten av spesialundervisning foregår på 5. trinn og oppover. Organiseringen av spesialundervisningen varierer. Den skjer i klassen, på gruppe eller på andre arenaer tilknyttet skolen.

På skolene i Rakkestad kommune er det et visst antall elever med store sammensatte lærevansker som får omfattende spesialpedagogisk hjelp. Dette er elever som er knyttet til Basen ved Os skole og Prosjektskolen ved Rakkestad ungdomsskole. Elevene får store deler av sin opplæring adskilt fra klassen.

I tillegg går et lite antall elever ved Mortenstua skole i Indre Østfold i inneværende skoleår. Mortenstua skole er en grunnskole for elever som trenger et helhetlig spesialpedagogisk opplæringstilbud. Skolen

er en opplæringsarena som tilbyr opplæring til barn med store, sammensatte lærevansker. Elevene her har behov for individuell opplæringsplan i alle fag. Skolen tilbyr også skolefritidsordning.

Helse- og omsorgstjenester til barn og unge

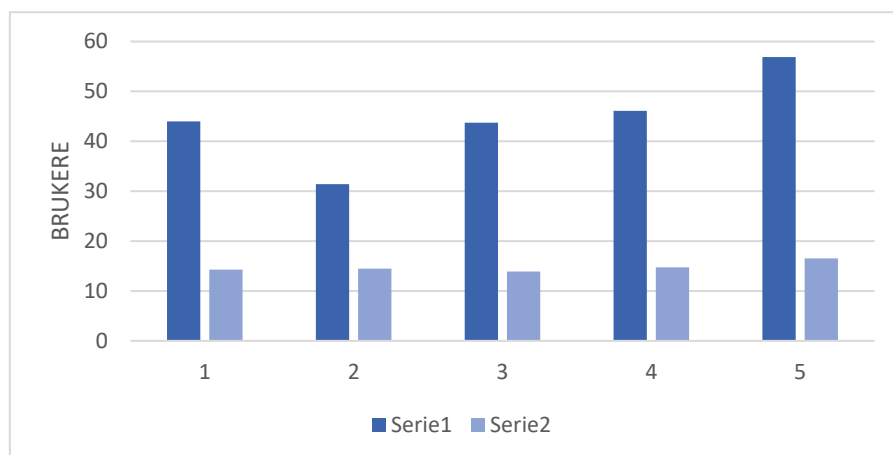
Vi har hentet ut offentlig tilgjengelig statistikk for helse- og omsorgstjenester til hjemmeboende brukere i aldersgruppen 0-17 år fra Kommunalt pasient- og brukerregister (KPR). Vi har valgt å sammenligne Rakkestad med andre kommuner i Østfold i kommunegruppe 1 og med landet som helhet. Tallene framgår nedenfor:

Helse- og omsorgstjenester til hjemmeboende	2021				
	Rakkestad	Skiptvet	Råde	Våler	Hele landet
Antall brukere 0-17 år	94	11	31	34	14189
Antall brukere 0-17 år per 1000 innb.	56,9	13,3	20,4	24,5	12,8

Figur 5 Antall hjemmeboende brukere 0-17 år alle tjenester 2021. Kilde: KPR.⁶

Tallene viser tydelig at Rakkestad skiller seg ut med en markert større andel hjemmeboende brukere av kommunale helse- og omsorgstjenester per 1000 innbyggere enn kommunene vi har sammenlignet med og landet som helhet.⁷

Figuren nedenfor baserer seg også på tall fra KPR og viser utviklingen i antall hjemmeboende brukere 0-17 år per 1000 innbyggere som mottar kommunale helse- og omsorgstjenester i perioden 2017-2021.



Figur 6 Antall hjemmeboende brukere 0-17 år per 1000 innbyggere som mottar kommunale helse- og omsorgstjenester 2017-2021. Kilde: KPR.

Figuren viser at antall hjemmeboende brukere i aldersgruppen 0-17 år har økt i perioden 2017-2021. Vi ser ikke den samme tendensen for landet som helhet.

I sak 2/20 til Velferdsutvalget opplyser rådmannen at Rakkestad kommune er tung på tiltak overfor mennesker med funksjons- og utviklingshemninger. Dette henger sammen med en rekke momenter.

⁶ Helsedirektoratet (2020). Helse- og omsorgstjenester i KPR [nettdokument]. Oslo: Helsedirektoratet (lest 26. oktober 2022). Tilgjengelig fra <https://www.helsedirektoratet.no/statistikk/helse-omsorgstjenester-i-KPR>

⁷ En mulig forklaring på den høye andelen i Rakkestad kan være at Rakkestad kommune har en annen praksis enn de andre kommunene når det gjelder vedtak om helse- og omsorgstjenester.

Fra gammelt av var Rakkestad vertskommune for institusjon, og etter hvert er kommunen blitt vertskap for mange fosterhjem for brukere med store behov.

I årsberetningen for 2021 opplyser rådmannen at man på landsbasis regner med at cirka 0,4 prosent av befolkningen er utviklingshemmet. Overført på Rakkestad kommune skulle det tilsi cirka 33 personer i denne gruppen. Imidlertid rapporterte kommunen i 2021 inn 68 personer med denne diagnosen.

4 TJENESTER TIL BARNEHAGEBARN MED FUNKSJONSNEDESETTELSE

Problemstilling 1:

Sørger kommunen for å tilrettelegge for og ivareta behovene til barnehagebarn med funksjonsnedsettelser i henhold til lovverk og nasjonale føringer?

4.1 Revisjonskriterier

Selve utledningen som viser hvordan vi har kommet fram til revisjonskriteriene med utgangspunkt i relevant lovverk, framgår i kapittel 8.1.

Vi har utledet følgende revisjonskriterier:

- Barn med funksjonsnedsettelser har rett til å få oppfylt de rettigheter som er nedfelt i barneha- geloven med forskrifter. Rettighetene omfatter følgende:
 - Barn med nedsatt funksjonsevne har prioritet ved opptak i barnehage i sin bosteds- kommune på grunnlag av en sakkyndig vurdering.
 - Barnehagen skal sørge for at barn som trenger ekstra støtte, tidlig får den sosiale, pe- dagogiske og/eller fysiske tilretteleggingen som er nødvendig for å gi barnet et inklu- derende og likeverdig tilbud.
 - Barn under opplæringspliktig alder har rett til spesialpedagogisk hjelp dersom de har særlig behov for det. Det skal gis tilbud om forelderådgivning.
 - Det skal innhentes samtykke fra foreldrene til sakkyndig vurdering, og tilbudet om spesialpedagogisk hjelp skal så langt som mulig utformes i samarbeid med barnet og barnets foreldre, og det skal legges stor vekt på deres syn.
 - Det skal én gang i året utarbeides en skriftlig oversikt over den spesialpedagogiske hjelpen barnet har mottatt og en vurdering av barnets utvikling. Foreldrene og kommu- nen skal få denne oversikten og vurderingen.
 - Barn under opplæringspliktig alder som har tegnspråk som førstespråk, eller som etter sakkyndig vurdering har behov for tegnspråkopplæring, har rett til slik opplæring.
 - Barn som helt eller delvis mangler funksjonell tale, og som har behov for alternativ og supplerende kommunikasjon, skal få bruke egnede kommunikasjonsformer og nød- vendige kommunikasjonsmidler i barnehagen.
 - Dersom gratis skyss er nødvendig for at barnet skal kunne motta spesialpedagogisk hjelp, har barnet rett til slik skyss. Barnet har rett til nødvendig reisefølge og tilsyn.
 - Barnehagen skal sørge for at barn som mottar spesialpedagogisk hjelp, inkluderes i barnegruppen og i det allmennpedagogiske tilbudet.
 - Barnehagen skal i samarbeid med foreldre og skolen legge til rette for at barna kan få en trygg og god overgang fra barnehage til skole og eventuelt skolefritidsordning.

- Barn med behov for langvarige og koordinerte helse- og omsorgstjenester har krav på å få oppfylt rettigheter som ligger nedfelt i helse- og omsorgslovgivningen. Rettighetene omfatter bl.a. tjenester som:
 - brukerstyrt personlig assistanse
 - utarbeidelse av individuell plan
 - koordinator/barnekoordinator (fra 01.08.2022)
- Tjenestetilbudet skal være helhetlig og koordinert på tvers av fag, nivåer og sektorer.
- Kommunen har en veiledningsplikt og må gi nødvendig informasjon om rettigheter, tjenester og saksbehandling. Kommunens nettsider er et egnet sted for formidling av slik informasjon.

4.2 Datagrunnlag

I dette kapitlet presenterer vi noen sentrale fakta om barnehagetilbudet i Rakkestad basert på offentlige databaser der vi som tidligere sammenligner med fire andre kommuner i kommunegruppe 1 i Østfold. Deretter beskriver vi hvordan kommunen oppfyller kravene som framgår av revisjonskriteriene. I framstillingen gjør vi først rede for kommunens systemer og skriftlige rutiner på det aktuelle området. Etter det presenterer vi så resultatet av spørreundersøkelsen blant de ansatte i barnehagene. Til sist presenterer vi oppfatningene til et utvalg foreldre om kommunens tjenestetilbud til barnehagebarn med funksjonsnedsettelse.

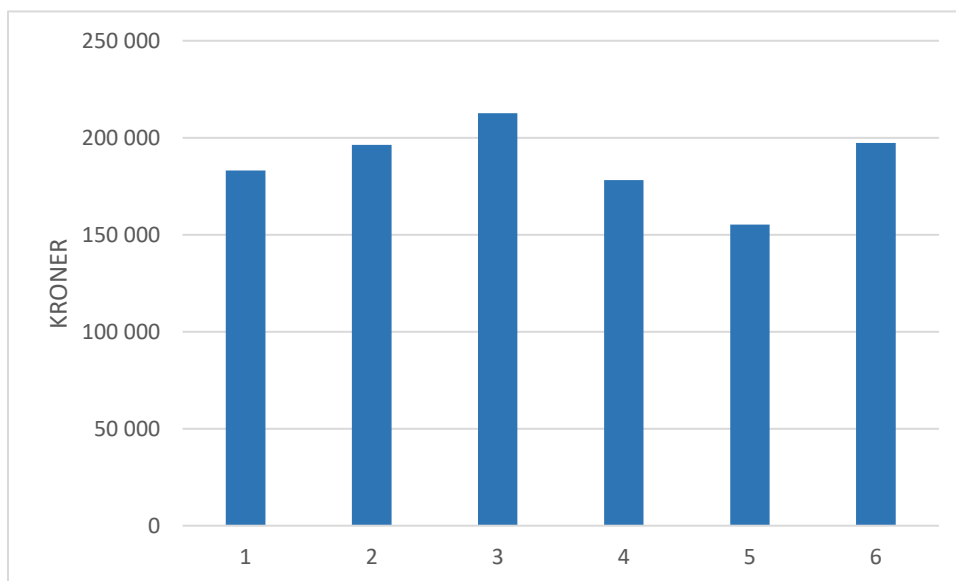
4.2.1 Informasjon om barnehagetilbudet i Rakkestad fra offentlige databaser

Fra KOSTRA har vi hentet ut kostnader per barn i kommunal barnehage for 2021 for følgende funksjoner:

Funksjon 201: kostnader knyttet til det ordinære barnehagetilbudet

Funksjon 211: kostnader knyttet til styrket tilbud barnehagebarn

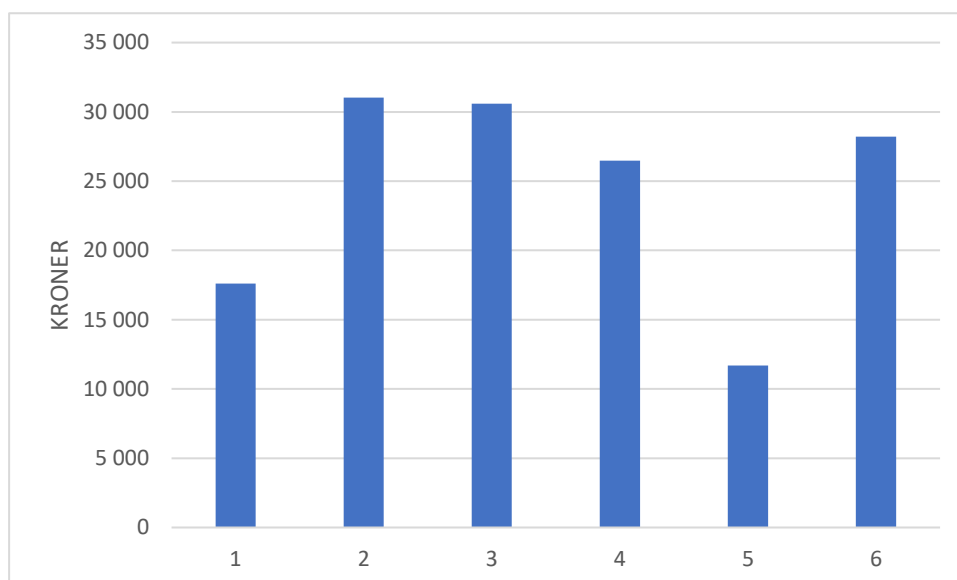
I rådmannens kommentar på s. 56 i årsbudsjett for 2022 og økonomiplan 2022-2025 hevdes det at de kommunale barnehagene i Rakkestad er blant de mest kostnadseffektive i landet.



Figur 7 Korrigerte brutto driftsutgifter til barnehage f201 per barn i kommunal barnehage (kr.) 2021. Kilde: KOSTRA-tabell 12379

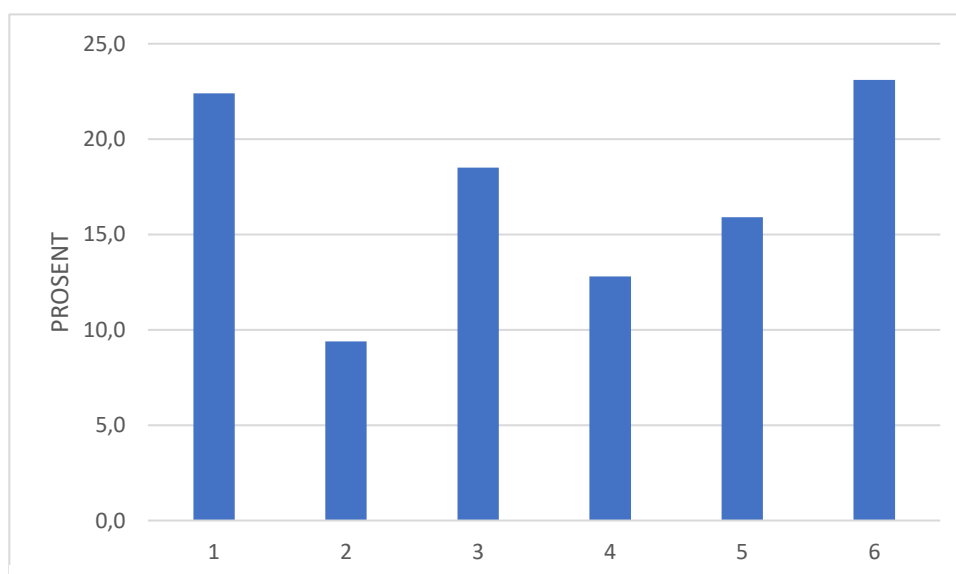
Diagrammet viser at Rakkestad hadde lavere brutto driftsutgifter per barn i kommunal barnehage enn Skiptvet, Marker og landet som helhet, men høyere enn Råde og Våler.

Neste figur viser korrigerte brutto driftsutgifter til styrket tilbud til førskolebarn (f211) per barn i kommunal barnehage.



Figur 8 Korrigerte brutto driftsutgifter til styrket tilbud til førskolebarn (f211) per barn i kommunal barnehage (kr). 2021. Kilde: KOSTRA-tabell 12379

Figuren viser at Rakkestad ligger nest nederst på korrigerte brutto driftsutgifter per barn i kommunal barnehage til styrket tilbud til førskolebarn. Barn som får ekstra ressurser, inkluderer barn som får spesialpedagogisk hjelp etter barnehageloven §31 samt minoritetsspråklige barn.

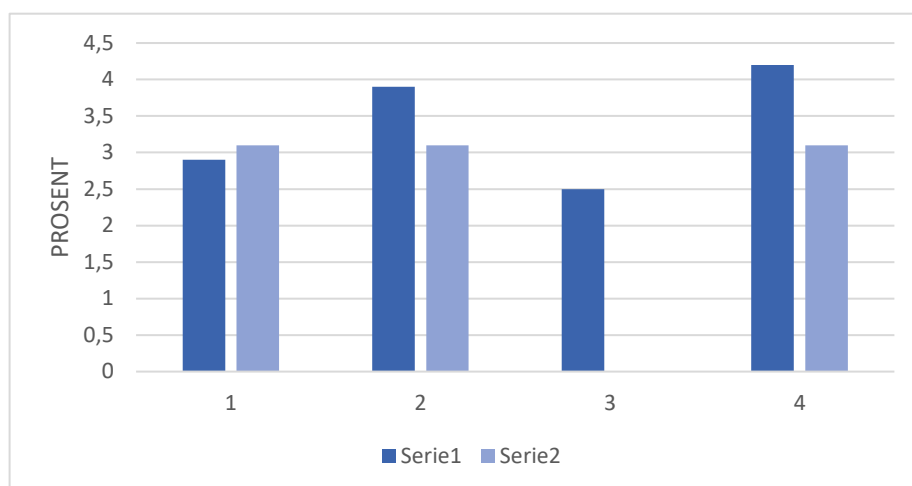


Figur 9 Andel barn som får ekstra ressurser til styrket tilbud til førskolebarn, i forhold til alle barn i barnehage. 2021. Alle barnehager (prosent). Kilde: KOSTRA-tabell 12376.

Figur 9 viser at Rakkestad har den høyeste andelen barn som får ekstra ressurser til styrket tilbud av de fem kommunene og ligger så å si på linje med landet.

Figur 8 og 9 viser at til tross for at Rakkestad må antas å ha en større utfordring knyttet til barn som har behov for ekstra ressurser, så har Rakkestad nest lavest korrigerede brutto driftsutgifter til styrket tilbud til førskolebarn per barn. Bare Våler ligger lavere. De to figurene samlet indikerer at en stor andel barn i Rakkestad får ekstra ressurser, men at det blir lite på hvert barn sammenlignet med tre av de øvrige kommunene og landet som helhet.

I figuren nedenfor ser vi på tall for spesialpedagogisk hjelp.



Figur 10 Andel barn i kommunale og private barnehager som får spesialpedagogisk hjelp. 2021. (Prosent). Kilde: KOSTRA-tabell 13502.

På grunn av konfidensialitetshensyn har SSB ikke oppgitt tall for Marker og Skiptvet.

I rådmannens kommentar på s. 60 i budsjett 2020 og økonomiplan 2020-2023 opplyses det at Rakkestad kommune fremdeles har en høy andel spesialpedagogiske tiltak i barnehager og skoler, og at dette henger nært sammen med levekårsutfordringer og andre utfordringer i kommunens befolkning. I sin årsberetning for 2021 opplyser rådmannen at budsjettet for spesialpedagogisk hjelp var blitt redusert de siste årene, og at dette har resultert i et merforbruk til spesialpedagogisk hjelp.

Figur 10 viser imidlertid at andel barn som fikk spesialpedagogisk hjelp i 2021 i kommunale og private barnehager i Rakkestad lå på om lag 3 prosent. Det er noe høyere enn Våler, men lavere enn Råde og landet som helhet. For landet som helhet fikk totalt 3,6 prosent av alle barnehagebarn spesialpedagogisk hjelp i 2021.

Det vanlige er at andelen barn som får spesialpedagogisk hjelp, er høyere i de kommunale barnehagene enn i de private slik grafen for Råde og landet som helhet viser. I Rakkestad er andelen nesten lik.

4.2.2 Kommunens systemer som skal sikre at barnehagebarns behov blir fanget opp og tiltak iverksatt.

For å sikre helhetlig og tverrfaglig innsats til barn og unge har Rakkestad kommune tatt i bruk et system kalt BTI – Bedre Tverrfaglig Innsats – som er en samhandlingsmodell for tjenester som møter gravide,

barn, unge og foreldre det er knyttet undring eller bekymring til. BTI skal bidra til tidlig innsats, samordning og medvirkning. Modellen er bygget rundt handlingsveiledere som veileder ansatte om hvordan de skal gå fram i arbeidet med barn, unge eller familier man har en undring eller bekymring for. Systemet brukes også av de private barnehagene.

I Rakkestad kommune er handlingsveilederne organisert i samsvar med kommunens organisasjonsmodell, hvilket vil si at det er egne løp for hvert av de fire tjenesteområdene Barnehage, Skole, Familiesenteret Helse og Barneverntjenesten.

Handlingsveilederne er inndelt i fire nivåer fra nivå 0 til nivå 3 med økende kompleksitet og økende behov for samarbeid mellom flere tjenester og brukeren. Nivå 0 beskriver aktiviteter som skal bidra til at den ansatte kommer fra egen undring til å dele denne med foreldrene og sammen med dem vurdere om det er behov for ekstra oppfølging og innsats. Nivå 1 beskriver prosessen der undringen utvikler seg videre til bekymring, og det videre arbeidet med å gjennomføre tiltak internt i den aktuelle tjenesten i samarbeid med brukeren. Nivå 2 beskriver enkelt og rutinemessig samarbeid mellom brukeren og to tjenester. Nivå 3 beskriver mer komplekst samarbeid mellom flere tjenester og brukeren. Hvert nivå er inndelt i fem trinn etter økende bekymring, der hvert trinn inneholder en handlingsveiledning som inneholder konkrete beskrivelser av fremgangsmåter, rutiner, skjema og verktøy.

Under BTI Barnehage ligger flere rutiner som skal sikre at barns behov fanges opp og at tiltak iverksettes der det er behov for det. Disse er:

- Rutine for psykososialt barnehagemiljø §§ 42-43
- Rutine for tilrettelagt barnehagetilbud § 37
- Rutine for spesialpedagogisk hjelp barnehageloven kap. 7.

Her ligger også rutiner knyttet til oppfyllelse av helse- og omsorgstjenestelovgivningen:

- Rutine for ansvarsgruppe
- Rutine for individuell plan
- Rutine for koordinator

4.2.3 Kommunens tjenester til barn med funksjonsnedsettelse hjemlet i barnehageloven

Som det framgår av revisjonskriteriene, har det enkelte barn med funksjonsnedsettelse en rekke rettigheter med hjemmel i barnehageloven. I det følgende beskriver vi hvilke skriftlige prosedyrer/rutiner som kommunen har etablert for å sikre at kommunen oppfyller disse rettighetene. Deretter presenterer vi de ansattes oppfatninger om de samme forholdene slik disse har kommet fram i spørreundersøkelsen til ansatte i barnehagene. Til sist presenterer vi data som har kommet fram i intervju med et utvalg foreldre til barn med funksjonsnedsettelse.

4.2.3.1 Prioritet ved opptak

På kommunens nettsted opplyses det at alle barnehagene i kommunen, både kommunale og private, har felles rutiner, samordnet søkerliste og samarbeid rundt tildeling av plasser ved hovedopptak. De private og kommunale barnehagene har tilnærmet like opptakskriterier.

I vedtektene for de kommunale barnehagene og i tre av de fire private barnehagene framgår det at barn med nedsatt funksjonsevne har førsteprioritet ved hovedopptak i barnehagene. Det kreves sakkyndig

vurdering. Vedtektene til den private barnehagen Musikkrollet gir første prioritet til barn som alt har plass og som søker utvidelse, og deres søsken. Barn med funksjonsnedsettelse kommer deretter.

Vår kartlegging viser at av syv barn med funksjonsnedsettelse i barnehagealder går seks i barnehage. Den syvende har ikke søkt om barnehageplass.

I spørreundersøkelsen ba vi de ansatte i barnehagene om å angi sin grad av enighet i følgende påstand:

Påstand	Gjennomsnittskår	Antall svar (N)	Min.	Maks.
Barn med nedsatt funksjonsevne blir prioritert ved opptak i barnehagen.	4,7	24	3	5

Figur 11 De barnehageansattes grad av enighet i påstanden om prioritet ved opptak. 1=helt uenig, 5=helt enig.

Her er gjennomsnittskåren 4,7. Også de ansatte i Musikkrollet barnehage som har svart, sa seg helt enig i påstanden.

4.2.3.2 Sosial, pedagogisk og fysisk tilrettelegging og spesialpedagogisk hjelp til barn som trenger ekstra støtte

Rakkestad kommune har utarbeidet en egen rutine for tilrettelagt barnehagetilbud i henhold til barnehageloven § 37. Denne er lagt inn i BTI-systemet på nivå 1 der undring for et barn går over til bekymring.

I rutinen framgår det at vilkåret for å ha rett til et egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud, er at barnet har et tilretteleggingsbehov på grunn av nedsatt funksjonsevne. Styrer plikter å vurdere alle meldinger fra barnehagelærer og foresatte som gjelder bekymring for om barn har behov for særlig tilrettelegging av barnehagetilbudet.

Dersom det etter en samlet vurdering viser seg å være behov for individuelle tiltak knyttet til enkeltbarn, utover det allmennpedagogiske barnehagetilbudet, sendes søknad om individuell tilrettelegging av barnehagetilbudet til kommunen som fatter vedtak. Tilretteleggingen kan være endring av bygg eller støtte til utstyr som barnet trenger for å ha nytte av barnehagetilbudet. Tilrettelegging kan også være ekstra bemanning, opplæring av ansatte eller andre tiltak som er nødvendige. Barnets beste skal alltid legges til grunn.

Det følger av rutinene at kommunen i størst mulig grad skal fremme inkludering og unngå segregering av barn med nedsatt funksjonsevne. Vedtaket om tilrettelegging gjelder for ett barnehageår om gangen. Etter endt år skal det utarbeides en rapport med vurdering av de gjennomførte tiltakene der det også framgår om det er grunnlag for å videreføre tiltakene også for det neste barnehageåret. I så fall sendes ny søknad til kommunen som så fatter vedtak.

Vi har gått gjennom barnehagenes årsplaner for å undersøke hva de sier om sosial, pedagogisk og fysisk tilrettelegging og inkludering. Vi finner at tre av barnehagene eksplisitt nevner tilrettelegging av det fysiske miljøet som ledd i å skape et godt og inkluderende lekemiljø. Én barnehage skriver at personalet deltar og er støttespillere for barn som ønsker og trenger hjelp i leken, og at personalet kan grunnleggende tegn gjennom aktivt arbeid med «tegn til tale». Alle barnehagene fokuserer i stor grad på lek og involvering av alle barna i leken. Det framgår i årsplanene at de legger stor vekt på å skape et inkluderende barnehagemiljø der alle opplever tilhørighet og opplever at de er en viktig del av fellesskapet.

Rakkestad kommune har utarbeidet en egen rutine for spesialpedagogisk hjelp i henhold til barnehage-loven kapittel 7. Vi har gått gjennom rutinen og beskriver nedenfor hvordan den oppfyller kravene i barnehageloven slik disse kommer til uttrykk i revisjonskriteriene.

Det framgår at formålet med rutinen er å sikre at alle barn i Rakkestad kommune med rett til spesialpedagogisk hjelp etter barnehageloven kapittel 7 får dette. Rutinene gjelder for hele barnehageområdet i Rakkestad kommune.

Rutinen omtaler samtykke og medvirkning fra foreldrene. Det er de foresatte som i samarbeid med barnehagen henviser til PPT. Foresatte kan også på selvstendig grunnlag henviser til PPT. Retten til spesialpedagogisk hjelp gjelder uavhengig av om barnet går i barnehage. PPT plikter å rådføre seg med foreldrene i arbeidet med den sakkyndige vurderingen. Foreldrenes synspunkter skal tillegges stor vekt.

På bakgrunn av den gjennomførte kartleggingen og utredningen avholdes en tilbakemeldingssamtale der barnets resultater og status gjennomgås, først med barnets foreldre og deretter med barnehagen. Foreldrene står som søker ved å sende inn skjemaet «Samtykke til vedtak» til kommunen. Kommunens barnehagemyndighet har fått delegert myndighet til å fatte vedtak om omfang, innhold og organisering av den spesialpedagogiske hjelpen. Det fattes enkeltvedtak for ett år om gangen.

På bakgrunn av rammene i vedtaket og den foreliggende dokumentasjonen utarbeides individuell spesialpedagogisk plan (ISP) for barnet. Styrer/barnehagelærer/spesialpedagog er ansvarlig for å ivareta foreldrenes og barnets rett til medvirkning. Det gjennomføres minst ett samarbeidsmøte med foreldrene før endelig ISP skrives. Det gjennomføres minst to samtaler med foreldrene per år hvor det pedagogiske arbeidet knyttet til ISP drøftes. Disse samtalene kommer i tillegg til ordinære foreldresamtaler.

Ifølge rutinen skal målene i den individuelle spesialpedagogiske planen jevnlig evalueres og tiltakene om nødvendig justeres. Videre skal det utarbeides en årsrapport for alle barn som mottar spesialpedagogisk hjelp. Her skal det gis en oversikt over den hjelp barnet har fått og en vurdering av i hvilken grad tilbudet fungerer. Den skal også danne grunnlag for å vurdere om barnet videre trenger spesialpedagogisk hjelp, eventuelt justere tilbudet. Årsrapporten skal sendes foreldrene og kommunen. Når barnehageåret er slutt, må barnehagen i samarbeid med foresatte vurdere om barnet får en tilfredsstillende utvikling uten spesialpedagogisk hjelp, og om man derfor kan avslutte det spesialpedagogiske tilbudet, eller om det skal fortsette.

Hvis kommunen mener at barnet ikke har behov for spesialpedagogisk hjelp lenger når enkeltvedtaket har gått ut, avslutter de saken ved å ikke fatte et nytt enkeltvedtak. Hvis foreldrene er uenige, og mener at barnet fremdeles har behov for spesialpedagogisk hjelp, kan de kreve at PPT vurderer barnet på nytt.

Kommunens rutine for spesialpedagogisk hjelp omtaler ikke eksplisitt inkludering av barn som mottar slik hjelp i barnegruppa. Men kommunen har utarbeidet en egen rutine som skal oppfylle barnehagelovens krav til det psykososiale miljøet i barnehagen. Formålet er å forebygge krenkelser, utestenging, mobbing, vold, diskriminering og trakassering. Rutinen beskriver plikt til å gripe inn dersom et barn opplever dette.

Rutinen sier heller ikke noe om skyss, men i forbindelse med spesialpedagogisk hjelp, kan det bli spørsmål om skyss, følge og tilsyn av barnet. Ved å søke på skyss i søkefeltet på kommunens nettsted finner vi informasjon om at Rakkestad kommune i 2016 vedtok en egen forskrift for skoleskyss. I pkt. 2.8 i forskriften framgår det at barn under opplæringspliktig alder som mottar spesialpedagogisk hjelp, har rett til skyss når det på grunn av særlig hensyn er nødvendig for å kunne ta imot denne hjelpen, og dersom foreldrene har vesentlig større byrder knyttet til skyssen enn andre foreldre som har barn i barnehagen.

Kommunalsjef oppvekst og kultur opplyser at ingen barnehagebarn mottar skyss, reisefølge eller tilsyn, og det er ingen som har søkt om dette.

Resultater fra spørreundersøkelsen

Spørreundersøkelsen inneholdt åtte ulike påstander om tilrettelegging og spesialpedagogisk hjelp til barn som trenger ekstra støtte. Resultatet framgår nedenfor:

	Påstand	Gjennomsnittskår	Komm. gj.sn. skår	Private gj.sn. skår	N	Min	Maks.
1	Barn med nedsatt funksjons- evne blir prioritert ved opptak i barnehagen.	4,7	4,7	4,8	24	3	5
2	Barnehagen sørger for at barn som trenger ekstra støtte, tidlig får den sosiale, pedagogiske og/eller fysiske tilretteleggingen som er nødvendig for å gi barnet et inkluderende og likeverdig til- bud.	4,0	3,8	4,3	34	2	5
3	Kommunen gir barn under opp- læringspliktig alder spesialpe- dagogisk hjelp dersom de har særlig behov for det.	4,0	4,0	4,0	32	2	5
4	Det innhentes samtykke fra fore- ldrene til sakkyndig vurdering.	4,7	4,7	4,6	34	1	5
5	Den spesialpedagogiske hjelpen utformes i samarbeid med barn- et og barnets foreldre, og det legges stor vekt på deres syn.	4,3	4,4	4,2	34	2	5
6	Det blir én gang i året utarbeidet en skriftlig oversikt over den spesialpedagogiske hjelpen barn- et har mottatt og en vurdering av barnets utvikling.	4,7	4,8	4,5	26	1	5
7	Foreldrene og kommunen får denne oversikten og vurde- ringen.	4,7	4,8	4,6	23	2	5
8	Barnehagen sørger for at barn som mottar spesialpedagogisk hjelp, inkluderes i barnegrup- pen og i det allmennpedago- giske tilbudet.	4,5	4,4	4,7	34	1	5

Figur 12 De barnehageansattes grad av enighet i 8 påstander om tilrettelegging og spesialpedagogisk hjelp til barn som trenger ekstra støtte. 1=helt uenig, 5=helt enig.

Jevnt over er det høy gjennomsnittskår på de ulike påstandene. Særlig gjelder dette påstandene om de formelle sidene som samtykke fra foreldrene til sakkyndig vurdering, årlig skriftlig oversikt over hjelpen og at denne sendes foreldrene. Her ble gjennomsnittskåren 4,7. Også påstand 7 om inkludering i barnegruppen og i det allmennpedagogiske tilbudet får høy gjennomsnittskår med 4,5.

I tabellen viser vi også gjennomsnittskår separat for de kommunale og de private barnehagene. Vi har utført en t-test⁸ på gjennomsnittskåren i de to utvalgene, men finner ingen signifikant forskjell. Påstand 2 som gjelder sosial, pedagogisk og/eller fysiske tilrettelegging, er den eneste som peker seg ut. Blant ansatte i de kommunale barnehagene er gjennomsnittskåren 3,8 mens den er 4,3 blant ansatte i de private barnehagene.

Ansatte i to av de private barnehagene hadde benyttet kommentarfeltet til å gi uttrykk for at de mente at grunnbemanningen var for lav til å gi barn med spesielle behov et tilstrekkelig barnehagetilbud, og at det tok lang tid å få tildelt nødvendige ressurser til barn med spesielle behov. I ett tilfelle hadde det gått et helt barnehageår uten ekstra ressurser til et barn som trengte tilsyn og støtte hele dagen. Ressursene som barnet trengte, måtte tas av den generelle bemanningen i barnegruppa, noe som ikke var bra for de andre barna. Det satte de voksne i en prioriteringsskvis og tærte veldig på kreftene til de ansatte.

4.2.3.1 Opplæring i tegnspråk og alternative og supplerende kommunikasjonsformer

Verken opplæring i tegnspråk eller alternativ supplerende kommunikasjon (ASK) omtales særskilt i kommunens rutine for spesialpedagogisk hjelp.

I omtalen av den private barnehagen Gudim på kommunens nettsted, opplyses det at barnehagen har gode kunnskaper om bruk av alternativ supplerende kommunikasjon.

I årsplanene i to av de kommunale barnehagene - Bergenhus og Byggekløssen – nevnes bruk av tegn. Bergenhus opplyser i sin årsplan at personalet kan grunnleggende tegn gjennom aktivt arbeid med «tegn til tale». Byggekløssen opplyser at de tilbyr sang og musikk hvor de bruker tegn til tale som støtte til språket.

Resultater fra spørreundersøkelsen

I spørreundersøkelsen ba vi de barnehageansatte angi sin grad av enighet med to påstander som gjaldt dette.

⁸ T-test for to utvalg med antatt like varianser tester likhet i populasjonsgjennomsnittet som ligger under hvert utvalg.

	Påstand	Gjennomsnittskår	Komm. gj.sn. skår	Private gj.sn. skår	N	Min	Maks.
1	Barn som har tegnspråk som førstespråk, eller som etter sakkyndig vurdering har behov for tegnspråkopplæring, får slik opplæring.	4,0	3,9	4,3	20	1	5
2	Barn som helt eller delvis mangler funksjonell tale, og som har behov for alternativ og supplerende kommunikasjon, får bruke egnede kommunikasjonsformer og nødvendige kommunikasjonsmidler i barnehagen.	4,0	3,9	4	33	1	5

Figur 13 De barnehageansattes grad av enighet i to påstander om opplæring i tegnspråk og alternativ og supplerende kommunikasjon. 1=helt uenig, 5=helt enig.

Gjennomsnittskåren på begge påstandene ble 4. Når vi ser på gjennomsnittskåren for de kommunale og de private barnehagene hver for seg på påstand, ser vi at ansatte i de private barnehagene ligger på 4,3 mens den blant ansatte i de kommunale barnehagene ligger på 3,9.

Flere av respondentene ga uttrykk for at dette ikke har vært en aktuell problemstilling i deres barnehage.

Respondenter i to kommunale barnehager ga uttrykk for at kommunen alltid fulgte opp sakkyndige vurderinger med så gode tiltak de kunne. Én respondent opplyste at de jobbet aktivt med å lære opp barna som hadde behov for supplerende kommunikasjon. De la opp til at både barnehagen og familien kunne jobbe parallelt, og de brukte metodikken "Tegn til tale" og bilder med symboler i dette arbeidet.

En respondent i en privat barnehage trakk fram manglende ressurser som et problem som gjorde arbeidet i barnehagen krevende, men hevdet at barnehagen driver sitt arbeid etter beste evne utfra ressursene som blir tildelt fra kommunen. Men dagens bemanning gjør det umulig å få til kontinuerlig jobbing, opplæring og oppfølging som er nødvendig for at hele personalgruppen skal oppnå ønskelig kompetansenivå.

4.2.3.2 Trygg og god overgang til skole og skolefritidsordning

Kommunens rutine for tilrettelagt barnehagetilbud i henhold til barnehageloven kapittel 7 omhandler også samarbeid mellom barnehage og skole om barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

I tillegg har kommunen utarbeidet en separat rutine for overgangen fra barnehage til skole og skolefritidsordningen. Her inngår en egen bolk om overgangen for barn med særskilte behov. Innen 15. september året før skolestart sendes i samråd med foreldrene første melding om barn med særskilte behov inneværende barnehageår til kommunalsjef oppvekst og kultur. 15. november tildeles skoleplass i henhold til skolekretsgrenser, eventuelt fordeling gjort etter individuelle behov. I løpet av oktober-desember gjennomføres informasjonsmøte mellom barnehage, skole og foresatte, og det utarbeides en plan for overgangen med de tiltak som er nødvendige. Dersom det er behov for det, sender skolen henvisning til PPT som er vedlagt pedagogisk rapport utarbeidet av barnehagen. PPT gjennomfører nødvendig kartlegging og avgir sin sakkyndige vurdering i henhold til opplæringslova § 5-4. I januar-februar gjennomføres overgangsmøter mellom foresatte, barnehagen og skolen der status gjennomgås og skolen

og barnehagen presenterer hvordan overgangen skal gjennomføres. Innen utgangen av mars fatter skolens ledelse vedtak om omfang, innhold og organisering av spesialundervisningen eller særskilt språkopplæring. Vedtak fattes for inntil tre år og sendes foresatte. Innen 1. september utarbeides individuell opplæringsplan på bakgrunn av rammene i vedtaket og foreliggende dokumentasjon. Den individuelle opplæringsplanen godkjennes av foresatte, den ansvarlige for spesialpedagogikk, kontaktlærer og rektor.

Resultater fra spørreundersøkelsen

I spørreundersøkelsen ba vi de ansatte i barnehagene om å angi sin grad av enighet med følgende påstand:

	Påstand	Gjennomsnittskår	Komm. gj.sn. skår	Private gj.sn. skår	An-tall svar (N)	Min	Maks.
1	Barnehagen i samarbeid med foreldre og skolen legger til rette for at barna kan få en trygg og god overgang fra barnehage til skole og eventuelt skolefritidsordning.	4,5	4,5	4,5	32	1	5

Figur 14 De barnehageansattes grad av enighet i en påstand om overgangen fra barnehage til skole. 1=helt uenig, 5=helt enig.

Gjennomsnittskåren er 4,5. Her er det ingen forskjell mellom ansatte i de kommunale og de private barnehagene.

4.2.4 Et utvalg tjenester til barn i barnehagealder i henhold til helse- og omsorgslovgivningen

I BTI-systemet ligger rutiner som gjelder individuell plan og koordinator. Her framgår det at formålet med rutinen er å

- sikre at pasient og bruker får et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset tjenestetilbud
- sikre pasient og brukers medvirkning og innflytelse
- styrke samhandlingen mellom tjenesteyter og pasient og bruker og eventuelt pårørende
- styrke samhandlingen mellom tjenesteyterne på tvers av fag, nivåer og sektorer

Det framgår at en individuell plan er et skriftlig plandokument som kan benyttes for å koordinere og planlegge langvarige og koordinerte helse- og omsorgstjenester. Koordinerende enhet har overordnet ansvar for individuell plan. Koordinatorer utpekt av koordinerende enhet har ansvar for å følge rutinen.

Når det gjelder barn i barnehagealder sine rettigheter i henhold til helse- og omsorgslovgivningen, har vi kartlagt hvilke ytelser kommunen gir til barn med funksjonsnedsettelse i denne aldersgruppen.

Vi har funnet at 7 av totalt 511 barn i barnehagealder mottar helse- og omsorgstjenester etter vedtak, eksempelvis individuell plan, koordinator, ergoterapi og rehabilitering utenfor institusjon.

I spørreundersøkelsen til de ansatte i barnehagene ba vi dem ta stilling til fire ulike påstander om helse- og omsorgstjenester som vi antar kan være relevante fra et barnehageperspektiv.

	Påstand	Gjennomsnittskår	Komm. gj.sn. skår	Private gj.sn. skår	Antall svar (N)	Min	Maks.
1	Barn med langvarig og stort behov for personlig assistanse som ønsker tjenestene sine organisert som brukerstyrt personlig assistanse (BPA), får dette.	4,0	4,1	3,9	18	2	5
2	Barn som har behov for langvarige og koordinerte helse- og omsorgstjenester, får sin rett til individuell plan oppfylt.	4,2	4,6	3,7	23	1	5
3	Barn som har behov for komplekse og langvarig koordinerte tjenester, får sin rett til koordinator oppfylt.	4,1	4,3	4,0	17	2	5
4	Tjenestetilbudet til barn som har behov for komplekse og langvarig koordinerte tjenester, er helhetlig og koordinert på tvers av fag, nivåer og sektorer.	4,2	4,6	3,8	19	2	5

Figur 15 Gjennomsnittskår på påstander om fire rettigheter for barn med funksjonsnedsettelse etter helse- og omsorgslovgivningen.

Alle de fire påstandene har en gjennomsnittskår på 4 eller like over. Påstanden om brukerstyrt personlig assistent får en skår på 4. Assisterende kommunalsjef Helse og levekår opplyser at det er ett barn som har fått innvilget brukerstyrt personlig assistanse i Rakkestad. Vi kjenner ikke barnets alder, men vi antar at brukerstyrt personlig assistent er lite aktuelt for barnehagebarn.

Tabellen viser at ansatte i de kommunale barnehagene gjennomgående har en høyere gjennomsnittskår enn ansatte i de private barnehagene. Forskjellen er størst på påstand 2 om individuell plan og påstand 4 om at tjenestetilbudet er helhetlig og koordinert.

En respondent ga uttrykk for at kommunen har systemer som skal sikre at personer med særlige behov får oppfylt sine rettigheter hele veien i oppveksten og inn i voksen alder.

4.2.5 Intervju med foreldre

Vi har intervjuet foreldrene til noen av barna med funksjonsnedsettelse som går i barnehage nå. De ga uttrykk for å være fornøye per nå med den hjelpen de mottar fra kommunen. De var også fornøye med tilretteleggingen i barnehagen, men etterlyste mer assistenthjelp til barna enn det de fikk per i dag, blant annet for å kunne gi nødvendig, intensiv fysisk trening også i barnehagetiden.

Vi spurte også de andre informantene om hvordan de hadde opplevd barnehagetilbudet til sine barn mens de gikk i barnehagen. Alle ga uttrykk for å være fornøye, men flere hadde ønsket flere timer med spesialpedagogisk hjelp og mer assistenthjelp til barna. Flere opplyste at barnet deres hadde fått spesialpedagogisk hjelp til språkutvikling, det sosiale samspillet og den fysiske utviklingen, og de følte at deres respektive barn hadde blitt godt ivaretatt i barnehagen.

Noen foreldre til barnehagebarn som hadde fått oppnevnt koordinator, var svært fornøyde med ordningen. Koordinatoren tok seg av søknadspapirer til de forskjellige instansene, noe som var til god hjelp.

Foreldrene til barnehagebarna ga videre uttrykk for at de ble møtt på en god måte av kommunen, og at søknader ble raskt behandlet, og at den aktuelle tjenesten ble raskt iverksatt.

Foreldre til barnet uten koordinator savnet informasjon om hva som fantes av hjelp og opplevde det som vanskelig å orientere seg og finne fram til god informasjon.

Her finner vi det relevant å vise til Riksrevisjonens funn i deres undersøkelse av helse- og omsorgstjenester til barn med funksjonsnedsettelse som ble lagt fram i 2021. De undersøkte nettsidene til 40 tilfeldig valgte kommuner for å se hvordan de presenterer tjenestetilbudet om avlastning. Her er hva de fant (Riksrevisjonen, 2021):

- Det er vanskelig å finne fram til relevant informasjon.
- Det er jevnt over lite informasjon om hvordan avlastningstilbudet er organisert, og dermed også om alternative måter å få avlastning på.
- De fleste kommunene skriver lite om hva de legger vekt på når de vurderer behovet for avlastning, og gjengir bare lovkravet om at omsorgsoppgavene må være særlig tyngende.
- I om lag en tredel av kommunene er det ikke oppgitt hvordan pårørende skal gå fram for å søke, altså hvordan de skal sende inn søknad eller ta kontakt.
- Den vanligste mangelen er at kommunene har lite eller ingen informasjon om prosessen etter at de har mottatt søknaden. Dette gjelder 23 av de 40 kommunene

På denne bakgrunn har vi søkt på nettsidene til Rakkestad kommune for å undersøke hvilken informasjon som gis. Vi finner ingen samlet informasjon rettet til foreldre til barn med funksjonsnedsettelse om hvilke tjenester kommunen kan tilby. Under lenken Helse og omsorg på første oppslagside ligger en ny lenke Nedsatt funksjonsevne. Her ligger følgende lenker:

- Bo- og aktivitetstjenester for utviklingshemmede BOAK
- Omsorgsbolig med eller uten innskudd
- Funksjonshemmet
- Ledsagerbevis
- Parkeringsbevis
- TT-kort Tilskudd til transport
- Støttekontakt

Når man klikker seg inn på lenken Funksjonshemmet, kommer det opp følgende informasjon: «Tiltak og tjenester for funksjonshemmede skal gis av den etat eller sektor som har ansvar for tilsvarende tjenester til lokalbefolkningen for øvrig.»

4.3 Vurderinger

Etter revisjonens vurdering oppfylder kommunen barnehagelovens krav om at barn med funksjonsnedsettelse gis prioritet ved opptak.

Kommunen har tatt i bruk systemet BTI – Bedre Tverrfaglig Innsats – som skal bidra til tidlig innsats, samordning og medvirkning. Kommunen har utarbeidet flere skriftlige rutiner som skal sikre at barn med særlige utfordringer fanges opp, og at barnehagelovens bestemmelser overholdes. Vi har gått gjennom rutinene og finner at de dekker kravene som er nedfelt i barnehageloven om tilrettelegging, spesialpedagogisk hjelp og trygg og god overgang til skole og eventuell skolefritidsordning. Bestemmelsene om samtykke og samarbeid med foreldrene og andre formelle krav er også ivaretatt.

Fakta viser at også de ansatte i stor grad er enige i at mange av områdene er ivaretatt i praksis. Men når vi sammenligner gjennomsnittskår for de kommunale og de private barnehagene hver for seg, finner vi likevel noen interessante forskjeller. Blant de ansatte i de kommunale barnehagene er gjennomsnittskåren lavest på påstandene om at barn som trenger ekstra støtte tidlig får den sosiale, pedagogiske og fysiske tilretteleggingen som er nødvendig for å gi barnet et inkluderende og likeverdig tilbud. Her ligger skåren på 3,8. Blant de ansatte i private barnehager er tilsvarende gjennomsnittskår 4,3. Samtidig gir de ansatte i private barnehager i større grad uttrykk for frustrasjon over ressursituasjonen i sine barnehager. De hevder at grunnbemanningen er for lav, og at tilbudet til barn med spesielle behov blir skadelidende uten ekstra ressurser. Det kom ikke tilsvarende kritiske kommentarer fra de kommunalt ansatte, men vi vurderer den relativt lave gjennomsnittskåren på 3,8 som et uttrykk for at ikke de synes at det i tilstrekkelig grad legges til rette for barn som trenger ekstra støtte.

Foreldrene gir uttrykk for at de stort sett fornøyde med den hjelpen de får, men de hadde ønsket mer assistenthjelp og mer spesialpedagogisk hjelp til barna.

KOSTRA-analysen viser at det i Rakkestad er en klart høyere andel barn i barnehage med ekstra ressurser knyttet til styrket tilbud enn i de fire andre kommunene i kommunegruppe 1 i Østfold. Kommunen ligger omtrent på samme nivå som landsgjennomsnittet. Utgiftene per barn derimot ligger betydelig lavere i Rakkestad sammenlignet med de tre andre kommuner i kommunegruppe 1 i Østfold og i landet som helhet. Kun 3 prosent av barna får spesialpedagogisk hjelp, noe som er lavere enn for eksempel Råde og landet som helhet. Tallene viser at det er relativt mange barn i kommunen som har behov for ekstra hjelp, men at det ytes relativt lite hjelp til hvert barn målt i kroner.

Dersom vi ser resultatene fra spørreundersøkelsen, intervjudataene og KOSTRA-tallene i sammenheng, indikerer dette at ressursituasjonen i barnehagene kan være for knapp til å gi barn med funksjonsnedsettelse eller ekstra behov for hjelp et tilfredsstillende tilbud.

Våre funn viser også at kommunens nettside gir lite informasjon om hvilke hjelpetilbud og tjenester som finnes for barn med funksjonsnedsettelse og deres familier.

4.4 Konklusjon og anbefalinger

Vår gjennomgang viser at kommunen har på plass detaljerte systemer og rutiner som er egnet til å sikre at barnehagebarn med funksjonsnedsettelse eller som har ekstra behov for hjelp, skal få oppfylt sine rettigheter i henhold til barnehageloven og et utvalg rettigheter i helse- og omsorgslovgivningen. Ved å se dataene fra de ulike kildene i sammenheng finner vi imidlertid indikasjoner på at ressursituasjonen i barnehagene kan være for knapp til å gi barn med funksjonsnedsettelse eller ekstra behov for hjelp et tilbud som ivaretar barnas behov fullt ut. Resultatene fra KOSTRA-analysen indikerer at det er relativt

mange barn i kommunen som har behov for ekstra hjelp, men at det ytes relativt lite hjelp til hvert barn målt i kroner.

Vår konklusjon er at kommunen tilrettelegger for og ivaretar behovene til barn med funksjonsnedsettelse, men på bakgrunn av spørreundersøkelsen blant de barnehageansatte, intervju med et utvalg foreldre og KOSTRA-analysen er vi usikre på om kommunen oppfyller de lovpålagte kravene fullt ut.

Videre finner vi at kommunens nettsted gir lite informasjon om tilgjengelige hjelpetilbud og tjenester til barn med funksjonsnedsettelse og deres familier.

Basert på våre vurderinger og konklusjon anbefaler vi at kommunen bør:

- vurdere om barnehagene har tilstrekkelige rammer til fullt ut å tilrettelegge for og ivareta behovene til barn med funksjonsnedsettelse eller særlige behov i henhold til lovverk og nasjonale føringer.
- utarbeide en samlet og lett tilgjengelig oversikt over hjelpetilbud og tjenester til barn med funksjonsnedsettelse og deres familie på kommunens nettsted.

5 TJENESTER TIL SKOLEELEVER MED FUNKSJONSNEDESETTELSER

Problemstilling 2:

Sørger kommunen for å tilrettelegge for og ivareta behovene til skoleelever med funksjonsnedsettelse i henhold til lovverk og nasjonale føringer?

5.1 Revisjonskriterier

Selve utledningen som viser hvordan vi har kommet fram til revisjonskriteriene med utgangspunkt i relevant lovverk, framgår i kapittel 8.1.

Vi har utledet følgende revisjonskriterier:

- Barn med funksjonsnedsettelse har krav på å få de rettighetene som ligger nedfelt i opplæringslova med forskrifter oppfylt. Rettighetene omfatter følgende:
 - Skolen skal samarbeide med barnehagen om barna sin overgang fra barnehage til skole og skolefritidsordning for at barna skal få en trygg og god overgang.
 - Eleven har rett til å gå på den skolen som ligger nærmest eller ved den skolen i nærmiljøet som de sokner til.
 - Elever med funksjonshemming som har behov for skyss, har uavhengig av avstanden mellom hjemmet og opplæringsstedet, rett til skyss. Den samme retten gjelder skyss til og fra skolefritidsordningen. Eleven har rett til nødvendig reisefølge og tilsyn når det blir ventetid før undervisningstiden begynner og etter at undervisningstiden er slutt. Samme rett gjelder også skolefritidsordningen.
 - Skolene skal ha tilgang til nødvendig utstyr, inventar og læremidler og skal innredes slik at det blir tatt hensyn til de elevene ved skolen som har funksjonshemming.
 - Elevene skal deles inn i klasser eller basisgrupper som skal ivareta deres behov for sosial tilhørighet.
 - Kommunen skal sørge for at barn som har behov for det, mottar hjelp til legemiddelhåndtering den tiden barnet oppholder seg på skolen eller i skolefritidsordningen. Kommunen bør utarbeide overordnede prosedyrer eller retningslinjer for hvordan praktisk hjelp til legemiddelhåndtering skal organiseres og gjennomføres.
 - Elever som ikke har eller kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringsbudet, har rett til spesialundervisning etter en sakkyndig vurdering. Det skal i vurderingen særlig legges vekt på utviklingsutsiktene til eleven.
 - Det skal utarbeides individuell opplæringsplan som viser mål og innhold i opplæringen og hvordan den skal gjennomføres. Elevens utvikling skal vurderes ut fra målene i den individuelle opplæringsplanen.
 - Spesialundervisning skal gis av eller under veiledning av undervisningspersonale.

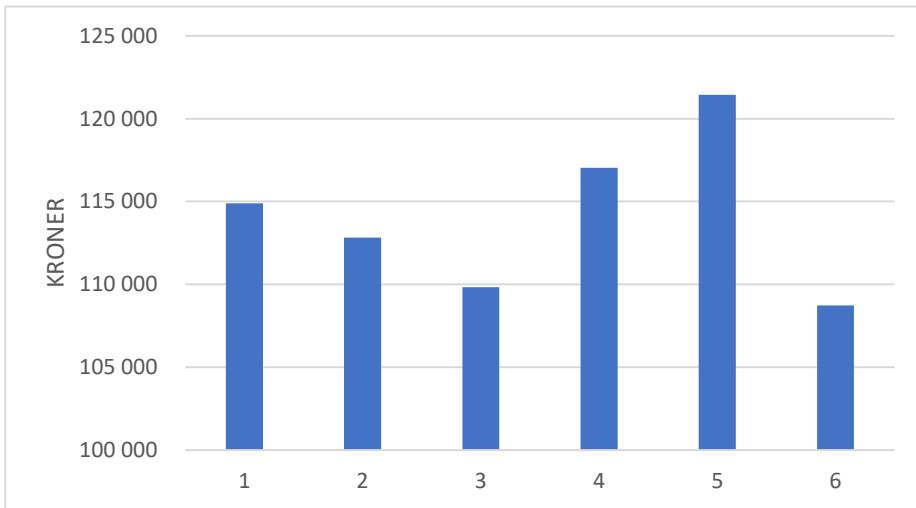
- Elever som har tegnspråk som førstespråk eller som etter sakkyndig vurdering har behov for slik opplæring, har rett til grunnskoleopplæring i og på tegnspråk.
 - Sterkt svaksynte og blinde elever har rett til nødvendig opplæring i punktskrift og opplæring i bruk av nødvendige tekniske hjelpemiddel. Eleven har også rett til nødvendig opplæring i å ta seg fram på skolen, til og fra skolen og i hjemmemiljøet.
 - Elever som helt eller delvis mangler funksjonell tale og som har behov for alternativ og supplerende kommunikasjon, skal få benytte egnede kommunikasjonsformer og nødvendige kommunikasjonsmiddel i opplæringen.
 - Kommunen skal ha et tilbud om skolefritidsordning fra 1.-7. årstrinn for barn med særskilte behov. Fra 5.-7. årstrinn skal skolefritidsordningen være gratis.
 - Skolefritidsordningen skal legge til rette for at barn med behov for særskilt tilrettelegging blir inkludert i lek og tilrettelagt aktivitet.
 - Barn med behov for særskilt tilrettelegging skal ha et tilbud i skolefritidsordningen som legger til rette for at også de kan være inkludert og delta likeverdig i lek, kultur og aktiviteter. Skolefritidsordningen skal arbeide aktivt for å fremme universell utforming for å bidra til barnas inkludering og tilhørighet til fellesskapet.
 - Skolen, skolefritidsordningen og pedagogisk-psykologisk tjeneste skal samarbeide med andre tjenesteytere dersom samarbeid er nødvendig for å gi eleven et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Skolefritidsordningen skal delta i samarbeid om utarbeidelse og oppfølging av tiltak og mål i barnets individuelle plan.
- Barn med behov for langvarige og koordinerte helse- og omsorgstjenester har krav på å få oppfylt rettigheter som ligger nedfelt i helse- og omsorgslovgivningen, herunder pasient- og brukerrettighetsloven. Rettighetene omfatter bl.a. tjenester som:
 - brukerstyrt personlig assistanse
 - utarbeidelse av individuell plan
 - koordinator/barnekoordinator (fra 01.08.2022)
 - Tjenestetilbudet skal være helhetlig og koordinert på tvers av fag, nivåer og sektorer
 - Kommunen har en veiledningsplikt og må gi nødvendig informasjon om rettigheter, tjenester og saksbehandling. Kommunens nettsider er et egnet sted for formidling av slik informasjon.

5.2 Datagrunnlag

I dette kapittelet presenterer vi noen sentrale fakta om grunnskolen i Rakkestad basert på offentlige databaser der vi som tidligere sammenligner med fire andre kommuner i kommunegruppe 1 i Østfold. Deretter beskriver vi hvordan kommunen oppfyller kravene som framgår av revisjonskriteriene. I framstillingen gjør vi først rede for kommunens systemer og skriftlige rutiner på det aktuelle området. Etter det presenterer vi så resultatet av spørreundersøkelsen blant ansatte i skolene. Til sist presenterer vi oppfatningene til et utvalg foreldre om kommunens tjenestetilbud til skolebarn med funksjonsnedsettelse.

Informasjon om grunnskolen i Rakkestad i offentlige databaser

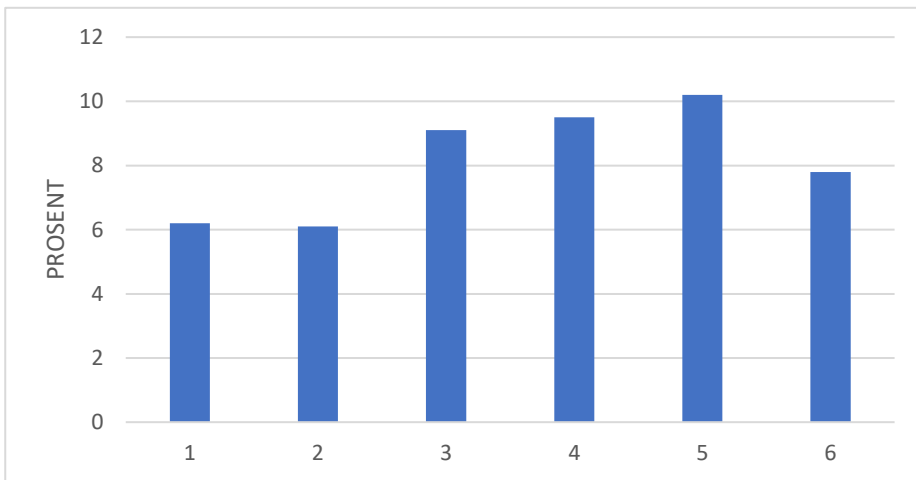
Fra KOSTRA har vi hentet ut korrigerede brutto driftsutgifter per barn for funksjon 202 grunnskole for 2021. Her inngår summen av alle kostnader knyttet til skoledriften i kommunen.



Figur 16 Korrigerte brutto driftsutgifter per elev i grunnskolesektoren f202. 2021. Kilde: KOSTRA-tabell 12235

Figur 16 viser at Våler og Skiptvet ligger høyest med Rakkestad som nummer tre med 115 000 kr per elev i 2021. Råde og landet som helhet ligger rundt 5 000 kr. lavere per elev enn de fire øvrige kommunene.

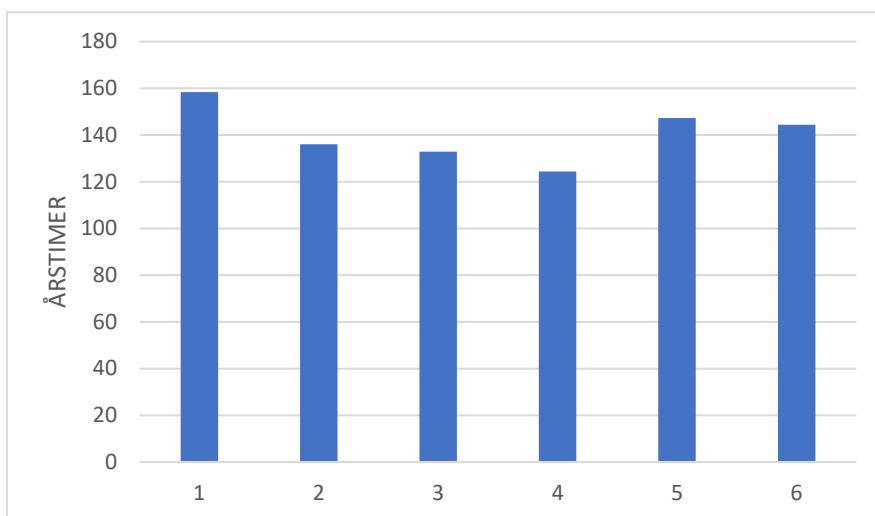
I KOSTRA finner vi også tall for andel elever som får spesialundervisning.



Figur 17 Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning 2021. Prosent. Kilde: KOSTRA-tabell 12222.

Figur 17 viser at Rakkestad sammen med Marker har lavest andel elever som mottar spesialundervisning. Tilsvarende tall for 2020 viser at andelen i de to kommunene gikk ned fra 2020 til 2021. I de tre andre kommunene gikk andelen opp.

KOSTRA viser også tall for årstimer til spesialundervisning per elev som mottar slik undervisning.

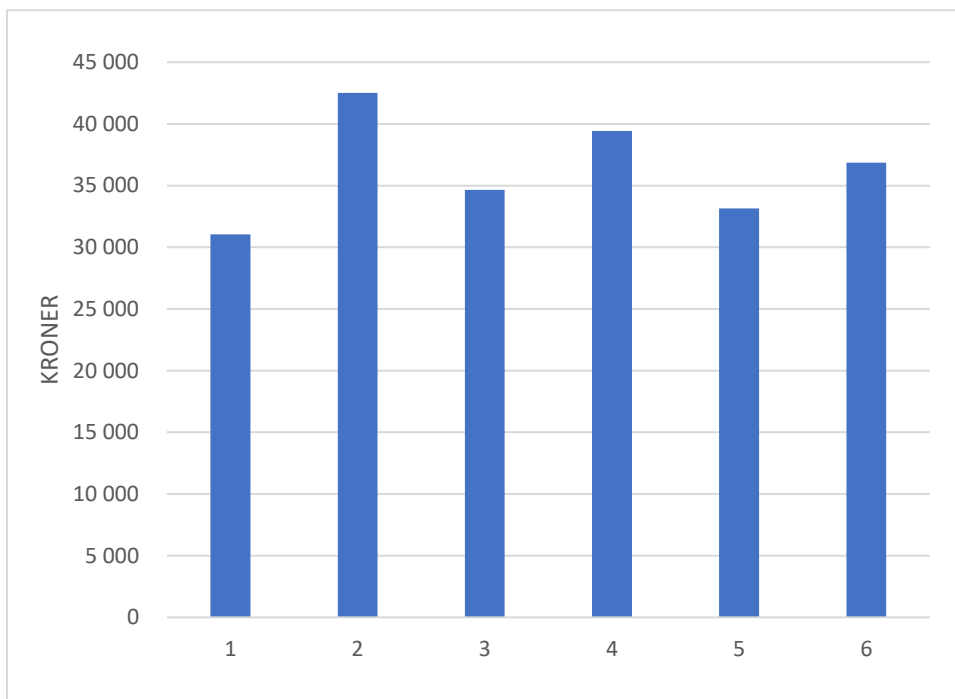


Figur 18 Årstimer til spesialundervisning per elev med spesialundervisning. 2021. Kilde: KOSTRA-tabell 12255.

Figur 18 viser at i Rakkestad mottok hver elev med spesialundervisning i gjennomsnitt ca. 160 timer i året i 2021. Dette er noe høyere enn de fire andre kommunene og landet som helhet.

Dersom vi ser figur 18 i sammenheng med figur 17, finner vi indikasjoner på at i Rakkestad er det en lavere andel elever som mottar spesialundervisning, men de elevene som får slik undervisning, får i gjennomsnitt et noe høyere antall timer spesialundervisning i året.

For skolefritidsordningen funksjon 215 viser KOSTRA følgende tall:



Figur 19 Korrigerte brutto driftsutgifter per elev i skolefritidsordningen f215. 2021. Kilde: KOSTRA-tabell 12235.

Figur 20 viser at korrigerte brutto driftsutgifter per elev i skolefritidsordningen i Rakkestad utgjorde i overkant av 30 000 kr i 2021. Dette er lavere enn de fire andre kommunene og landet som helhet.

5.2.1 Kommunens systemer som skal sikre at skoleelevers behov dekkes, og at problemer blir fanget opp og tiltak iverksatt.

Vi har alt opplyst at kommunen benytter BTI-systemet med fire handlingsveiledere hvorav én gjelder skole. Her ligger flere veiledere og rutiner/prosedyrer:

- Veileder tegn og signaler om mulig vanske og mistriivsel hos barn
- Veileder lese- og skrivevansker
- Veileder matematikkvansker
- Veileder undringssamtale barn
- Veileder undringssamtale foresatte
- Veileder bekymringssamtale
- Veileder BTI-møtemal
- Rutine for instansmøte
- Rutine for tverrfaglige samarbeidsmøter
- Rutine for ansvarsgruppe (pasient- og brukerrettighetsloven § 2-5)
- Rutine for individuell plan (helse- og omsorgstjenesteloven § 7-1)
- Rutine for koordinator (helse- og omsorgstjenesteloven § 7-2)
- Rutine for koordinerende enhet (helse- og omsorgstjenesteloven §§ 7-1 og 7-2, opplæringslova § 15-5⁹ og barnevernloven § 3-2a)

Veileder lese- og skrivevansker inneholder beskrivelser av ulike indikasjoner på lese- og skrivevansker i stikkordsform. Her angis 16 ulike indikasjoner på at en elev har lesevansker, og 15 indikasjoner på skrivevansker. Videre beskrives 22 særtrekk ved elevens generelle adferd som kan gi mistanke om lese- og skrivevansker.

I Veileder matematikkvansker beskrives seks ulike former for matematikkvansker og ulike indikasjoner på de ulike vanskene. Elevers alternative mestringsstrategier beskrives samt atferd som kan indikere at eleven har matematikkvansker.

Vi har også fått oversendt fra kommunen flere rutiner som er i bruk i skolen i Rakkestad kommune som ligger utenfor BTI-systemet:

- Prosedyre overgang barnehage skole
- Prosedyre overgang barneskolene ungdomsskole
- Prosedyre tildeling av skoleplass
- Verdigrunnlag, visjon, overordnede mål og kjennetegn på den gode skole
- System for kvalitetsvurdering i Rakkestad kommune
- Prinsipper for opplæring i Rakkestad kommune
- Styringsdokument elevenes skolemiljø
- Kartleggingsrutiner Rakkestad kommune
- Prosedyre tidlig innsats og tverrfaglig samhandling
- Tidlig innsats-trappa
- Prosedyre spesialundervisning

⁹ Opplæringslova § 15-5 ble opphevet i 2021 med ikrafttredelse 01.08.2022.

- Prosedyre særskilt norskopplæring
- Tverrfaglig samarbeid bekymringsfullt skolefravær
- Legemiddelhåndtering i barnehage og skole
- Instruks for akuttmedisinering

Flere av dokumentene vi har fått oversendt gjelder alle elever og skolene generelt. Vi vil her trekke fram de elementene som kan ha særlig betydning for elever med funksjonsnedsettelse.

I dokumentet *Verdigrunnlag, visjon, overordnede mål og kjennetegn ved den gode skole* framgår det at kommunens visjon for skolen skal oppnås ved å gi elevene et tilpasset opplæringstilbud i et inkluderende læringsmiljø, og at den gode skole har som kjennetegn blant annet at man tar hensyn til at elevene har ulike forutsetninger og ulik progresjon, slik at alle kan oppleve glede ved å mestre og å nå målene sine. Videre framgår det at tilpasset opplæring for hver enkelt elev kjennetegnes ved variasjon i bruk av lærestoff, arbeidsmåter og læremiddel og variasjon i organisering av og intensitet i opplæringa.

Dokumentet *Styringsdokument elevenes skolemiljø* viser hvordan kommunen skal oppfylle opplæringslova § 9A om at alle elever har rett til et trygt og godt skolemiljø. Skolene skal ha nulltoleranse mot mobbing og krenkelser. Alle som arbeider på skolen, har plikt til å gripe inn mot krenkelser og plikt til å handle for å sikre at elevene har et trygt og godt skolemiljø. Dokumentet inneholder føringer for skolens forebyggende arbeid for nulltoleranse mot krenking, mobbing, vold, diskriminering og trakassering, og skolens arbeid med å fremme helse, miljø og tryggheten til elevene jf. § 9A-3.

Vi vil for øvrig bemerke at vi har registrert at rutinene ikke synes å ha blitt revidert i henhold til oppsatt plan.

Vi omtaler de øvrige prosedyrene og rutinene i tilknytning til de enkelte temaene nedenfor.

5.2.2 Kommunens tjenester til skoleelever med funksjonsnedsettelse i henhold til opplæringslova

Under hver deloverskrift nedenfor beskriver vi først innholdet i de skriftlige prosedyrene/rutinene kommunen har etablert for å sikre at krav og rettigheter nedfelt i opplæringslova blir oppfylt. Deretter presenterer vi de ansattes synspunkter og oppfatninger slik disse har kommet fram i spørreundersøkelsen. Til slutt presenterer vi synspunkter og oppfatninger som har kommet fram i intervju med et utvalg foreldre til elever med funksjonsnedsettelse.

5.2.2.1 Tildeling av skoleplass, overgangen fra barnehage til skole og skoleskyss

Kommunen har utarbeidet en egen prosedyre for tildeling av skoleplass i Rakkestad kommune. Det framgår i rutinen at kommunen tildeler skoleplass etter lokal forskrift om skolekretsgrenser. Kommunesjef oppvekst og kultur opplyser at kommunen ikke har mottatt klager på tildelt skoleplass. Avklaring av skole blir ivare tatt med tidlig kontakt med foresatte. Det gis også anledning til å søke seg til en annen skole enn nærskolene i henhold til lokal forskrift om opptaksområde. Alle elevene føres opp på klasselister.

I punkt 4.2.3.2 i faktadelen knyttet til barnehager har vi alt presentert kommunens rutiner for overgangen mellom barnehage og skole og skolefritidsordningen, og vi viser til denne.

Kommunen har også utarbeidet en egen rutine for overgangen mellom barneskolene og ungdomsskolen. Melding fra barneskolene til ungdomsskolen om elever som har særskilte behov sendes innen 15.

september året før. Rutinen beskriver flere kontaktpunkter, samarbeidsmøter, overføringsmøter, informasjon til elevene og foreldrene og bli kjent-dag. Rutinen inneholder i tillegg en egen bolk med egne overgangsrutiner for elever med særskilte behov. Her omtales informasjonsutveksling mellom barne- skole og ungdomsskole, pedagogisk rapport utarbeidet av kontaktlærer på 7. årstrinn, vurdering av ny henvisning til PPT, samarbeidsmøte mellom skolen og foreldrene, vedtak om spesialundervisning og årsrapport for 7. årstrinn som danner grunnlag for individuell opplæringsplan neste skoleår.

Når det gjelder skoleskyss, vedtok kommunestyret i 2016, som alt nevnt, lokal forskrift for skoleskyss. Punkt 2 i den lokale forskriften omhandler retten til skoleskyss. Her framgår følgende:

«2.6 Elever som på grunn av funksjonshemming eller midlertidig skade eller sykdom har behov for skyss, har rett til det uavhengig av avstanden mellom hjemmet og opplæringsstedet. (Opp- læringsloven § 7-3). Legeerklæring må legges ved denne søknaden. Ved behov for uttalelse fra PPT sendes kopi av søknaden til PPT, med ønske om uttalelse før videre behandling. Erklæ- ringen skal dokumentere behovet for skyss, og vedtaket skal ta hensyn til behovet.

2.7. Funksjonshemmede barn på 1. – 7. trinn med plass i SFO kan har rett til skyss til og fra SFO. Retten omfatter i utgangspunktet ikke skyss i skolens ferier. (Opplæringsloven §§ 7-3 og 13-7). Elever med funksjonsnedsettelse, der skyss med spesialtransport er nødvendig, gis kommunalskyss til og fra SFO i skolens ferier, når SFO er åpen.»

I spørreundersøkelsen ba vi de ansatte i skolene gi uttrykk for grad av enighet i tre påstander om dette temaet. Resultatene framgår figuren nedenfor.

	Påstand	Gjennom- snittskår	Antall svar	Min.	Maks.
1	Elever med funksjonsnedsettelser får gå på den skolen som ligger nærmest eller ved den skolen i nærmiljøet som de sokner til.	4,1	41	1	5
2	Skolen og barnehagen samarbeider om overgangen fra barnehage til skole og skolefritidsordningen for barn med funksjonsnedsettelser for at barna skal få en trygg og god overgang.	3,7	41	1	5
3	Elever med funksjonsnedsettelser får skyss, nødvendig reisefølge og tilsyn til skolen og skolefritidsordningen.	4,6	40	1	5
4	Elever med funksjonsnedsettelser inngår i klasser eller basisgrupper som skal ivareta deres behov for sosial tilhørighet.	4,1	43	1	5

Figur 20 Gjennomsnittskår for de skoleansattes grad av enighet i fire påstander. 1=helt uenig, 5=helt enig.

Figuren viser at påstanden om skyss og reisefølge får høyest gjennomsnittskår med 4,6. Deretter følger påstanden om nærskolen med en gjennomsnittskår på 4,1. Samme gjennomsnittskår får påstanden om at elever med funksjonsnedsettelser inngår i klasser eller basisgrupper. Lavest skår får påstanden om samarbeid med barnehagen om overgangen fra barnehage til skole og skolefritidsordning med 3,7. På tilsvarende påstand ga de barnehageansatte en gjennomsnittskår på 4,5.

I kommentarfeltet trakk flere respondenter fram at kommunen hadde et forsterket tilbud ved en av barnekolene i kommunen for elever med særskilte behov, men de påpekte at ikke alle elevene med særskilte behov gikk der. Det kom litt an på elevenes behov. Det ble påpekt at denne skolen heller ikke alltid var nærskolen for de elevene dette var aktuelt for.

Noen respondenter mente at selv om elevene fikk gå på sin nærskole, kunne det vært gitt et bedre tilbud for elevens hverdag på naboskolen. Ofte var det de foresatte som ønsket nærskolen framfor et bedre tilrettelagt tilbud grunnet vennekrets i nabolaget der de bodde.

Det ble gitt uttrykk for at selv om alle elever har rett til å tilhøre en klasse og et klassefelleskap, er det ikke nødvendigvis det beste for barnet da barnets behov ikke blir tilstrekkelig møtt i en klassesituasjon. Det er ikke alle elever som klarer å fungere innenfor dette fellesskapet eller følge trinnets undervisning og opplæringstilbud. Det ble uttrykt bekymring for at denne ordningen fremmer ekskludering mer enn inkludering da behovene er så forskjellige, og det er utfordrende å tilrettelegge for så ulike behov.

5.2.2.2 Innredning, inventar og utstyr

Ifølge overgangsrutine barnehage og skole for barn med særskilte behov som vi har omtalt ovenfor, skal det i løpet av oktober-desember året før skolestart utarbeides en plan for overgangen med de tiltak som er nødvendige. Kommunalsjef oppvekst og kultur opplyser at spørsmål om innredning, inventar og utstyr for elever med funksjonsnedsettelse blir ivaretatt med tidlig kontakt med foresatte. Skolen tar kontakt med kommuneområde Areal og infrastruktur for nødvendige fysiske tilrettelegginger.

I spørreundersøkelsen inngikk følgende påstand:

	Påstand	Gjennomsnittskår	Antall svar	Min.	Maks.
1	Skolen har tilgang til nødvendig utstyr, inventar og læremidler og er innredet slik at det blir tatt hensyn til de elevene ved skolen som har funksjonshemminger.	3,3	42	1	5

Figur 21 Gjennomsnittskår for de skoleansattes grad av enighet i påstand om utstyr, inventar og læremidler. 1=helt uenig, 5=helt enig.

Gjennomsnittskåren ble 3,3.

Mange av respondentene hadde valgt å gi utdypende kommentarer og synspunkter til denne påstanden. De påpekte trange klasserom og garderober og manglende tilrettelegging på mat- og helserommet for elever som bruker rullestol. Videre kom det fram at skolene mangler grupperom og tilrettelagte rom som gjør det mulig å skjerme barn ved behov. Den fysiske utformingen gjør det umulig å legge til rette for rolige grupper med færre barn. Videre etterlyste de mer pedagogisk materiale, konkretiseringsmateriale og IKT-utstyr med programvare.

En annen ga uttrykk for at skolen hans var ny og funksjonell og hadde alt på en flate, ingen terskler, tre universelt utformede toaletter og automatiske døråpnere, men at det for tiden ikke gikk noen elever med funksjonsnedsettelse der.

5.2.2.3 Legemiddelhåndtering

Kommunen har utarbeidet en egen prosedyre for utdeling av legemidler i skole, skolefritidsordning og barnehage. Det framgår at formålet med instruksen er å:

- sikre at barn får riktige legemidler til rett tid og på riktig måte
- sikre at personalet som deler ut legemidlene har tilstrekkelig kunnskap, ferdighet og trygghet i forhold til oppgaven
- sikre at virksomhetene har gode rutiner for håndtering av legemidler
- bidra til at foreldrene/foresatte er trygge på at oppgaven med medisinerivare tas på en forsvarlig måte

Ifølge prosedyren skal det inngås en skriftlig avtale mellom foreldre/foresatte og virksomheten for inntil ett år om gangen. Personalet skal få nødvendig opplæring og informasjon. Personalet kan reservere seg mot å måtte utføre avansert legemiddelbehandling hvis de selv mener de ikke har nødvendig kompetanse, selv om de har fått opplæring. Andre løsninger må da ifølge rutinen finnes.

Foreldrene skal levere signert legemiddelkort og eventuelt instruks for akuttmedisinering. Her skal alle aktuelle medisiner være oppført med navn på preparat, styrke og dosering. Det er foreldre/foresattes ansvar at legemidlene leveres skolen og at doseringesken inneholder riktige legemidler.

Det framgår videre at det enkelte barns legemidler skal oppbevares innelåst og utilgjengelig for uvedkommende.

Ved utlevering skal det kvitteres på utleveringsskjema. Det skal påses at barnet svelger tabletter/kapsler med et helt glass vann mens barnet står eller sitter. Alle doser som utleveres på institusjonen skal dokumenteres på utleveringsskjema med dato, klokkeslett og signatur til den som har utlevert legemiddelet/dosen. Signaturen skal bestå av minimum 3 bokstaver, og skal kunne identifiseres.

Det er utarbeidet en egen instruks for akuttmedisinering. Dersom det må gis akuttmedisinering, skal foreldre/foresatte kontaktes.

Barn som får legemidler skal ha en egen perm som inneholder avtalen om overføring av oppgaver som gjelder utlevering av legemidler, legemiddelkort, instruks for akuttmedisinering og skjema for utlevering av legemidler. Permen oppbevares på fast plass og utilgjengelig for uvedkommende.

Dersom personalet oppdager avvik mellom legemiddelkortet eller instruks for akuttmedisinering og de legemidlene foreldre/foresatte har levert, må foreldre/foresatte straks kontaktes. Dersom det blir utlevert feil legemiddel til et barn, skal lege kontaktes straks. Feilen skal rapporteres skriftlig til leder og foreldre/foresatte. Dersom feilen skyldes uaktsomhet bør leder vurdere om vedkommende som utleverte medisinen skal fritas fra oppgaven. Ved avviksepisoder skal leder vurdere rutineendringer.

Vi hadde med to påstander om legemidler i spørreundersøkelsen.

	Påstand	Skole-ansatte	SFO-ansatte		
		Antall svar 34 (N)	Antall svar 8 (N)		
		Gjennomsnittskår	Gjennomsnittskår	Min.	Maks
1	Kommunen sørger for at barn som har behov for det, mottar hjelp til legemiddelhåndtering den tiden barnet oppholder seg på skolen eller i skolefritidsordningen.	3,2	3	1	5
2	Kommunen har utarbeidet overordnede prosedyrer eller retningslinjer for hvordan praktisk hjelp til legemiddelhåndtering skal organiseres og gjennomføres.	3,4	4,4	1	5

Figur 22 Gjennomsnittskår for de skoleansattes grad av enighet i to påstander om legemiddelhåndtering. 1=helt uenig, 5=helt enig.

Figuren viser at det er middels enighet med påstanden om at barn mottar hjelp til legemiddelhåndtering. Her er gjennomsnittskåren 3,2 for skole og 3 for skolefritidsordningen. Når det gjelder påstanden om at kommunen har utarbeidet overordnede prosedyrer på området, er det større sprik mellom skole og skolefritidsordningen. For skole er gjennomsnittskåren 3,4 mens den er 4,4 for skolefritidsordningen.

5.2.2.4 Spesialundervisning og individuell opplæringsplan

Rakkestad kommuner har laget en systematisert oversikt som bærer navnet Tidlig innsats-trappa. Trappa starter med ordinær undervisning, fortsetter med tilpasset opplæring og tett oppfølging og ender med spesialundervisning. Innholdet i undervisningen går tilsvarende fra at eleven følger klassens kompetansemål, via avvik fra klassens kompetansemål i noen fag, avvik fra klassens kompetansemål i de fleste fag, til avvik fra klassens kompetansemål i alle fag. Plassering på de ulike trappene kommer som et resultat av ulike kartlegginger og tester.

Dersom tilpasset opplæring og tiltakene i tidlig innsats ikke gir eleven tilfredsstillende læringsutbytte, har eleven rett til spesialundervisning etter en sakkyndig vurdering.

Kommunen har utarbeidet en egen prosedyre for spesialundervisning som skal sikre at alle barn i Rakkestad kommune med rett til spesialundervisning etter opplæringslova § 5-1 får dette.

Ifølge prosedyren plikter kontaktlærer å melde alle behov hos enkeltelever etter opplæringslova § 5-4. Rektor plikter å vurdere alle meldinger fra kontaktlærer. Ved behov kan rektor trekke inn tverrfaglig team og gjennomføre interne kartlegginger og undersøkelser. Dersom saken vurderes for videre henvisning, skriver kontaktlærer eller spesialpedagog en pedagogisk rapport som grunnlag for henvisningen. Det innhentes samtykke fra foresatte før henvisning. Etter nødvendig kartlegging av eleven, skriver PPT sin vurdering av elevens behov og anbefaling for spesialundervisning. De foresatte får kopi.

Rektor har fått delegert retten til å fatte vedtak om rett til spesialundervisning eller ikke. På grunnlag av rektors vedtak og foreløpig individuell opplæringsplan gir PPT sin anbefaling og sakkyndige vurdering om innholdet i og omfanget av spesialundervisning. PPT innkaller til møte med foresatte og skolen der resultater og status for eleven gjennomgås. Den endelige individuelle opplæringsplanen for eleven utarbeides. Kontaktlærer sørger for at eleven og de foresatte får mulighet til medvirkning. Deretter igangsettes undervisningsopplegget i henhold til planen.

Hvis det på bakgrunn av undervisvurderinger anses å være behov for fornyet sakkyndig utredning, sender rektor ny henvisning til PPT. PPT har frist til 1. mars til å gjennomføre nødvendig kartlegging og testing og ha avgitt sin sakkyndige vurdering. Rektor fatter så vedtak om omfang, innhold og organisering av spesialundervisning for ett år om gangen. Kontaktlærer eller spesialpedagog utarbeider årsrapport på alle elever med vedtak om spesialundervisning innen 15. juni. Årsrapporten skal gi grunnlag for revisjon av den individuelle opplæringsplanen og tiltak neste skoleår.

Den reviderte individuelle opplæringsplanen utarbeides for det kommende skoleåret. Kontaktlærer sørger for at retten til medvirkning ivaretas. Opplæringsplanen skal godkjennes av de foresatte.

Kartlegging av vedtak om spesialundervisning i Rakkestad kommune

Vi har mottatt data fra kommunen som viser at rundt 80 elever mottar spesialundervisning inneværende skoleår. Sammenholdt med data fra Gericia om barn som har vedtak om helse- og omsorgstjenester fra kommunen, har vi beregnet at det er om lag 37 skolebarn i grunnskolen som må antas å ha ulike former for funksjonsnedsettelse. 30 av barna får spesialundervisning med lærer og/eller assistent. Det vil da si at 7 barn med vedtak om helse- og omsorgstjenester ikke mottar spesialundervisning. At et barn har en funksjonsnedsettelse trenger ikke bety at barnet har vansker som tilsier at det har rett på spesialundervisning.

Spørreundersøkelsen inneholdt flere påstander om spesialundervisning. Resultatene framgår i figuren nedenfor.

	Påstand	Gjennomsnittskår	Antall svar (N)	Min.	Maks.
1	Elever som ikke har eller kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, får oppfylt sin rett til spesialundervisning etter en sakkyndig vurdering.	3,9	41	1	5
2	Det innhentes samtykke til sakkyndig vurdering fra foreldrene.	4,8	38	1	5
3	Tilbudet om spesialundervisning blir så langt råd er utformet i samarbeid med eleven og foreldrene til eleven, og det legges stor vekt på deres syn.	3,7	35	1	5
4	Det blir utarbeidet individuell opplæringsplan for elever som har rett til spesialundervisning som viser mål og innhold i opplæringen og hvordan den skal gjennomføres.	4,6	43	1	5
5	Elevens utvikling blir vurdert ut fra målene i den individuelle opplæringsplanen.	4,5	40	1	5
6	Spesialundervisning blir gitt av undervisningspersonale.	3,5	42	1	5
7	Spesialundervisning blir gitt under veiledning av undervisningspersonale.	3,8	40	1	5
8	Skolen samarbeider med andre tjenesteytere for å gi eleven et helhetlig og samordnet tjenestetilbud.	3,8	39	1	5

Figur 23 De skoleansattes grad av enighet i 8 påstander om spesialundervisning. 1=helt uenig, 5=helt enig.

Figuren viser et mønster i gjennomsnittskårene. Når det gjelder det materielle rundt spesialundervisningen (påstand 1, 3, 6, 7 og 8) ligger skårene mellom 3,5 og 3,9. På påstanden som gjelder mer formelle forhold (påstand 2, 4 og 5), ligger gjennomsnittskårene markert høyere med en skår på mellom 4,5 og 4,8.

Flere respondenter ga utfyllende synspunkter og kommentarer. Her kommer det fram at assistenter ofte blir satt til å følge barn med spesielle behov og rett til spesialundervisning, men at assistenten mangler veiledning og kompetanse til dette.

Videre kom det fram synspunkter om at tilbudet til barn med særlige behov ikke er godt nok, og at det bare er de som strever aller mest som får tilbud. Mange elever kunne ha lært mye mer om det var lagt bedre til rette. De mener at mye kunne ha vært forebygget med mer hjelp fra flere fagområder inn i skolen, og at det burde ha vært en lavere terskel for å involvere dem som skolen alt har etablert samarbeid med.

Det ble påpekt at skolene har barn med ulike diagnoser som krever spesialisert medisinsk hjelp og oppfølging, noe som ikke en lærer eller pedagog har kompetanse til å dekke. Dette har gitt dem en belastende og utrygg hverdag. De etterlyser mer helsefaglig samarbeid og opplæring. Helst burde det ha vært ansatt en hjelpepleier eller sykepleier for å dekke de ulike behovene.

5.2.2.5 Opplæring i tegnspråk, punktskrift og alternativ og supplerende kommunikasjon

I spørreundersøkelsen hadde vi også med noen påstander som gikk på mer spesifikke hjelpetiltak til hørselshemmede, svaksynte og blinde og til dem som mangler tale. Resultatene framgår i figuren nedenfor.

	Påstand	Gjennomsnittskår	Antall svar (N)	Min.	Maks.
1	Elever som har tegnspråk som førstespråk eller som etter sakkyndig vurdering har behov for slik opplæring, får grunnskoleopplæring i og på tegnspråk.	3,4	14	1	5
2	Sterkt svaksynte og blinde elever får nødvendig opplæring i punktskrift og opplæring i bruk av nødvendige tekniske hjelpemiddel.	3,3	8	1	5
3	Sterkt svaksynte og blinde elever får nødvendig opplæring i å ta seg fram på skolen, til og fra skolen og i hjemmemiljøet.	4,5	10	2	5
4	Elever som helt eller delvis mangler funksjonell tale og som har behov for alternativ og supplerende kommunikasjon, får benytte egnede kommunikasjonsformer og nødvendige kommunikasjonsmiddel i opplæringen.	3,7	24	1	5

Figur 24 De skoleansattes grad av enighet med 4 påstander om ulike hjelpetiltak i undervisningen. 1=helt uenig, 5=helt enig.

På de tre første påstandene om tegnspråk, punktskrift og opplæring for svaksynte og blinde til å ta seg fysisk fram er det få som har svart. Det framgår av kommentarene at det for tiden ikke går elever med denne formen for funksjonsnedsettelse ved skolene.

Når det gjelder påstanden om alternativ og supplerende kommunikasjon, er gjennomsnittskåren 3,7. Her kom det en kommentar om at personalet på skolen er ikke rustet til å jobbe med elever med vansker med talespråk, og som trenger alternativ supplerende kommunikasjon med bilder og tegn. Skolen har ikke fått tilgang til nødvendig programvare selv etter at dette har blitt etterspurt ved flere anledninger. Det jobbes med kompetanseheving på skolen, men det mangler midler og ressurser til kursing og veiledning av personalet, særlig assistenter og personalet ved skolefritidsordningen.

5.2.2.6 Skolefritidsordningen

Kommunen har ikke utarbeidet egne skriftlige rutiner som skal sikre at opplæringslovas krav til skolefritidsordningen oppfylles utover rutine som gjelder utlevering av legemidler som vi har omtalt ovenfor i punkt 5.2.3.3.

På kommunens nettsted framgår det at det er skolefritidstilbud ved alle de tre barneskolene i kommunen – Bergenhus, Kirkeng og Os. Ingen av skolefritidsordningene opplyser at de har et tilbud fra 5. til 7. årstrinn for elever med særskilte behov. Kommunalsjef oppvekst og kultur bekrefter imidlertid at det er tilbud om skolefritidsordning på 5.-7. årstrinn for barn med særskilte behov ved alle de tre barneskolene, og at tilbudet er gratis.

Informasjon i den offentlige databasen GSI viser at i Rakkestad er det svært få elever på 5.-7. årstrinn som benytter seg av plass i skolefritidsordning.

Det ligger kortfattet informasjon om tilbudet ved den enkelte skole på kommunens nettsted. Disse lyder slik:

«SFO ved Bergenhus skole er et fritidstilbud for elever fra 1. til 4. trinn. Vi tilbyr et variert opplegg for barna på tvers med fokus på teater, turn/ gym i Rakkestad hallen, sløyd/forming samt mye fine turer i et innholdsrikt nærmiljø.»

«Kirkeng SFO er et fritidstilbud for rundt 40 elever fra 1. til 4. trinn. Elevene får et tilpasset opplegg før og etter skoletid. Vi har fokus på helse, livsmestring og glede.»

«SFO ved Os skole er et fritidstilbud for 45 elever fra 1. til 4. trinn. Elevene får et tilpasset opplegg før og etter skoletid. Os SFO har fokus på trivsel og glede gjennom lek og tilrettelagte aktiviteter. Vi er opptatt av å ha et inkluderende miljø der barna opplever mestring og muligheter til å utvikle vennskap.»

Det er ikke noe krav til skolefritidsordningen at det skal utarbeides en årsplan. Skolefritidsordningen ved Bergenhus skole og Kirkeng skole har likevel valgt å ha en årsplan/informasjonshefte som et forpliktende arbeidsverktøy for de ansatte. Ifølge årsplanen for Bergenhus SFO skal skolefritidsordningen legge til rette for lek, kultur- og fritidsaktiviteter med utgangspunkt i barnas alder, funksjonsnivå og interesser. Arealene både ute og inne skal være egnet til formålene. Skolefritidsordningen skal formidle grunnleggende verdier som fellesskap, medansvar og omsorg og representere et miljø som bygger opp om respekt for menneskeverd og retten til å være forskjellig.

Spørreundersøkelsen inneholdt en rekke påstander om skolefritidsordningen som de ansatte ble bedt om å ta stilling til. Resultatet framgår nedenfor.

	Påstand	Gjennomsnittskår	Antall svar (N)	Min.	Maks
1	Kommunen har et tilbud om skolefritidsordning fra 1.-7. årstrinn for barn med særskilte behov.	4,1	11	1	5
2	Elever med funksjonsnedsettelse får skyss, nødvendig reisefølge og tilsyn til skolefritidsordningen.	4,0	8	2	5
3	Skolefritidsordningen legger til rette for at barn med behov for særskilt tilrettelegging blir inkludert i lek og tilrettelagt aktivitet.	4,1	10	1	5
4	Barn med behov for særskilt tilrettelegging har et tilbud i skolefritidsordningen som legger til rette for at også de kan være inkludert og delta likeverdig i lek, kultur og aktiviteter.	3,7	11	1	5
5	Skolefritidsordningen arbeider aktivt for å fremme universell utforming for å bidra til barnas inkludering og tilhørighet til fellesskapet.	4,4	11	2	5
6	Skolefritidsordningen samarbeider med andre tjenesteytere for å gi eleven et helhetlig og samordnet tjenestetilbud.	3,1	10	1	5

	Påstand	Gjennomsnittskår	Antall svar (N)	Min.	Maks
7	Skolefritidsordningen deltar i samarbeid om utarbeidelse og oppfølging av tiltak og mål i barnets individuelle plan.	2,3	9	1	5

Figur 25 De ansattes grad av enighet i 7 påstander om skolefritidsordningen. 1=helt uenig, 5=helt enig.

Gjennomsnittskårene på påstandene varierer mellom 2,3 og 4,4. På den første påstanden om at kommunen tilbyr skolefritidsordning til elever på 5.-7. årstrinn for elever med særskilte behov er gjennomsnittskåren 4,1. Som alt nevnt opplyser kommunen at den har et slikt tilbud ved alle barneskolenes. Den lave skåren kan ha sammenheng med at dette ifølge GSI ser ut til å være et lite benyttet tilbud. På påstand 2 om skyss og nødvendig reisefølge og tilsyn ble skåren 4.

Påstand 3 og 4 har ganske lik ordlyd. Påstand 3 med en skår på 4,1 handler om at skolefritidsordningen skal legge til rette for inkludering i lek og aktivitet, mens påstand 4 med en skår på 3,7 handler om at tilbudet i skolefritidsordningen skal legge til rette for likeverdig inkludering og deltagelse i lek, kultur og aktiviteter. Påstand 5 som er en mer generelt formulert påstand om universell utforming og inkludering og tilhørighet i fellesskapet, har en skår på 4,4.

Påstand 6 og 7 gjelder samarbeid med andre tjenesteytere. Påstand 6 gjelder samarbeid for å gi eleven et helhetlig og samordnet tjenestetilbud og har en skår på 3,1. Lavest skår har påstand 7 som gjelder deltagelse i samarbeid om utarbeidelse og oppfølging av tiltak og mål i barnets individuelle plan. Her ble skåren 2,3.

I kommentarfeltet ble det påpekt at det er vanskelig å tilrettelegge for barn med funksjonsnedsettelse når det ikke blir gitt midler til ekstra personale. Personalet har ikke riktig kompetanse, og det er ikke nok ressurser eller rom til å møte hvert enkelt barn. De ser et økende antall barn med store utfordringer som skal være på skolefritidsordningen. De mener at det burde finnes et annet tilbud for de enkelte barna etter skoletid, slik at de kunne bli møtt på sitt eget nivå med hensyn til utfordringer og det sosiale.

Det kom også kommentarer om at skolefritidsordningen i svært liten eller ingen grad er inkludert i planlegging, utarbeidelse og oppfølging av barnets individuelle plan.

5.2.3 Et utvalg tjenester til skoleelever med funksjonsnedsettelse i henhold til helse- og omsorgslovgivningen

Vi har hentet ut tilgjengelige data fra KOSTRA om noen typer helse- og omsorgstjenester i Rakkestad som ytes til personer i alderen 0-17 år.

Tabell	Tittel	2020	2021
10135	Brukere av avlastning utenfor institusjon 0-17 år	Ikke opplyst	Ikke opplyst
10137	Brukere av støttekontakt 0-17 år	9	7
9939	Brukere av brukerstyrt personlig assistanse etter alder	Ingen treff	Ingen treff
10138	Brukere av omsorgsstønning 0-17 år	12	11

Figur 26 Noen helse- og omsorgstjenester i Rakkestad. 2020 og 2021. Kilde: KOSTRA.

KOSTRA oppgir ikke tall for brukere av avlasting utenfor institusjon 0-17 år av konfidensialitetshensyn på grunn av et lavt antall brukere. KOSTRA-tabell 10137 viser at i 2020 var det 9 personer i aldersgruppen 0-17 år som hadde støttekontakt. For 2021 var tallet 7. Ifølge KOSTRA-tabell 9939 er det ingen i Rakkestad 0-17 år som har brukerstyrt personlig assistent. Kommunen opplyser at det er én person 0-17 år som har denne tjenesten. Tabell 10138 viser at det i 2020 var 12 brukere av omsorgsstønad i aldersgruppen 0-17 år. Tilsvarende tall for 2021 var 11.

Vår oversikt over helse- og omsorgstjenester som ytes til skoleelever med funksjonsnedsettelse, viser at det er 62 barn i grunnskolealder som mottar slike tjenester.

Ifølge oversikten ytes følgende typer tjenester:

- Individuell plan
- Koordinator
- Psykisk helsearbeid
- Omsorgsstønad
- Avlasting utenfor institusjon
- Ergoterapi
- Brukerstyrt personlig assistanse
- Støttekontakt
- Rehabilitering utenfor institusjon
- Barnebolig

Vi har laget en oversikt over antall helse- og omsorgstjenester som ytes det enkelte skolebarn. Vi finner følgende:

Antall typer tjenester	Antall skolebarn registrert i kommunens systemer	Har Individuell plan og koordinator	Har ikke Individuell plan og koordinator
0	11	11	0
1	36	13	23
2	12	11	1
3	2	2	0
4	1	1	0
Sum mottakere	62	38	24

Figur 27 Oversikt over antall helse- og omsorgstjenester og antall mottakere i grunnskolealder i Rakkestad.

Vi finner at 38 av de 62 registrerte skolebarna har fått utarbeidet individuell plan og fått oppnevnt koordinator. Det utgjør 61,3 prosent. Det betyr at 24 barn ikke har individuell plan og koordinator. Av disse 24 barna mottar 21 psykiske helsetjenester. Det er rimelig å anta at disse barnas problemer ikke innebærer funksjonsnedsettelse i vanlig betydning.

Oversikten viser at 11 skolebarn som ikke mottar noen typer helse- og omsorgstjenester etter vedtak fra kommunen, likevel har fått utarbeidet individuell plan og fått oppnevnt koordinator. Assisterende kommunalsjef Velferd og levekår opplyser at kommunen nesten alltid innvilger koordinator og individuell plan dersom pårørende søker om det. Både kommunen og spesialisthelsetjenesten anbefaler koordi-

nator dersom det er flere instanser inne rundt barnet. Det kan eksempelvis være barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP), pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), psykisk helsearbeid og skole – og kanskje også barnevern. I tillegg kommer fastlege og helsestasjon/ skolehelsetjeneste som ikke gis etter enkeltvedtak, men som likevel kan bli involvert. Dette kan være barn som ikke nødvendigvis har funksjonsnedsettelse i vanlig forstand.

Oversiktene vi har mottatt fra kommunen, viser at 6 av de 11 barna nevnt ovenfor, mottar spesialundervisning/assistenthjelp. Det vil da si at 5 av barna verken mottar helse- og omsorgstjenester, spesialundervisning eller assistenttimer. Dette er til tross for at de har fått utarbeidet individuell plan og fått oppnevnt koordinator. Assisterende kommunalsjef Velferd og levekår opplyser at vedtak om individuell plan og koordinator i slike tilfeller blir fattet med bakgrunn i at personen kan ha hatt tjenester tidligere, eller at man forventer behov for tjenester i framtiden. Noen ganger kan vedtak om koordinator gjelde pårørendestøtte/-veiledning.

Oversikten viser at av 37 skolebarn som mottar én tjeneste, har 14 individuell plan og koordinator. Det vil si at de 23 andre barna ikke har individuell plan og koordinator. Av de 37 skolebarna er det 25 som mottar psykisk helsearbeid som eneste type tjeneste. Vi antar at disse 25 ikke har funksjonsnedsettelse i vanlig forstand. Da står vi igjen med 12 skoleelever med funksjonsnedsettelse som mottar én type tjeneste.

Dersom vi ser bort fra skolebarna som bare mottar én type tjeneste i form av psykiske helsearbeid, blir andelen som har individuell plan og koordinator 83 prosent.

Vår analyse av oversikten vi har mottatt fra kommunen, viser at tre barn i skolealder som mottar én eller flere typer helse- og omsorgstjenester, ikke har fått utarbeidet individuell plan eller fått oppnevnt koordinator.

Vi har bedt kommunen opplyse om hvor mange søknader om helse- og omsorgstjenester til barnehagebarn og skolebarn som er blitt avslått. Assisterende kommunalsjef Velferd og levekår opplyser at i perioden 01.01.2020 og fram til i dag er det gitt to avslag. De to søknadene gjaldt omsorgsstønning. Ingen klagesaker har gått til statsforvalteren.

I spørreundersøkelsen hadde vi med et lite utvalg påstander om helse- og omsorgstjenester som vi antok kunne være relevante i et skoleperspektiv. Resultatet framgår nedenfor:

	Påstand	Gjennomsnittskår	An-tall svar (N)	Min.	Maks.
1	Barn med langvarig og stort behov for personlig assistanse som ønsker tjenestene sine organisert som brukerstyrt personlig assistanse (BPA), får dette.	3,1	25	1	5
2	Barn som har behov for langvarige og koordinerte helse- og omsorgstjenester, får sin rett til individuell plan oppfylt.	3,9	27	1	5
3	Barn som har behov for komplekse og langvarig koordinerte tjenester, får sin rett til koordinator oppfylt.	4,2	25	1	5
4	Tjenestetilbudet til barn som har behov for komplekse og langvarig koordinerte tjenester, er helhetlig og koordinert på tvers av fag, nivåer og sektorer.	3,7	25	1	5

Figur 28 Skoleansattes grad av enighet i 4 påstander om helse- og omsorgstjenester til elever i grunnskolealder. 1=helt uenig, 5=helt enig.

Mange respondenter lot være å ta stilling til disse påstandene. 25 av 47 svarte. Påstand 2 om individuell plan og påstand 3 om koordinator fikk høyest gjennomsnittskår med henholdsvis 3,9 og 4,2.

Påstanden om at tjenestene er helhetlige og koordinert på tvers av fag, nivåer og sektorer fikk en gjennomsnittskår på 3,7.

Lavest gjennomsnittskår fikk påstanden om brukerstyrt personlig assistent med 3,1. Som nevnt ovenfor, opplyser kommunen at det er én person i aldersgruppen 0-17 år som har brukerstyrt personlig assistanse i Rakkestad.

5.2.4 Intervju med foreldre

Vi har intervjuet et utvalg foreldre til skolebarn som mottar helse- og omsorgstjenester etter vedtak. Barna er født i perioden 2008-2016.

Et flertall av foreldrene ga uttrykk for at de var fornøyde, og at de hadde fått god hjelp av kommunen. Noen av dem opplevde å få god hjelp fra flere instanser i kommunen som barneverntjenesten og bo- og aktivitetstjenester for utviklingshemmede, BOAK.

De fleste var ganske fornøyde med hjelpen barna mottok på skolen. Transport i drosje til skolen og egen assistent ble trukket fram som et gode. Én forelder var godt fornøyd med at barnet fikk spesialundervisning og hadde begynt å bruke alternativt supplerende kommunikasjon på skolen. Flere ga uttrykk for at det at barnet hadde fått en diagnose, hadde gjort det lettere å få den nødvendige hjelpen som spesialundervisning og assistent.

En forelder opplyste at de hadde måttet kjempe for den hjelpen barnet fikk på skolen i flere runder med klage til statsforvalteren til slutt. Statsforvalteren ga dem medhold, og de var nå veldig fornøyde med hjelpen barnet fikk. En annen ga uttrykk for at samarbeid med barnehage og skole hadde vært krevende og tatt sin tid, men at de hadde fått god hjelp av PP-tjenesten.

En annen sa at barnet trengte mye støtte og hjelp og hadde behov for å være borte fra klassen en del. Forelderen var litt bekymret for at dette barnets utviklingsmuligheter innen språkkompetanse og lesing kunne stå i fare for å bli undervurdert og underutnyttet siden dette barnet ofte ble tatt med på aktiviteter sammen med en gruppe barn som hadde betydelig større utfordringer og begrensninger. Sykmelding blant nøkkelpersonale gjorde også ting vanskelige.

Én forelder syntes assistentordningen for barnet fungerte dårlig. Dette barnet trengte å ha en person tett på hele tiden, men assistenten ble på en måte assistent for hele klassen og var dessuten mye borte. Hen følte det hadde vært en lang kamp alle årene på skolen, og at det var på skolen det hele stoppet opp. Hen mente likevel at skolen gjorde så godt den kunne, men at det var mangel på ressurser.

Koordinator og ansvarsgruppemøter ble nevnt som en god ting. Koordinator ledet møter og gjennomførte kartlegginger for å fastslå hjelpebehovet. Koordinator til ett av barna hadde skiftet jobb, og forelderen mente at vedkommende hadde for lite tid til å følge opp koordinatorrollen på en god måte. Kommunen satte av for lite ressurser til koordinatorrollen, og det tok lang tid å få svar på henvendelser.

Når det gjaldt tjenestetilbudet utenom skolen, kom det fram ulike synspunkter fra foreldrene. To av foreldrene ga uttrykk for at avlastningstilbudet fungerte godt, mens en annen sa at de ikke mottok tilfredsstillende avlastningstilbud selv om de hadde vedtak om det. De opplevde at tilbudet ikke var trygt for barnet på grunn av fysiske risikoer i omgivelsene til avlastningshjemmet. De kunne ha fått avlastning i institusjon som alternativ, men de følte ikke at det ville være de rette omgivelsene for barnet. Barnevernet hadde sagt at de skulle hjelpe til med å få på plass avlastning.

Foreldrene til de eldste barna var generelt mindre fornøyde med tjenestetilbudet. De var ikke imponerte over kommunen og mente at kommunen burde ha gjort en bedre jobb. Noen opplevde behov for mer faglig hjelp enn det de fikk. Vedtak om støttekontakt ble bare tidvis oppfylt på grunn av mangel på støttekontakter. Siden det er få fritidstilbud i Rakkestad, måtte en gjerne oppsøke andre steder for å finne egnede tilbud, men da gikk mye av de tildelte timene opp i kjøring og det ble lite igjen til aktiviteter. De opplevde at kommunen håndterte regelverket for utgiftsdekning svært rigid og framstod som lite raus. Man mente at kommunen hadde et stort udekket behov for avlastere og støttekontakter, og kommunen burde derfor i mye større grad gå aktivt ut og rekruttere til disse stillingene. Kommunen burde også gjøre informasjon om tjenesten og hvordan man blir støttekontakt mer synlig og lett tilgjengelig på kommunens nettsted.

Vi spurte foreldrene om de opplevde at barnet og familien alt i alt fikk tilfredsstillende hjelp. Her ble det gitt uttrykk for at når barnets behov var tydelige, var det ikke så vanskelig å få hjelp, men at det var mye å holde styr på, og foreldrene fikk svært mange roller. Men det kom fram at kommunen generelt var for dårlig på avlastning, støttekontakt og aktivitetstilbud for barn og unge med funksjonsnedsettelse. En annen forelder opplevde at det var for lite ressurser til barn som sliter.

Det ble gitt uttrykk for at man ble møtt på en god måte ved henvendelser til kommunen. Søknadene ble behandlet raskt, og man fikk svar. Dette tok ofte koordinator seg av. Rakkestad ble opplevd som en god kommune å bo i tross alt. Man følte seg godt i varetatt. Man ble behandlet som og tatt hensyn til som en familie med spesielle behov. Det ble hevdet at kommunen egentlig var litt på tilbudssiden hvis man visste hva man trengte. Det ble understreket at det var viktig at familiene var åpne om de behovene de hadde, for da ville som oftest hjelpen komme. Men det krevde at man også måtte kjenne litt til mulighetene selv, og kjente sine egne behov. Når man først uttrykte et behov, fikk man tjenesten raskt.

Andre foreldre opplevde det ikke slik. Én forelder sa at hen hadde måttet mase så mye at kommunen var lei hen, og at alt tok for lang tid. En annen hevdet at alt med NAV tok lang tid, men at de hadde fått god hjelp til søknader om tjenester som lå under staten.

Flere av foreldrene hadde en faglig bakgrunn som ga dem god kjennskap til hjelpetilbudet og systemet. Deres erfaring var at foreldre opplevde at det hele var uoversiktlig. Man burde vite selv hva barnet trengte, og hvilke muligheter som fantes. Det var generelt for dårlig informasjon om hva man kunne få av hjelp og støtte, f.eks. spesialtilpasset vogn eller sykkel. Ofte kunne det være vanskelig å se behovet ved litt mer skjulte funksjonsnedsettelse. Det finnes mange gode hjelpemidler der ute, men de mente at informasjon om hvilke muligheter som finnes, er for dårlig. Det hadde vært til stor hjelp om all informasjon var samlet og tilgjengelig ett sted.

Til sist i intervjuet spurte vi om hva de kunne tenke seg annerledes, gitt at situasjonen med barnet var slik den var. En hadde følgende synspunkter:

«Kartleggingen av barn med særlige behov tar for lang tid. Det er for lite ressurser til hvert barn ut fra barnet sitt behov. Skolene har en begrenset pott som man slåss om. Assistentressursen er for ustabil, ufaglært og kortvarig. Det er for mange ufaglærte som er inne i kort tid mens de venter på å komme i gang med andre ting, f.eks. militæret eller utdanning. Vi får ikke assistenter med de rette menneskelige ressursene og kvalifikasjonene. Assistentene må evne å se verdien i hvert barn og bygge dem opp. Assistentens holdninger er helt avgjørende. Dessuten er det avgjørende at assistenten og barnet får være sammen og ha stabil kontakt over tid og få trygghet i å bli kjent med hverandre.

Barn med problem burde ha fått flere ressurser. Tidlig innsats er en vits. Skolen mangler penger og mennesker med de rette kvalitetene.

Bare en så enkel ting som at i Rakkestad mangler det gjerde rundt skolene. Små barn løper fort, og da kan farlige situasjoner oppstå, og man trenger flere folk for å kompensere for manglende sikkerhet.»

En annen sa det slik:

«Barn skal jo ha en likeverdig barndom, men det mangler mye på det i Rakkestad. Barn med funksjonsnedsettelse trenger flere aktivitetstilbud. Kulturskoletilbud er helt manglende for denne gruppen. Skulle gjerne ha sett et tilbud om musikkterapi, enkel sang, slå på trommer. La dem få oppleve glede gjennom musikk. Mandagsklubb annenhver uke fungerer ikke så godt. Det er for stort sprik i alder - fra 5. klasse og oppover til voksne. En periode var kulturskolen dratt inn i Mandagsklubben med en teaterpedagog. Kommunen burde være mer kreativ og tverrfaglig i hva som tilbys av aktiviteter i det løpende tilbudet. For eksempel kunne diskotek være en enkel ide. Jeg har et ønske om at det ble opprettet gruppeaktiviteter med flere barn og flere støttekontakter sammen. F.eks. svømming i gruppe, eller gjøre andre ting sammen. Det ville kunne legge til rette for mer sosial kontakt og utvikling av vennskap.

Foreldrene har ikke overskudd. Dagene krever så mye.»

Og en tredje ytret seg slik:

«Har nettopp lest i avisa at skolen skal spare 5 mill. kr. De ansetter ikke nye lærere. Jeg mener at man ikke må spare penger på skole og unger. Da går det galt ved neste korsvei. Bør ikke spare på barn og unge. Det burde vi ha råd til.»

5.3 Vurderinger

Vår kartlegging viser at kommunen har utarbeidet et stort antall veiledere, rutiner og prosedyrer som skal bidra til å sikre at kommunen oppfylder elevenes rettigheter etter opplæringslova. I tillegg finner vi rutiner som gjelder elevers rettigheter etter helse- og omsorgslovgivningen som retten til individuell plan og koordinator. Vi vurderer at rutinene er egnet til å sikre at de fleste av elevenes rettigheter etter opplæringslova oppfylles. Kommunen har utarbeidet et eget verdigrunnlag med overordnede mål og kjenne-tegn på den gode skole der en av flere målsettinger er å gi tilpasset opplæring til alle elevene i et inkluderende læringsmiljø. Kommunen har utarbeidet rutiner for tildeling av skoleplass og oppføring på klasselister, overgangen mellom barnehage og skole og mellom barneskole og ungdomsskole, kartlegging, tidlig innsats, spesialundervisning og legemiddelhåndtering. Kommunen har utarbeidet et eget styringsdokument som skal ivareta elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø. Kommunen har vedtatt en egen forskrift om skoleskyss. Denne sikrer barn med funksjonsnedsettelse skyss til skolen uavhengig av avstand. Alle barneskolene har tilbud om gratis skolefritidsordning for 5. til 7. årstrinn for elever med særskilte behov.

Når det gjelder rett til opplæring i tegnspråk og punktskrift, finner vi at dette ikke er omtalt i kommunens rutiner. Dette kan ha sammenheng med at det er relativt sjelden at skolene har elever med behov for slik opplæring. Vi finner heller ikke rutiner som omhandler alternativ og supplerende kommunikasjon. Vår undersøkelse viser at dette er et behov som forekommer noe oftere. Påstandene om opplæring i tegnspråk og punktskrift får en gjennomsnittskår på henholdsvis 3,4 og 3,3. Påstanden om alternativ og supplerende kommunikasjon skårer noe høyere med 3,7. Resultatene kan indikere at elever med behov for slike opplæringstilbud ikke i tilstrekkelig grad er sikret en forsvarlig opplæring. Her vil vi imidlertid tilføye at behov for slik opplæring, særlig når det gjelder tegnspråk og punktskrift, trolig forekommer sjelden, og at dette kan forklare den lave gjennomsnittskåren.

Våre funn viser også at de ansatte ved skolene ikke er helt fornøyde med tilretteleggingen for elever med funksjonsnedsettelse når det gjelder nødvendig utstyr, inventar, læremidler og innredning. De påpekte også utfordringer knyttet til retten alle barn har til å tilhøre en klasse og et klassefelleskap. De ga uttrykk for at ikke alle elever klarer å fungere innenfor dette fellesskapet eller følge trinnets undervisning og opplæringstilbud, og at det er utfordrende å tilrettelegge for så ulike behov.

Gjennomsnittskåren på 3,2 på påstanden om at barn som har behov for det, mottar hjelp til legemiddel-håndtering vurderer vi som for lav. Som det framgår ovenfor, har kommunen utarbeidet detaljerte prosedyrer for legemiddelhåndtering. Den lave gjennomsnittskåren kan tyde på at prosedyren er for dårlig kjent, noe vi mener at kommunen bør gjøre noe med.

Påstandene i spørreundersøkelsen om de formelle sidene ved spesialundervisningen som innhenting av samtykke fra foreldrene til sakkyndig vurdering, utarbeiding av individuell opplæringsplan og vurdering ut fra målene i planen får høy gjennomsnittskår.

Påstandene om oppfylling av retten til spesialundervisning, samarbeid med eleven og foreldrene ved utarbeiding av individuell opplæringsplan og samarbeid med andre tjenesteytere for å gi eleven et helhetlig og samordnet tjenestetilbud, får en noe lavere gjennomsnittskår mellom 3,7 og 3,9.

Lavest gjennomsnittskår får påstandene om at spesialundervisning blir gitt av undervisningspersonale med 3,5. Dette indikerer at en betydelig del av spesialundervisningen blir gitt av assistenter uten pedagogisk utdanning. Påstanden om at spesialundervisning blir gitt under veiledning av undervisningspersonale, får en gjennomsnittskår på 3,8. Det indikerer at assistentene som gir spesialundervisning, ikke

i tilstrekkelig grad får veiledning og oppfølging av undervisningspersonale ved utføring av spesialundervisningen.

Påstandene som gjelder tilrettelegging og inkludering av barn med funksjonsnedsettelse i skolefritidsordningen får en gjennomsnittskår på mellom 3,7 og 4,1. I kommentarfeltene gir noen av de ansatte uttrykk for frustrasjoner over ressurssituasjonen. De føler at det ikke er lagt til rette for at de skal være i stand til å gi barn med særskilte behov et godt og inkluderende tilbud. Dette kan ses i lys av det relativt lave nivået på korrigerede brutto driftsutgifter per elev i skolefritidsordningen.

Påstanden om at skolefritidsordningen deltar i samarbeid om utarbeidelse og oppfølging av tiltak og mål i barnets individuelle plan får en svært lav gjennomsnittskår på 2,3, noe som kan tyde på at skolefritidsordningen ikke i tilstrekkelig grad får bidra i dette arbeidet. Påstanden om samarbeid med andre tjenesteytere skårer noe høyere med 3,1, men fortsatt lavt.

Flere av foreldrene ga uttrykk for at de var fornøyde med tjenestene de mottok, og at de følte at de hadde fått god hjelp av kommunen, men intervjudataene indikerer at foreldrene blir mindre tilfredse jo eldre barna blir. Det handler i stor grad om ressurser og oppfyllelse av vedtak, men også manglende stabilitet og kompetanse hos assistentene.

Som for barnehagebarna kom det fram mangler knyttet til samlet informasjon om tjenestetilbudet til barn med funksjonsnedsettelse på ett sted.

KOSTRA-tallene viser at andelen barn i Rakkestad som får spesialundervisning ligger lavere enn tre av fire kommuner vi har valgt å sammenligne med samt landet som helhet. Dette er et overraskende funn sett på bakgrunn av det høye antallet hjemmeboende personer mellom 0-17 år som mottar helse- og omsorgstjenester. Men de som mottar spesialundervisning i Rakkestad mottar et noe høyere antall årstimer enn i de øvrige fire kommunene og høyere enn landet som helhet.

Slik vi vurderer det, kan KOSTRA-tallene indikere at Rakkestad er mer tilbakeholdne med å gi elever spesialundervisning enn sammenlignbare kommuner og landet som helhet. Dette kan bety at det bare er elevene med de tyngste behovene som mottar spesialundervisning, og at de med mindre omfattende behov ikke får spesialundervisning i det hele tatt, men må greie seg med tilpasset undervisning i klas-sesituasjonen. Spørsmålet er da om dette oppfylder opplæringslovas bestemmelser på dette området. Våre data kan ikke gi noe sikkert svar på dette, men den relativt lave gjennomsnittskåren på 3,9 på påstanden om at elever som har krav på spesialundervisning, får sin rett oppfylt, indikerer at kommunen kanskje ikke i tilstrekkelig grad oppfylder opplæringslovas bestemmelser om spesialundervisning.

KOSTRA-tallene gir også grunn til ettertanke sett i lys av rådmannens kommentarer i ulike kommunale dokumenter om at Rakkestad kommune er tung på tiltak overfor mennesker med funksjons- og utviklingshemninger. Dette gjelder også aldersgruppen 0-17 år som er den aldersgruppen vi har sett på i denne forvaltningsrevisjonen. Han opplyser at kommunen har om lag dobbelt så mange personer med utviklingshemming som det landsgjennomsnittet skulle tilsi. Etter vår vurdering ville det ha vært rimelig å forvente at dette hadde blitt reflektert i KOSTRA-tallene for barnehage, skole og skolefritidsordning. I stedet finner vi at Rakkestad ligger generelt lavt her.

5.4 Konklusjon og anbefalinger

Rakkestad kommune har utarbeidet skriftlige rutiner som er egnet til å bidra til at elevers rettigheter etter opplæringslova og rettigheter etter helse- og omsorgslovgivningen oppfylt. Rutinene omtaler ikke mer spesifikke hjelpetiltak som opplæring i tegnspråk, punktskrift og alternativ og supplerende kommunikasjon.

Resultatene fra spørreundersøkelsen blant ansatte ved skolene indikerer imidlertid at kommunen ikke fullt ut tar hensyn til behovene til barn med funksjonsnedsettelse når det gjelder innredning, inventar og utstyr. Resultatene indikerer også at hjelp til legemiddelhåndtering kan bli bedre, og at rutinen for legemiddelhåndtering ikke i tilstrekkelig grad er kjent blant de skoleansatte.

Når det gjelder retten til spesialundervisning, indikerer resultatene fra spørreundersøkelsen at de ansatte ikke entydig er overbevist om at alle elever med antatt rett til spesialundervisning får oppfylt denne retten. Resultatene viser også at kravet om at spesialundervisning skal gis av eller under veiledning av undervisningspersonale ikke i tilstrekkelig grad er oppfylt. Videre indikerer resultatene at elever med behov for opplæring i tegnspråk, punktskrift og alternativ og supplerende kommunikasjon, ikke i tilstrekkelig grad er sikret å få sine rettigheter oppfylt.

Kommunen oppfylder sin plikt til å ha et tilbud om gratis skolefritidsordning for elever med særlige behov fra 5.-7. årstrinn. De ansatte gir uttrykk for en viss frustrasjon over manglende ressurser til at de kan gi barn med funksjonsnedsettelse et godt og inkluderende tilbud. Det kommer også fram at de i liten grad blir involvert i utarbeidelse og oppfølging av tiltak og mål i barnets individuelle plan. Samarbeid med andre tjenesteytere synes også å skje bare i noen grad.

De foreldrene vi har intervjuet, gir uttrykk for at de er fornøyde med den hjelpen de får fra kommunen, men det kan synes som at foreldrene blir mindre fornøyde jo eldre barna blir. De uttrykker også misnøye med at assistentene ikke alltid innehar rett kompetanse og holdninger for jobben, og at det dessuten er lite stabilitet i assistentstillingene. Det kommer også fram at selv om de har fått vedtak om en tjeneste, så blir ikke alltid tjenesten ytt i henhold til vedtaket. Videre etterlyses bedre og samlet informasjon om de hjelpetilbud som finnes for barn med funksjonsnedsettelse.

På denne bakgrunn konkluderer vi med at kommunen ikke fullt ut tilrettelegger for og ivaretar behovene til skoleelever med funksjonsnedsettelse i henhold til lovverk og nasjonale føringer.

Basert på våre vurderinger og konklusjon anbefaler vi at kommunen bør:

- sikre at det i tilstrekkelig grad blir lagt til rette på skolene for elever med funksjonsnedsettelse når det gjelder innredning, inventar og utstyr. Her bør det sikres medvirkning fra dem som kjenner best til elevens behov i opplærings situasjonen.
- sikre at alle elever med behov for å ta legemidler i skoletiden, får hjelp til dette.
- sette i verk tiltak for å øke de ansattes kjennskap til de utarbeidede rutinene for legemiddelhåndtering i skolen.
- vurdere om ressurs situasjonen i skolene og skolefritidsordningene er tilstrekkelig til å oppfylle barn med funksjonsnedsettelse sine rettigheter til tilrettelegging, spesialundervisning og et godt og inkluderende tilbud.
- sikre at all spesialundervisning blir gitt av eller under veiledning av undervisningspersonale.
- vurdere å sette i verk tiltak for å beholde og rekruttere stabile assistenter, gi dem bedre opplæring i hvordan de møter og ivaretar barnas behov, og følge dem opp tett.

- vurdere om retten til opplæring i tegnspråk, punktskrift og alternativ og supplerende kommunikasjon bør innarbeides i kommunens rutiner for spesialundervisning, og vurdere om retten til slik opplæring blir ivaretatt i tilstrekkelig grad.
- sikre at tildeling av tjenester til barn med funksjonsnedsettelse oppfylles i tråd med vedtaket.
- legge til rette for bedre samarbeid på tvers av tjenestene.
- utarbeide en samlet og lett tilgjengelig oversikt over hjelpetilbud og tjenester til barn med funksjonsnedsettelse og deres familie på kommunens nettsted.

6 OPPFØLGING AV ELEVER VED MORTENSTUA SKOLE, INDRE ØSTFOLD KOMMUNE

Problemstilling 3:

Følger kommunen opp elevene fra Rakkestad på Mortenstua skole?

I sitt vedtak om gjennomføringen om denne forvaltningsrevisjonen ba kontrollutvalget særskilt om at oppfølging av elever ved Mortenstua skole ble vektlagt.

På nettstedet til Indre Østfold kommune framgår det at Mortenstua skole er en grunnskole for elever som trenger et helhetlig spesialpedagogisk opplæringstilbud. Skolen er en opplæringsarena som tilbyr opplæring til barn med store, sammensatte lærevansker. Elevene her har behov for individuell opplæringsplan i alle fag.

6.1 Rakkestad kommunes vertskommuneavtale med Indre Østfold kommune om Mortenstua skole

Mortenstua skole var tidligere organisert som et interkommunalt selskap der Rakkestad kommune var deleier. Selskapet ble oppløst i forbindelse med kommunereformen og sammenslåingen av kommuner i regionen Indre Østfold med virkning fra 01.01.2020.

Etter sammenslåingen inngikk Mortenstua skole som en ordinær enhet i Indre Østfold kommune. Som en følge av dette har Rakkestad kommune inngått et administrativt vertskommunesamarbeid i henhold til kommuneloven §§ 20-1 og 20-2.

Rakkestad kommunestyre behandlet i sak 80/2019 vertskommuneavtale om kjøp av tjenester fra Mortenstua skole. Avtalen innebærer at Rakkestad kommune som samarbeidskommune overlater ansvar for et spesialpedagogisk opplæringstilbud i samsvar med opplæringslova ved Mortenstua skole til administrasjonen i vertskommunen, det vil si Indre Østfold. Avtalen innebærer at kommunestyret har vedtatt at kommunedirektør i Rakkestad delegerer myndighet til å utføre oppgaver og treffe avgjørelser etter nevnte lovverk til kommunedirektør i vertskommunen, Indre Østfold kommune.

Ifølge avtalen påtar Indre Østfold som vertskommune seg å tilby og drifte opplæring, SFO/aktivitetstilbud, observasjon, veiledning og kursvirksomhet for elever med store og sammensatte lærevansker på vegne av samarbeidskommunen. Andre behov den enkelte måtte ha, eksempelvis skoleskyss, omfattes ikke av avtalen. Tilbudet forutsetter at det er kapasitet ved Mortenstua skole. Aktuelle elever bør ha antatt behov for livslang oppfølging.

Avtalen innebærer ikke at ansvaret for myndighetsutøvelsen overføres, og ansvaret for tjenesten påhviler fortsatt Rakkestad kommune som samarbeidskommune. Ansvar for å fatte enkeltvedtak om rett til spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1 tilligger fremdeles Rakkestad kommune. Dette gjelder også avgjørelse om hvorvidt det kan søkes om plass ved Mortenstua for sine respektive elever.

Velferdsutvalget behandlet i sak 3/21 en meldingssak fra administrasjonen om spesialundervisning og elever med store sammensatte lærevansker. Saken ble tatt til orientering. Det framgår i saken at Indre Østfold kommune kan prioritere sine egne elever ved tildeling av plasser ved skolen. Ved problemer med kapasiteten kan derfor barn fra blant annet Rakkestad kommune risikere å stå uten dette tilbudet.

Det opplyses videre at Mortenstua skole i dag er lokalisert på to adskilte skoler og er trangbodd. I skoleåret 2020-21 hadde skolen 45 elever, og Indre Østfold hadde «ventelister» på skoleplass ved Mortenstua skole. Det er en risiko at dette kan resultere i at nye elever fra Rakkestad kommune ikke får noe tilbud ved skolen.

Kommunestyret i Indre Østfold behandlet i sak 018/21 en sak om lokalisering av Mortenstua skole. Det er behov for å samle skolen i oppgraderte lokaler og finne en god midlertidig løsning med lokasjon på to steder fram til nytt bygg står klart. Den nye skolen skal ha kapasitet til 50 elever og 67 ansatte. Kommunestyret i Indre Østfold vedtok å bygge om Eid skole til Nye Mortenstua skole. På Indre Østfolds nettsted opplyses det at arbeid med forprosjekt, brukermedvirkning og konkurransegrunnlag vil pågå frem til september 2022. Kunngjøring av anbudskonkurranse antas utført i oktober/november 2022.

I meldingen til velferdsutvalget i Rakkestad kommune vurderer administrasjonen at kommunen trenger å ruste seg selvstendig for å ha et fullt ut godt inkluderende tilbud for elever med store sammensatte lærevansker. Det framgår i saksutredningen at tilbudet bør ha sterk tilknytning til skolene, og det vil kreve kompetanseheving blant allerede ansatte og rekruttering av ytterligere kompetanse. Når det gjelder lokaliteter og bygningsmessige forhold, mener rådmannen at Rakkestad ungdomsskole og Os skole er best rustet for å ha et visst antall elever.

I meldingen til velferdsutvalget blir det opplyst at tiltaket vil bli utredet i 2021 og 2022, og det vil bli lagt fram en rapport for kommunestyret før budsjett 2023 og økonomiplan 2023-2027. Vi har gått gjennom alle saker til kommunestyret til dags dato, men kan ikke se at det så langt er blitt lagt fram noen slik sak.

6.2 Revisjonskriterier

Ifølge lovforarbeidene til kommuneloven trekker kommunelovutvalget fram at kommunene står politisk ansvarlig for at innbyggerne får de tjenestene de etterspør og har krav på, både når det er kommunene selv som produserer tjenestene, og når tjenesteproduksjonen er lagt til interkommunale samarbeidsorganer.

Dette prinsippet gjenspeiles i vertskommuneavtalen med Indre Østfold punkt 4. Her framgår det at ansvaret for tjenesten fortsatt ligger på den enkelte samarbeidskommune, dog slik at utførelsen skjer i vertskommunen på vegne av samarbeidskommunen.

Det framgår videre i lovforarbeidene at det er viktig at kommunene har en klar målsetting om hva de ønsker å oppnå ved å delta i et interkommunalt samarbeid, og en mening om hvordan de best mulig kan styre samarbeidet for å oppnå sin målsetting, og at de evaluerer resultatet av samarbeidet for å se om samarbeidet har levert i henhold til målsettingen.

Det følger av kommuneloven § 25-1 at kommunedirektøren er ansvarlig for kommunens internkontroll som skal sikre at lover og forskrifter følges. Ansvaret for å følge opp vertskommunesamarbeid som kommunen har inngått, herunder Mortenstua skole, må inngå som en naturlig del av internkontrollen i kommunen.

På denne bakgrunnen har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Rådmannen i Rakkestad må ha en internkontroll som omfatter oppfølging av vertskommunesamarbeidet om Mortenstua skole og elevene fra Rakkestad som går der.

6.3 Datagrunnlag

Vi har gått gjennom vertskommuneavtalen om Mortenstua skole, og vil i det følgende trekke fram de punktene i avtalen som er relevante for spørsmålet om oppfølging av avtalen.

I henhold til vertskommuneavtalen pkt. 7 skal det etableres et fast samarbeidsorgan, der avtalepartene representeres av kommunedirektør (referert til som rådmann i avtalen) eller den kommunedirektøren peker ut. Organet ivaretar løpende evaluering av samarbeidet, skal sikre effektiv samhandling mellom tjenestene omfattet av gjeldende avtale og samarbeidskommunens øvrige tjenester, og ved behov ta initiativ til forslag til endringer i vertskommuneavtalen.

Videre følger det av avtalen at Rakkestad kommune til enhver tid kan be om å bli orientert om alle forhold som gjelder vertskommunen sin utførelse av de delegerede oppgavene.

Punkt 8 i avtalen omhandler informasjon og rapporter til samarbeidskommunen:

«Vertskommunen skal rapportere til samarbeidskommunen om ressursbruk, tjenestekvalitet, resultat av brukerundersøkelser, måloppnåelse og prioriteringer i tjenestene i forbindelse med budsjettbehandling og vertskommunens faste rapporteringsrutiner, herunder regnskaps-/årsrapport.

Ved budsjettavvik på totalrammen, som direkte gjelder samarbeidskommunen, skal rådmannen i vertskommunen, eller den rådmannen peker ut, snarest orientere rådmannen i samarbeidskommunen.

Vertskommunen skal løpende informere rådmannen i samarbeidskommunen om saker som er av faglig interesse for rådmannen og de politiske organene i samarbeidskommunen. Representant fra vertskommunen skal stille i samarbeidskommunens politiske organer når rådmannen i samarbeidskommunen anmoder om dette.

Vertskommunen skal sørge for tjenesterapportering til KOSTRA. Samarbeidskommunen sørger for regnskapsrapportering til KOSTRA.

Statlige tilsynsrapporter skal sendes til samarbeidskommunen.

Tilsynsrapporter, forvaltningsrevisjon med mer skal straks sendes til rådmannen i samarbeidskommunen når dette foreligger.»

Kommunalsjef oppvekst og kultur opplyser i e-post datert 21.10.2022 at det er oppnevnt et fast samarbeidsorgan som omtalt i punkt 7 i vertskommuneavtalen. De som sitter i samarbeidsorganet er representanter fra samarbeidskommunene Marker, Skiptvet og Rakkestad, rektor ved Mortenstua skole og en representant fra Indre Østfold som vertskommune. Det er Indre Østfold som «eier» samarbeidsorganet og som har ansvaret for møtene. Det har vært lagt opp til å ha møter i samarbeidsorganet én til to ganger i året, men på grunn av pandemien har det ikke vært avholdt faste møter.

I samme e-post har kommunalsjef oppvekst og kultur redegjort for prosessen rundt tildeling av skoleplass ved Mortenstua skole. Han opplyser at alle elever får et vedtak om skoleplass på sin nærskole. Overgang fra barnehage til barneskole begynner tidlig, og kommunen har oversikt over elever med spesielle behov tidlig. PPT Rakkestad og Marker utarbeider sakkyndig vurdering etter henvisning. Rakkestad kommune fatter vedtak på spesialundervisning, skoleskyss og SFO. Basert på den sakkyndige

vurderingen gjør kommunen egne vurderinger om nærskolen kan tilby et forsvarlig opplæringstilbud. Hvis ikke, vurderer man andre skoler i kommunen før man tar kontakt med Mortenstua skole. Dersom man lander på at Mortenstua vil være det beste alternativet for eleven, gir kommunen en refusjonsgaranti etter søknad fra Mortenstua. Foresatte er alltid delaktige og medvirkende til valg om å søke plass ved Mortenstua skole. Det søkes ikke om skoleplass ved Mortenstua hvis foresatte ikke ønsker det.

Da Mortenstua skole fremdeles var et interkommunalt selskap, meldte kommunen inn et behov. Med den nye organiseringen med Indre Østfold kommune som vertskommune må det nå søkes om plass. Men etter den nye organiseringen har ikke Rakkestad kommune søkt skoleplass for nye elever ved Mortenstua skole. Mortenstua skole opplever stort press på skoleplasser, og i praksis er skolen full og har liten mulighet til å ta inn flere elever fra samarbeidskommunene.

Kommunalsjef oppvekst og kultur opplyser videre at det ikke er igangsatt noe arbeid med å etablere et eget tilsvarende tilbud i Rakkestad, slik det var meldt til velferdsutvalget i sak 3/21. Dette arbeidet har måttet vike for pandemien og krisen i Ukraina.

Det er Mortenstua skole som utarbeider en individuell opplæringsplan og årsrapport i samarbeid med foresatte. De sendes Rakkestad kommune. Rakkestad mottar kun rapportering på individnivå og får ikke oversendt andre dokumenter som for eksempel årsplaner/virksomhetsplaner fra Mortenstua skole. Oppfølgingen av elevene skjer i hovedsak ved at kommunen mottar individuell opplæringsplan og årsrapport for den enkelte eleven.

I våre intervjudata kommer det fram at Mortenstua skole oppleves som et trygt tilbud med et godt kompetansemiljø. Skolen har også skolefritidsordning etter 7. klasse, noe Rakkestad ikke har. Dette gjør det uaktuelt å benytte skole i Rakkestad. En ulempe med å gå på Mortenstua er imidlertid at elevene på en måte mister kontakten med egen kommune og hjelpeapparatet der og faller litt mellom to stoler. Habiliteringstjenesten som ligger inn under Sykehuset Østfold har jevnlig møter på Mortenstua og ønsker deltakelse fra barnas hjemkommuner, men ifølge vår informant pleier det ikke dukke opp noen fra Rakkestad på disse møtene.

6.4 Vurderinger

Vi vurderer at den inngåtte vertskommuneavtalen med Indre Østfold gir Rakkestad kommune tilstrekkelige muligheter til å følge opp tjenestetilbudet ved Mortenstua skole på en god måte.

Kommunen opplyser at de bare følger opp elevene på individnivå i form av at de får oversendt individuelle opplæringsplaner og årsrapporter for elevene. Gjennom intervju med foreldre har vi fått indikasjoner på at elevene på Mortenstua på en måte mister kontakten med egen kommune og hjelpeapparatet der og faller litt mellom to stoler. Det holdes jevnlig møter på Mortenstua med Habiliteringstjenesten som ligger inn under Sykehuset Østfold. Habiliteringstjenesten ønsker deltakelse fra elevenes hjemkommuner, men vi får opplyst at representanter fra Rakkestad i liten grad deltar på disse møtene.

Videre kommer det fram at tilbudet ved Mortenstua for elever fra Rakkestad i den nåværende situasjonen kan falle bort ved kapasitetsproblemer ved skolen. Det er bra at rådmannen er kjent med dette, og at han tidlig i 2021 varslet at han ville utrede etablering av et tilsvarende tilbud i Rakkestad. Slik utredning er ennå ikke lagt fram, noe som innebærer usikkerhet for framtida for elevene fra Rakkestad og familiene deres.

6.5 Konklusjon og anbefalinger

Rakkestad kommunes oppfølging av sine elever ved Mortenstua skole begrenser seg til at kommunen mottar individuell opplæringsplan og årsrapport for hver elev. Foreldre opplever at elevene ved Mortenstua kan miste kontakten med hjemkommunen og hjelpeapparatet der. Vårt syn er at oppfølgingen av elevene ved Mortenstua kan synes for knapp, særlig sett i lys av at manglende kapasitet ved Mortenstua skaper usikkerhet rundt skoleplassene for elevene fra Rakkestad.

På denne bakgrunnen konkluderer vi med at samarbeidsavtalen om Mortenstua skole gir kommunen gode muligheter til å følge opp skoletilbudet ved skolen, men at de bare i begrenset grad følger opp kommunens elever ved Mortenstua skole, og at det kan være fare for at disse elevene mister kontakten med hjelpeapparatet i egen kommune.

Basert på våre vurderinger og konklusjon anbefaler vi at kommunen bør:

- følge opp elevene ved Mortenstua tettere og se totaliteten i disse elevenes hjelpetilbud - både skoletilbudet ved Mortenstua og kommunens egne tjenester.
- vurdere å delta på viktige møter på Mortenstua som har betydning for elevene fra kommunen.
- prioritere arbeidet med å utrede etablering av et tilsvarende tilbud i Rakkestad og sikre at elever som trenger et tilbud tilsvarende Mortenstua, ikke risikerer å stå uten et tilfredsstillende skoletilbud.

7 KILDER

Litteratur

Hva er funksjonsnedsettelse? Tilgjengelig fra: <https://ny.buudir.no/likestilling/hva-er-funksjonsnedsettelse> (Hentet 13.08.2022).

Riksrevisjonens undersøkelse av helse- og omsorgstjenester til barn med funksjonsnedsettelse. Dokument 3:15 (2020-2021). Tilgjengelig fra: <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2020-2021/helse-og-omsorgstjenester-til-barn-med-funksjonsnedsettelse.pdf> Hentet 11.07.2022).

Zahl-Thanem, A. J. F. R. Burton and J. Vik (2021). Should we use email for farm surveys? A comparative study of email and postal survey response rate and non-response bias. *Journal of Rural Studies*, volume 87, s. 352-360. Tilgjengelig på: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0743016721002928>

Dokumenter fra Rakkestad kommune

- Kommunestyresak 53/2020 Budsjett 2021 og Økonomiplan 2021-2024
- Kommunestyresak 25/2021 Årsberetning 2020 -Rakkestad kommune
- Kommunestyresak 46/2021 Budsjett 2022 og Økonomiplan 2022-2025
- Kommunestyresak 29/2022 Årsberetning 2021 – Rakkestad kommune
- Sak 2/20 til velferdsutvalget: Framtidige helse- og omsorgstjenester
- Sak 3/21 i Velferdsutvalget: Spesialundervisning – elever med store sammensatte lærevansker – melding
- Rutine for psykososialt barnehagemiljø §§ 42-43
- Rutine for tilrettelagt barnehagetilbud § 37
- Rutine for spesialpedagogisk hjelp barnehageloven kap. 7.
- Rutine for ansvarsgruppe
- Rutine for individuell plan
- Rutine for koordinator
- Veileder tegn og signaler om mulig vanske og mistrivsel hos barn
- Veileder lese- og skrivevansker
- Veileder matematikkvansker
- Veileder undringssamtale barn
- Veileder undringssamtale foresatte
- Veileder bekymringsamtale
- Veileder BTI-møtemal
- Rutine for instansmøte
- Rutine for tverrfaglige samarbeidsmøter
- Rutine for ansvarsgruppe (pasient- og brukerrettighetsloven § 2-5)
- Rutine for individuell plan (helse- og omsorgstjenesteloven § 7-1)
- Rutine for koordinator (helse- og omsorgstjenesteloven § 7-2)
- Rutine for koordinerende enhet (helse- og omsorgstjenesteloven §§ 7-1 og 7-2, opplæringslova § 15-5¹⁰ og barnevernloven § 3-2a)
- Prosedyre overgang barnehage skole
- Prosedyre overgang barneskolene ungdomsskole
- Prosedyre tildeling av skoleplass

¹⁰ Opplæringslova § 15-5 ble opphevd i 2021 med ikrafttredelse 01.08.2022.

- Verdigrunnlag, visjon, overordnede mål og kjennetegn på den gode skole
- System for kvalitetsvurdering i Rakkestad kommune
- Prinsipper for opplæring i Rakkestad kommune
- Styringsdokument elevenes skolemiljø
- Kartleggingsrutiner Rakkestad kommune
- Prosedyre tidlig innsats og tverrfaglig samhandling
- Tidlig innsats-trappa
- Prosedyre spesialundervisning
- Prosedyre særskilt norskopplæring
- Tverrfaglig samarbeid bekymringsfullt skolefravær
- Legemiddelhåndtering i barnehage og skole
- Instruks for akuttmedisinering
- Barnehagenes årsplaner

Dokumenter fra Indre Østfold kommune

- Kommunestyresak 018/21 Lokalisering av Mortenstua skole

Lover

- Lov om pasient- og brukerrettigheter av 2. juli 1999 nr. 63 (pasient- og brukerrettighetsloven)
- Lov om barnehager av 17. juni 2005 nr. 64 (barnehageloven)
- Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa av 17. juli 1998 nr. 61 (opplæringslova)

Forskrift

- Forskrift om habilitering, rehabilitering og koordinator FOR-2011-12-16-1256
- Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver FOR-2021-03-19-801 Kunnskapsdepartementet
- Forskrift til opplæringslova FOR-2006-06-23-724
- Forskrift om rammeplan for skolefritidsordningen FOR-2021-05-31-1825
- Forskrift om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten FOR-2018-10-19-1584

Retningslinjer

- Rundskriv I-5/2008: Håndtering av legemidler i barnehage, skole og skolefritidsordning

Veiledere

- Veileder IS-2396: Barn og unge med habiliteringsbehov. Helsedirektoratet
- Nasjonal veileder Rehabilitering, habilitering, individuell plan og koordinator. Helsedirektoratet
- Veilederen Spesialpedagogisk hjelp, Utdanningsdirektoratet

8 VEDLEGG

8.1 Utledning av revisjonskriterier

Revisjonskriteriene i denne forvaltningsrevisjonen er utledet med bakgrunn i lov og forskrift, supplert med rundskriv og nasjonale veiledere.

I Helsedirektoratets veileder om barn og unge med habiliteringsbehov framgår det at alle barn og unge har rett til omsorg, utvikling, læring og deltakelse i samfunnet. Dette innebærer rett til å leve et fullverdig liv under forhold som sikrer deres verdighet og fremmer respekten for den enkeltes liv, integritet og menneskeverd. Barn og unge med funksjonsnedsettelse og kroniske sykdommer har rett til nødvendig bistand. Den nasjonale politikken på området tar utgangspunkt i FNs barnekonvensjon.

Barn og unges daglige arena er barnehage og skole. Barnehagen skal gi et individuelt tilpasset og likeverdig tilbud og bidra til en meningsfull oppvekst uansett funksjonsnivå. Skolen skal organisere og tilrettelegge opplæringen slik at den er inkluderende overfor alle elever. Elever skal oppleve et skolemiljø hvor det faglige og sosiale fellesskapet er utviklende. I noen sammenhenger krever det utstrakt individuell tilrettelegging.

Barn og unge med funksjonsnedsettelse har ofte behov for både helse- og omsorgstjenester og opplæringstjenester samtidig. God kvalitet i det samlede tjenestetilbudet forutsetter strukturert samarbeid og fleksibilitet der tjenestene ses i sammenheng. For å innfri barn og unges rettigheter må det etableres gode samhandlingsrutiner mellom de ulike tjenesteyterne slik at brukerne erfarer god kvalitet i tjenestene.

Kilder for utledning av revisjonskriterier

Vi har utledet revisjonskriterier fra følgende kilder:

- Lov om pasient- og brukerrettigheter av 2. juli 1999 nr. 63 (pasient- og brukerrettighetsloven)
- Forskrift om habilitering, rehabilitering og koordinator FOR-2011-12-16-1256
- Lov om barnehager av 17. juni 2005 nr. 64 (barnehageloven)
- Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver FOR-2021-03-19-801 Kunnskapsdepartementet
- Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa av 17. juli 1998 nr. 61 (opplæringslova)
- Forskrift til opplæringslova FOR-2006-06-23-724
- Forskrift om rammeplan for skolefritidsordningen FOR-2021-05-31-1825
- Forskrift om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten FOR-2018-10-19-1584
- Rundskriv I-5/2008: Håndtering av legemidler i barnehage, skole og skolefritidsordning
- Veileder IS-2396: Barn og unge med habiliteringsbehov. Helsedirektoratet
- Nasjonal veileder Rehabilitering, habilitering, individuell plan og koordinator. Helsedirektoratet
- Veilederen Spesialpedagogisk hjelp, Utdanningsdirektoratet

Utledning

I norsk lovgivning er kommunens plikter på helse- og omsorgstjenestefeltet og innbyggernes krav på slike tjenester nedfelt i helse- og omsorgstjenesteloven og pasient- og brukerrettighetsloven med tilhørende forskrifter. Litt forenklet kan man si at helse- og omsorgstjenesteloven regulerer hvilke helse- og omsorgstjenester kommunen er forpliktet til å ha, mens pasient- og brukerrettighetsloven regulerer hvilke helse- og omsorgstjenester den enkelt har rett på. Andre tjenester som barn og unge har krav på, er nedfelt i barnehageloven og opplæringslova.

Rettigheter nedfelt i helse- og omsorgslovgivningen, herunder pasient- og brukerrettighetsloven

Pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 a gir pasient og bruker rett til nødvendige helse- og omsorgstjenester fra kommunen, og tjenestetilbudet skal være verdig i samsvar med helse- og omsorgstjenesteloven § 4-1 første ledd, bokstav b.

Ifølge § 2-1 d har personer under 67 år med langvarig og stort behov for personlig assistanse etter helse- og omsorgstjenesteloven §3-2 første ledd nr. 6 bokstav b rett til å få slike tjenester organisert som brukerstyrt personlig assistanse.

§ 2-5 gir pasient og bruker som har behov for langvarige og koordinerte helse- og omsorgstjenester, rett til å få utarbeidet individuell plan.

Videre følger det av § 2-5 b at pasienter og brukere som har behov for komplekse og langvarig koordinerte tjenester, har rett til koordinator.

Med virkning fra 01.08.2022 gir § 2-5 c familier som har eller venter barn med alvorlig sykdom, skade eller nedsatt funksjonsevne, og som vil ha behov for langvarige og sammensatte eller koordinerte helse- og omsorgstjenester og andre velferdstjenester, rett til barnekoordinator i samsvar med helse- og omsorgstjenesteloven § 7-2a.

Ifølge forvaltningsloven § 11 har forvaltningsorganer en alminnelig veiledningsplikt innenfor sitt saksområde. Formålet med veiledningen skal være å gi søkere og andre interesserte mulighet til å ivareta sine interesser på best mulig måte. Dette tilsier at det er viktig med god informasjon både før og under et søknadsforløp. Ifølge pasient- og brukerrettighetsloven § 3-2, åttende ledd, skal brukere ha den informasjonen som er nødvendig for å få tilstrekkelig innsikt i tjenestetilbudet og for å kunne ivareta rettighetene sine. Det betyr at kommunen må sørge for å gi nødvendig informasjon om rettigheter, tjenester og saksbehandling. Kommunenes nettsider er en viktig kilde til informasjon om tjenester.

Det er fastsatt en egen forskrift om rehabilitering, habilitering, individuell plan. Helsedirektoratet har utarbeidet en nasjonal veileder til denne forskriften hvor det framgår at formålet med individuell plan og koordinator er å

- sikre at pasient og bruker får et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset tjenestetilbud
- sikre pasient og brukers medvirkning og innflytelse
- styrke samhandlingen mellom tjenesteyter og pasient og bruker og eventuelt pårørende
- styrke samhandlingen mellom tjenesteyterne på tvers av fag, nivåer og sektorer

Koordinator er en tjenesteyter som skal sikre nødvendig oppfølging og samordning av tjenestetilbudet samt framdrift i arbeidet med individuell plan. Koordinator oppnevnes i forbindelse med individuell plan, men skal også tilbys selv om vedkommende takker nei til individuell plan. Å koordinere betyr «å få til å virke sammen». Det innebærer å se tjenester i sammenheng for å oppnå helhet og sammenheng i tilbudet. Hvert enkelt barn har krav på

- et tilbud til barnets beste
- et faglig forsvarlig tilbud
- et helhetlig og koordinert tilbud

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Barn med behov for langvarige og koordinerte helse- og omsorgstjenester har krav på å få oppfylt rettigheter som ligger nedfelt i helse- og omsorgslovgivningen, herunder pasient- og brukerrettighetsloven. Rettighetene omfatter bl. a. tjenester som:
 - brukerstyrt personlig assistanse
 - utarbeidelse av individuell plan
 - koordinator/barnekoordinator (fra 01.08.2022)

- Tjenestetilbudet skal være helhetlig og koordinert på tvers av fag, nivåer og sektorer
- Kommunen har en veiledningsplikt og må gi nødvendig informasjon om rettigheter, tjenester og saksbehandling. Kommunens nettsider er et egnet sted for formidling av slik informasjon.

Problemstilling 1: Sørger kommunen for å tilrettelegge for og ivareta behovene til barnehagebarn med funksjonsnedsettelse i henhold til lovverk og nasjonale føringer?

Rettigheter nedfelt i barnehageloven med tilhørende forskrifter

Ifølge barnehageloven § 10 er kommunen forpliktet til å tilby plass i barnehage til barn under opplæringspliktig alder som er bosatt i kommunen. Ifølge § 16 gjelder retten fra barnet fyller ett år. Barnet har rett til plass i barnehage i den kommunen barnet er bosatt.

Barnehageloven § 18 gir barn med nedsatt funksjonsevne rett til prioritet ved opptak i barnehage på grunnlag av en sakkyndig vurdering.

Ifølge § 31 har barn under opplæringspliktig alder rett til spesialpedagogisk hjelp dersom de har særlig behov for det. Dette gjelder uavhengig av om barnet går i barnehage. Hjelpen skal også omfatte tilbud om forelderådgivning.

Det følger av § 32 at det skal innhentes samtykke fra foreldrene til sakkyndig vurdering. De har rett til å gjøre seg kjent med innholdet i den sakkyndige vurderingen og til å uttale seg før det fattes vedtak. Tilbudet om spesialpedagogisk hjelp skal så langt som mulig utformes i samarbeid med barnet og barnets foreldre, og det skal legges stor vekt på deres syn. Det skal én gang i året utarbeides en skriftlig oversikt over den spesialpedagogiske hjelpen barnet har mottatt og en vurdering av barnets utvikling. Foreldrene og kommunen skal få denne oversikten og vurderingen.

§ 33 slår fast at det er pedagogisk-psykologisk tjeneste som skal sørge for at det blir utarbeidet lovpålagte sakkyndige vurderinger. Pedagogisk-psykologisk tjeneste skal også bistå barnehagen i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling for å tilrettelegge barnehagetilbudet for barn med særlige behov.

Ifølge § 36 har barnet rett til gratis skyss til å motta spesialpedagogisk hjelp. Retten omfatter også nødvendig reisefølge og tilsyn. I utdanningsdirektoratets veileder Spesialpedagogisk hjelp framgår det at retten til skyss er avhengig av at foreldre har vesentlig større byrde knyttet til skyssen enn andre foreldre som har barn i barnehagen. Det betyr at foreldre med barn i en barnehage i nærmiljøet, vanligvis ikke vil ha rett på gratis skyss.

§ 37 har følgende ordlyd:

Kommunen skal sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får et egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud. Plikten til tilrettelegging omfatter ikke tiltak som innebærer en uforholdsmessig byrde for kommunen. Ved vurderingen av om tilretteleggingen innebærer en uforholdsmessig byrde, skal det særlig legges vekt på tilretteleggingens effekt for å nedbygge funksjonshemmende barrierer, de nødvendige kostnadene ved tilretteleggingen og virksomhetens ressurser.

Kommunen fatter vedtak om tilrettelegging av barnehagetilbudet til barn med nedsatt funksjonsevne.

§ 38 gir rett til tegnspråkopplæring for barn under opplæringspliktig alder som har tegnspråk som førstespråk, eller som etter sakkyndig vurdering har behov for tegnspråkopplæring.

§ 39 gir barn som helt eller delvis mangler funksjonell tale, og som har behov for alternativ og supplerende kommunikasjon, skal få bruke egnede kommunikasjonsformer og nødvendige kommunikasjonsmidler i barnehagen.

Det er vedtatt en egen forskrift til barnehageloven om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver. Her framgår det at barnehagens samfunnsmandat er, i samarbeid og forståelse med hjemmet, å ivareta barnas behov for omsorg og lek og fremme læring og danning som grunnlag for allsidig utvikling. Barnehagen skal fremme demokrati, mangfold og gjensidig respekt, likestilling, bærekraftig utvikling, livsmestring og helse.

Alle handlinger og avgjørelser som berører barnet, skal ha barnets beste som grunnleggende hensyn, jf. Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen art. 3 nr. 1. Barnehagen skal fremme likeverd og likestilling uavhengig av kjønn, funksjonsevne, seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk, etnisitet, kultur, sosial status, språk, religion og livssyn. Barnehagen skal motvirke alle former for diskriminering og fremme nestekjærlighet. Alle skal ha like muligheter til å bli sett, hørt og oppmuntret til å delta i fellesskap i alle aktiviteter i barnehagen.

Barnehagen skal sørge for at barn som trenger ekstra støtte, tidlig får den sosiale, pedagogiske og/eller fysiske tilretteleggingen som er nødvendig for å gi barnet et inkluderende og likeverdig tilbud. Tilretteleggingen skal vurderes underveis og justeres i tråd med barnets behov og utvikling.

Hvis det er grunn til å tro at barnets behov ikke kan dekkes innenfor det allmennpedagogiske tilbudet, skal barnehagen opplyse foreldrene om retten til å kreve en sakkyndig vurdering av om barnet har behov for spesialpedagogisk hjelp.

Barnehagen skal sørge for at barn som mottar spesialpedagogisk hjelp, inkluderes i barnegruppen og i det allmennpedagogiske tilbudet.

På denne bakgrunnen har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Barn med funksjonsnedsettelse har rett til å få oppfylt de rettigheter som er nedfelt i **barnehageloven** med forskrifter. Rettighetene omfatter følgende:
 - Barn med nedsatt funksjonsevne har prioritet ved opptak i barnehage i sin bostedskommune på grunnlag av en sakkyndig vurdering.
 - Barnehagen skal sørge for at barn som trenger ekstra støtte, tidlig får den sosiale, pedagogiske og/eller fysiske tilretteleggingen som er nødvendig for å gi barnet et inkluderende og likeverdig tilbud.
 - Barn under opplæringspliktig alder har rett til spesialpedagogisk hjelp dersom de har særlig behov for det. Det skal gis tilbud om forelderådgivning.
 - Det skal innhentes samtykke fra foreldrene til sakkyndig vurdering, og tilbudet om spesialpedagogisk hjelp skal så langt som mulig utformes i samarbeid med barnet og barnets foreldre, og det skal legges stor vekt på deres syn.
 - Det skal én gang i året utarbeides en skriftlig oversikt over den spesialpedagogiske hjelpen barnet har mottatt og en vurdering av barnets utvikling. Foreldrene og kommunen skal få denne oversikten og vurderingen.
 - Barn under opplæringspliktig alder som har tegnspråk som førstespråk, eller som etter sakkyndig vurdering har behov for tegnspråkopplæring, har rett til slik opplæring.

- Barn som helt eller delvis mangler funksjonell tale, og som har behov for alternativ og supplerende kommunikasjon, skal få bruke egnede kommunikasjonsformer og nødvendige kommunikasjonsmidler i barnehagen.
- Dersom gratis skyss er nødvendig for at barnet skal kunne motta spesialpedagogisk hjelp, har barnet rett til slik skyss. Barnet har rett til nødvendig reisefølge og tilsyn.
- Barnehagen skal sørge for at barn som mottar spesialpedagogisk hjelp, inkluderes i barnegruppen og i det allmennpedagogiske tilbudet.
- Barnehagen skal i samarbeid med foreldre og skolen legge til rette for at barna kan få en trygg og god overgang fra barnehage til skole og eventuelt skolefritidsordning.

Problemstilling 2: Sørger kommunen for å tilrettelegge for og ivareta behovene til skoleelever med funksjonsnedsettelse i henhold til lovverk og nasjonale føringer?

Rettigheter nedfelt i opplæringslova med tilhørende forskrifter

Ifølge opplæringslova §1-3 skal opplæringen tilpasses evnene og forutsetningene hos den enkelte eleven. Bestemmelsen om tidlig innsats finnes i § 1-4 hvor det framgår at på 1.-4. årstrinn skal skole sørge for at elever som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving og regning, raskt skal få egnet intensiv opplæring slik at forventet progresjon blir nådd.

Ifølge § 2-6 har elever som har tegnspråk som førstespråk eller som etter sakkyndig vurdering har behov for slik opplæring, rett til grunnskoleopplæring i og på tegnspråk.

Ifølge §2-14 har sterkt svaksynte og blinde elever rett til nødvendig opplæring i punktskrift og opplæring i bruk av nødvendige tekniske hjelpemiddel. Eleven har også rett til nødvendig opplæring i å ta seg fram på skolen, til og fra skolen og i hjemmemiljøet. Vedtak om dette skal bygge på en sakkyndig vurdering.

Etter § 2-16 skal elever som helt eller delvis mangler funksjonell tale og som har behov for alternativ og supplerende kommunikasjon, få benytte egnede kommunikasjonsformer og nødvendige kommunikasjonsmidler i opplæringen.

Opplæringslova har et eget kapittel som omhandler spesialundervisning. Her framgår det i § 5-1 at elever som ikke har eller kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett til spesialundervisning. Det skal i vurderingen særlig legges vekt på utviklingsutsiktene til eleven. I § 5-3 stilles det krav om sakkyndig vurdering av elevens særlige behov og hvilket opplæringstilbud som bør gis. Det skal innhentes samtykke fra eleven eller elevens foreldre.

En del barn som bruker legemidler i det daglige, kan ha behov for bistand til å få tatt legemidlene mens de er i barnehagen, på skolen eller i skolefritidsordningen. Dette er ikke regulert i relevant lovgivning. Det er likevel innfortolket et ansvar i opplæringsloven for kommunen til å sørge for at barnet mottar hjelp til legemiddelhåndtering den tiden barnet oppholder seg i offentlig grunnskole og skolefritidsordning. Rundskriv I-5/2008 klargjør rammene rundt håndtering av legemidler i barnehager, skoler og skolefritidsordninger.

Forskrift om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten § 2-4 pålegger helsestasjons- og skolehelsetjenesten å bidra til at det etableres rutiner for håndtering av legemidler i barnehager, skoler og skolefritidsordninger.

§ 5-5 stiller krav om at det skal utarbeides individuell opplæringsplan som viser mål og innhold i opplæringen og hvordan den skal gjennomføres. Elevens utvikling skal vurderes ut fra målene i den individuelle opplæringsplanen.

Det framgår i § 5-6 at hver kommune skal ha en pedagogisk-psykologisk tjeneste. Tjenesten kan organiseres i samarbeid med andre kommuner. Tjenesten skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov. Den pedagogisk-psykologiske tjenesten skal sørge for at det blir utarbeidet sakkyndig vurdering der dette er lovpålagt.

§ 7-3 gir elever med funksjonshemming som har behov for skyss, rett til det uavhengig av avstanden mellom hjemmet og opplæringsstedet. Det samme retten gjelder skyss til og fra skolefritidsordningen. Videre framgår det i § 7-4 at eleven også har rett til nødvendig reisefølge og tilsyn når det blir ventetid før undervisningstiden begynner og etter at undervisningstiden er slutt. Samme rett gjelder også skolefritidsordningen.

§ 8-1 gir grunnskoleelever rett til å gå på den skolen som ligger nærmest eller ved den skolen i nærmiljøet som de sokner til.

Ifølge § 8-2 skal elevene deles inn i klasser eller basisgrupper som skal ivareta deres behov for sosial tilhørighet.

§ 9-3 sier at skolene skal ha tilgang til nødvendig utstyr, inventar og læremidler.

§ 9 A-2 slår fast at alle elevene har rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring. Ifølge § 9 A-7, tredje ledd skal skolen innredes slik at det blir tatt hensyn til de elevene ved skolen som har funksjonshemninger. Elev eller foreldre eller andre instanser ved skolen kan be om tiltak for å rette på fysiske miljøforhold.

Det følger av § 10-11 at bare personale som er ansatt i undervisningsstilling, kan ha ansvar for opplæringen. Andre kan hjelpe til i opplæringen dersom de får nødvendig veiledning.

§ 13-5 slår fast at skolen skal samarbeide med barnehagen om barna sin overgang fra barnehage til skole og skolefritidsordning for at barna skal få en trygg og god overgang.

Ifølge § 13-7 skal kommunen ha et tilbud om skolefritidsordning fra 1.-7. årstrinn for barn med særskilte behov. Funksjonshemmede barn skal gis gode utviklingsvilkår.

Det følger av § 13-7a at kommunen skal ha tilbud om leksehjelp.

Skolen, skolefritidsordningen og pedagogisk-psykologisk tjeneste skal ifølge § 15-8 samarbeide med andre tjenesteytere dersom samarbeid er nødvendig for å gi eleven et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Dersom eleven har individuell plan etter annen lov og forskrift, skal skolen, skolefritidsordningen og pedagogisk-psykologisk tjeneste delta i samarbeid om utarbeiding og oppfølging av tiltak og mål i den individuelle planen. Kommunen skal samordne tjenestetilbudet. Dersom det er oppnevnt en barnekoordinator etter helse- og omsorgstjenesteloven skal koordinatoren sørge for samordning av tjenestetilbudet.

I forskriften § 1B-3 framgår det at skolefritidsordningen for barn med særskilte behov fra 5.-7. årstrinn skal være gratis.

Det er fastsatt egen forskrift om rammeplan for skolefritidsordningen. Ifølge punkt 2.3 skal skolefritidsordningen fremme inkludering og bidra til at alle barna har mulighet til å utvikle vennskap, og ifølge punkt

2.4 skal skolefritidsordningen innrettes slik at alle barn får gå gode utviklingsvilkår, uavhengig av barnas forutsetninger og behov for tilrettelegging, og bidra til at alle barn er en del av et inkluderende fellesskap. Leken skal ha en viktig plass i skolefritidsordningen. I punkt 4 framgår det at barn med behov for særskilt tilrettelegging skal ha et tilbud som legger til rette for at også de kan være inkludert og delta likeverdig i lek, kultur og aktiviteter. Skolefritidsordningen skal arbeide aktivt for å fremme universell utforming, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 19, for å bidra til barnas inkludering og tilhørighet til fellesskapet.

Skolefritidsordningen skal ifølge punkt 5.1 samarbeide med skolen, hjemmet og med andre tjenesteytere dersom samarbeidet er nødvendig for å gi det enkelte barnet et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Skolefritidsordningen skal delta i samarbeid om utarbeidelse og oppfølging av tiltak og mål i barnets individuelle plan. I tillegg til samarbeid om enkeltbarn skal skolefritidsordningen også samarbeide med skolen og andre tjenesteytere for å ivareta egne og andre tjenesters oppgaver etter lov eller forskrift. For barn med særskilte behov som har plass i skolefritidsordningen på 7. trinn, kan skolefritidsordningen også være inkludert i samarbeidet om overgangen mellom barneskole og ungdomsskole.

På denne bakgrunnen har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Barn med funksjonsnedsettelse har krav på å få de rettighetene som ligger nedfelt i **opplæringslova** med forskrifter oppfylt. Rettighetene omfatter følgende:
 - Skolen skal samarbeide med barnehagen om barna sin overgang fra barnehage til skole og skolefritidsordning for at barna skal få en trygg og god overgang.
 - Eleven har rett til å gå på den skolen som ligger nærmest eller ved den skolen i nærmiljøet som de søker til.
 - Elever med funksjonshemming som har behov for skyss, har uavhengig av avstanden mellom hjemmet og opplæringsstedet, rett til skyss. Det samme retten gjelder skyss til og fra skolefritidsordningen. Eleven har rett til nødvendig reisefølge og tilsyn når det blir ventetid før undervisningstiden begynner og etter at undervisningstiden er slutt. Samme rett gjelder også skolefritidsordningen.
 - Skolene skal ha tilgang til nødvendig utstyr, inventar og læremidler og skal innredes slik at det blir tatt hensyn til de elevene ved skolen som har funksjonshemninger.
 - Elevene skal deles inn i klasser eller basisgrupper som skal ivareta deres behov for sosial tilhørighet.
 - Kommunen skal sørge for at barn som har behov for det, mottar hjelp til legemiddelhåndtering den tiden barnet oppholder seg på skolen eller i skolefritidsordningen. Kommunen bør utarbeide overordnede prosedyrer eller retningslinjer for hvordan praktisk hjelp til legemiddelhåndtering skal organiseres og gjennomføres.
 - Elever som ikke har eller kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringsstilbudet, har rett til spesialundervisning etter en sakkyndig vurdering. Det skal i vurderingen særlig legges vekt på utviklingsutsiktene til eleven.
 - Det skal utarbeides individuell opplæringsplan som viser mål og innhold i opplæringen og hvordan den skal gjennomføres. Elevens utvikling skal vurderes ut fra målene i den individuelle opplæringsplanen.
 - Spesialundervisning skal gis av eller under veiledning av undervisningspersonale.

- Elever som har tegnspråk som førstespråk eller som etter sakkyndig vurdering har behov for slik opplæring, har rett til grunnskoleopplæring i og på tegnspråk.
- Sterkt svaksynte og blinde elever har etter sakkyndig vurdering rett til nødvendig opplæring i punktskrift og opplæring i bruk av nødvendige tekniske hjelpemiddel. Eleven har også rett til nødvendig opplæring i å ta seg fram på skolen, til og fra skolen og i hjemmemiljøet.
- Elever som helt eller delvis mangler funksjonell tale og som har behov for alternativ og supplerende kommunikasjon, skal få benytte egnede kommunikasjonsformer og nødvendige kommunikasjonsmiddel i opplæringen.
- Kommunen skal ha et tilbud om skolefritidsordning fra 1.-7. årstrinn for barn med særskilte behov. Fra 5.-7. årstrinn skal skolefritidsordningen være gratis.
- Skolefritidsordningen skal legge til rette for at barn med behov for særskilt tilrettelegging blir inkludert i lek og tilrettelagt aktivitet.
- Barn med behov for særskilt tilrettelegging skal ha et tilbud i skolefritidsordningen som legger til rette for at også de kan være inkludert og delta likeverdig i lek, kultur og aktiviteter. Skolefritidsordningen skal arbeide aktivt for å fremme universell utforming for å bidra til barnas inkludering og tilhørighet til fellesskapet.
- Skolen, skolefritidsordningen og pedagogisk-psykologisk tjeneste skal samarbeide med andre tjenesteytere dersom samarbeid er nødvendig for å gi eleven et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Skolefritidsordningen skal delta i samarbeid om utarbeidelse og oppfølging av tiltak og mål i barnets individuelle plan.

8.2 Rådmannens uttalelse

Revisjonen mottok følgende uttalelse fra rådmannen i Rakkestad kommune per e-post, datert 13. januar 2023:

Rådmannens kommentarer

Østre Viken Kommunerevisjon IKS har i en periode gjennomført et forvaltningsrevisjonsrapport på «Tjenester til barn med funksjonsnedsettelse».

Både i forberedelse av prosjektet, kartlegging av fakta og vurderings- og konklusjonsdelen har kommunen blitt involvert og fått anledning til å uttale seg og komme med synspunkter.

Rådmannen mener at forvaltningsrevisjonsrapporten som en helhet er dekkende for status og utvikling på det aktuelle felt, og den gir også verdifulle anbefalinger o.a. for endringer og forbedringer i tilbudene til de mennesker det er snakk om.

Med hilsen,

Alf Thode Skog,
rådmann

ØSTFOLD KONTROLLUTVALGSSEKRETARIAT

Saksnr.: 2023/164
Dokumentnr.: 8
Løpenr.: 19380/2023
Klassering: 3016-188
Saksbehandler: Anita Dahl Aannerød

Møtebok

Behandlet av Kontrollutvalget Rakkestad	Møtedato 07.02.2023	Utvalgssaksnr. 23/5
---	-------------------------------	-------------------------------

Prosjektplan forvaltningsrevisjon «Håndteringen av Covid-19 pandemien»

Sekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

1. Prosjektplan «Håndteringen av Covid-19 pandemien» godkjennes.

Fredrikstad, 24.01.2023

Vedlegg

Prosjektplan «Håndteringen av Covid-19 pandemien», 2.05 2018

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

KU-sak 22/29, den den 14.06 2022 (Bestilling av forvaltningsrevisjon)
Kommunestyresak 2/22, den 27.01 2022 (Forvaltningsrevisjonsplan januar 2022- juli 2024)

Saksopplysninger

Det framgår av forvaltningsrevisjonsplanen hva som er bakgrunnen for dette prosjektet. Revisjonen har gjengitt de viktigste poengene i sin prosjektplan (jf. pkt. 1«Bakgrunnen for prosjektet»). På grunnlag av dette, foreslår revisjonen to hovedproblemstillinger:

- Var kommunens håndtering av Covid-19 pandemien i tråd med lovverket og sentrale føringer?
- Medførte tiltakene belastning på enkelte grupper?

Revisjonen antar at det vil gå med 350 timer +/- 10 % til dette prosjektet. Det fremgår av prosjektplanen at rapporten vil være klar til behandling i septembermøtet. Dette samsvarer med den bestillingen kontrollutvalget hadde.

Vurdering

Sekretariatet finner problemstillingene relevante i forhold til omtalen i

forvaltningsrevisjonsplanen. Problemstillingene er også relevante sett opp mot kontrollutvalgets bestilling i sak 22/29, den 14.06 2022. Hvor kontrollutvalget hadde fokus på:

- barn, unge og sårbare grupper
- Smittevern kontra menneskeverd
- utgifter, utgiftsdekning fra staten, demokrati, delegasjon av penger/ kriseledelse

Samlet sett anser vi at metodevalget vil gi en tilfredsstillende pålitelighet (nøyaktighet) og gyldighet¹ til å trekke konklusjoner om temaet. Ellers har vi ingen kommentarer til metode og gjennomføring.

Vi anbefaler at prosjektplanen godkjennes.

¹ metodene måler hva de er tiltenkt å måle

Håndteringen av Covid-19 pandemien

1 Bakgrunn for prosjektet

Østre Viken kommunerevisjon IKS utfører forvaltningsrevisjon på oppdrag fra kontrollutvalget.

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for kommunene, og er kontrollutvalgets ansvarsområde jf. kommuneloven § 23-2 (1c). Forvaltningsrevisjon innebærer at det gjennomføres systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak.

Plan for forvaltningsrevisjon Januar 2022 – juli 2024 ble vedtatt i kommunestyret 27.01 2022, sak 2/22. Planen bygger på en risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunen. Håndteringen av covid-19-pandemien er den neste forvaltningsrevisjonen som skal gjennomføres i planperioden. I risiko- og vesentlighetsvurderingen nevnes det følgende om risiko på området:

«I årsmeldingen 2020 fremkommer det at Covid 19 håndteringen har vært krevende for hele Rakkestad kommune. Videre kan vi lese: «Den har blitt ivaretatt ved siden av og i tillegg til de ordinære oppgavene. Etter hvert er hele organisasjonen merket og utmattet av denne situasjonen. Rådmannen bekymrer seg noe for hvilken kommune og samfunn som vil reise seg etter at viruset er slått tilbake». Det var i 2020 to større smitteutbrudd i kommunen – et tilknyttet et arrangement på Rakkestad Bygdetun i oktober og et relatert til Andebo omsorgsboliger i desember 2020 – januar 2021. Det ble registrert seks dødsfall blant beboere i sammenheng med det siste utbruddet. Flere ansatte i Skautun rehabiliterings- og omsorgssenter og omsorgsboliger pådro seg også smitte. Rådmannen skriver at «Rakkestad kommune opplevde det siste utbruddet som spesielt krevende. Det kommunale apparatets bærekraft, kapasitet og robusthet ble satt avgjørende på prøve. Rakkestad kommune kan i ettertid konstatere å ha maktet sine oppgaver. Det var ikke gitt underveis».

I følge årsmeldingen har Covid 19 håndtering og Covid tiltak blitt svært kostbare for kommunen.

I Workshopen kontrollutvalget gjennomførte 15.06.2021, fremkom det følgende underpunkter som kunne være gjenstand for forvaltningsrevisjon på området:

- det kommunestyret delegerte ble det gjort på en god måte?
- forutsatte at alle kunne håndtere/ hadde tilgang til digitale tjenester
- barnekonvensjonen – sårbare grupper – aktivitetstilbud til de eldre
- resultatet av fylkeslegens gjennomgang av utbrudd på Skautun
- forholdsmessigheten mellom smittevern og menneskeverd
- kriseledelsen hvordan fungerte dette
- slitasje på ansatte
- ivaretagelse av demokratiet - møteavvikling gjenåpning»

Kontrollutvalget har også utformet en bestilling av forvaltningsrevisjoner, hvor det fremsettes følgende innspill til problemstillinger:

- Fokus på barn, unge og sårbare grupper
- Smittevern kontra menneskeverd
- Samt tidligere punkter som fremkommer i bestillingen:
utgifter, utgiftsdekning fra staten, demokrati, delegasjon av penger/ kriseledelse (sak 22/29, 14.06.2022)

Prosjektplanen er utformet på bakgrunn av beskrivelsen i risiko- og vesentlighetsvurderingen og bestillingen av forvaltningsrevisjon fra kontrollutvalget.

2 Premisser for prosjektarbeidet

Østre Viken kommunerevisjon IKS gjennomfører forvaltningsrevisjon i tråd med «Standard for forvaltningsrevisjon» (RSK 001/ god revisjonsskikk). Dette innebærer blant annet at rapporten skal skille klart mellom hva som er innsamlet data og hva som er revisjonens vurderinger. Det skal også være en tydelig sammenheng mellom problemstillinger, innsamlede data, vurderinger, konklusjoner og eventuelle anbefalinger.

Kontrollutvalgets vedtak legges til grunn for revisjonens videre arbeid med prosjektet.

Revisjonen kan gjøre mindre endringer i problemstillinger og avgrensninger. Større endringer avklares med sekretariatet og ved behov kontrollutvalget.

3 Problemstillinger og avgrensninger

Risiko- og vesentlighetsvurderingen og kontrollutvalgets bestilling retter seg mot ulike sider ved håndteringen av covid-19-pandemien i Rakkestad kommune. Pandemien berørte alle sider av kommunens arbeid på en eller annen måte. Vi vil her fokusere på to hovedområder. For det første hvordan kommunen organiserte seg i møte med pandemien og for det andre i hvilken grad pandemien la ekstra belastninger på barn, unge og sårbare grupper.

Revisjonen foreslår følgende problemstillinger:

1. Var kommunens håndtering av Covid-19 pandemien i tråd med lovverket og sentrale føringer?

Kommunen skal være forberedt på å håndtere uønskede hendelser, og skal med utgangspunkt i en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse utarbeide en overordnet beredskapsplan. Revisjonen vil kontrollere om kriseledelsen i kommunen ble etablert og utøvd i tråd med lov, forskrift og kommunens egne retningslinjer. Vi vil ta utgangspunkt i etableringen og utformingen av beredskapsplan, og kontrollere om denne tilfredsstillende minimumskravene i lov og forskrift. Videre vil vi undersøke hvordan kriseledelsen utviklet seg fra oppstart til avvikling, og hvordan kommunen gikk frem for å tilpasse seg endringer i pandemisituasjonen. Herunder i hvilken grad man var tidlig ute med å velge strategi og i hvilken grad denne ble lagt til grunn for kriseledelsens arbeid. Vi vil også kontrollere om tiltakene og organiseringen av disse knyttet til testing, isolasjon, smittesporing og karantene (TISK) var i tråd med helsemyndighetenes retningslinjer, og i hvilken grad man hadde utstyr i beredskap og tilegnet ressurser til oppgavene i forbindelse med TISK.

2. Medførte tiltakene belastning på enkelte grupper?

Pandemien medførte stor usikkerhet og perioder med strenge begrensninger blant annet på kontakten mennesker med særlige behov kunne ha med kommunens tjenester. Vi vil her undersøke om det ble gjort prioriteringer som medførte begrensninger i tjenestene, og i så fall hvilke grupper disse begrensningene gjaldt.

Vi vil også undersøke om kommunen var i stand til å opprettholde skolenes kartlegging og oppfølging av elever i sårbare livssituasjoner og hvordan aktivitetstilbudet ved sykehjemmet ble påvirket.

4 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier, også kalt «foretrukket praksis», er en samlebetegnelse for de krav eller forventninger som brukes som grunnlag for å vurdere kommunens virksomhet. Revisjonskriterier fastsettes normalt med basis i autoritative kilder. Også kommunens egne retningslinjer kan utgjøre revisjonskriterier. Revisjonskriteriene er et viktig grunnlag for å kunne dokumentere avvik/svakheter. Fakta vurderes opp mot revisjonskriteriene, og disse vurderingene danner grunnlaget for de konklusjoner som trekkes. I dette prosjektet vil vi ta utgangspunkt i følgende kilder når vi utleder revisjonskriterier:

- LOV-2018-06-22-83 Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- LOV-2011-06-24-30 Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.
- LOV-1994-08-05-55 Lov om vern mot smittsomme sykdommer (smittevernloven).
- FOR-2011-08-22-894: Forskrift om kommunal beredskapsplikt
- FOR-2003-06-27-792: Kvalitetsforskrift for pleie- og omsorgstjenestene
- LOV-1998-07-17-61: Opplæringslova
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap: Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt (2018).
- Pasient- og brukerrettighetsloven .
- Nasjonal veileder, Helsedirektoratet «Koronavirus – beslutninger og anbefalinger».
- Aktuelle veiledere og utredninger.

5 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Databehov og hvordan forvaltningsrevisjonen tenkes gjennomført (metode), fremgår av analyseskjemaet nedenfor:

Problemstillinger	Revisjonskriterier (kilder)	Databehov	Innhentings-/analyse metode
Problemstilling 1			
Var kommunens håndtering av covid-19 pandemien i tråd med lovverket og sentrale føringer?	Helse- og omsorgstjenesteloven Forskrift om kommunal beredskapsplikt Kommunens beredskapsplan Helse- og omsorgstjenesteloven Covid-19-forskriften «Koronavirus – beslutninger og anbefalinger», Nasjonal veileder, Helsedirektoratet.	Informasjon om kommunens praksis Aktuelle rutiner og retningslinjer Møtereferater	Dokumentanalyse, intervju, evt. spørreundersøkelse
Problemstilling 2			
Medførte tiltakene belastning på enkelte grupper?	(Deskriptiv, eller delvis deskriptiv problemstilling) Smittevernloven Pasient- og brukerrettighetsloven Helse- og omsorgstjenesteloven Kvalitetsforskriften	Informasjon om kommunens praksis Aktuelle rutiner og retningslinjer Brukerperspektiv	Dokumentanalyse, intervju, evt. spørreundersøkelse

6 Prosjektorganisering, ressursbehov og fremdriftsplan

Prosjektdeltakere	Kjetil Ramsdal - utførende forvaltningsrevisor Casper Støten - oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor
Prosjektperiode	februar – september 2023
Antall timer	350 +/- 10 % timer
Vedtaksorgan:	Kontrollutvalget i Rakkestad kommune
Fremdrift	Ferdig
Prosjektplan godkjent i KU	7. februar 2023
Rapport sendt til kommunedirektøren	1. september 2023
Rapport sendt til kontrollutvalgssekretariatet	12. september 2023
Rapport behandles i kontrollutvalget	26. september 2023

Kommentar til ressursrammen

For å besvare problemstillingene på en god måte har vi lagt opp til å gjennomføre kontrollhandlinger ved hjelp av flere ulike metoder, herunder dokumentanalyse, intervjuer, og spørreundersøkelse. Vi estimerer tidsbruken på denne forvaltningsrevisjonen til 350 timer (+/- 10 prosent).

ØSTFOLD KONTROLLUTVALGSSEKRETARIAT

Saksnr.: 2023/164
Dokumentnr.: 1
Løpenr.: 13515/2023
Klassering: 3016-188
Saksbehandler: Anita Rovedal

Møtebok

Behandlet av Kontrollutvalget Rakkestad	Møtedato 07.02.2023	Utvalgssaksnr. 23/6
---	-------------------------------	-------------------------------

Statusrapport - Utført forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll for 2022 i Rakkestad kommune

Sekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

1. Statusrapport om utført forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll for 2022, tas til orientering

Fredrikstad, 24.01.2023

Vedlegg

Statusrapport, utført forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll for 2022 – Rakkestad kommune, datert 23.01 2023.

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

- Kontrollutvalget sak 22/35, den 27.09.2022, ny prioritering av plan for forvaltningsrevisjon
- Kontrollutvalget, sak 22/35, den 27.09.2022, «Workshop og bestilling av forvaltningsrevisjoner aug 2022- jan 2024»
- Forvaltningsrevisjonsplan 2022 – 2024 for Rakkestad kommune, kommunestyre 22.09.2022, sak 048/22 og 27.01.2022, sak 2/22.

Saksopplysninger

Vi viser til kommunelovens § 24-2 om revisors plikt til å rapportere resultatene av sin revisjon og kontroll til kontrollutvalget. Kontrollutvalget har også et påseansvar etter kommunelovens § 23-2 at kommunen har en forsvarlig revisjonen.

Østre Viken kommunerevisjon IKS redegjør i sin statusrapport for de forvaltningsrevisjonsprosjekt og eierskapskontroller som er gjennomført i 2022. I statusrapporten har revisjonen vist fordelte timer på de ulike prosjektene slik at kontrollutvalget kan få en bedre oversikt over hvordan timene er forbruket.

Vurdering

Sekretariatet vurderer at leveransene er i henhold til vedtatt forvaltningsrevisjonsplan for perioden 2022 – 2024. Kommunestyret vedtok følgende prosjekt for 2022 (etter ny prioritering):

1. Tjenester til barn med funksjonsnedsettelse

I bestillingen er denne anslått klar til behandling i første møte 2023, noe den også blir.

I plan for 2020-2021 var følgende prosjekt vedtatt, *Psykisk helse og rus* og *Kvalitet i KOSTRA-rapportering*. Disse ble levert henholdsvis 8. februar og 10. mai 2022, det har medført at 257 timer av 2022 budsjettet har gått til å ferdigstille tidligere vedtatte planer.

Rakkestad kommune har budsjettet med 680 timer til forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll i 2022. Revisjonen har levert 688 per 31. desember 2022. Dette utgjør 8 timer merforbruk jf. budsjettet.

Merforbruk avregnes mot regnskapsrevisjon. Eventuelt mindreforbruk blir tilbakebetalt til kommunen.

Vi viser til vedlagte statusrapport for ytterligere detaljer.

Sekretariatet anbefaler for kontrollutvalget at revisjonens statusrapport om utført forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll for 2022 tas til orientering.

Statusrapport

Utført forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll 2022

Rakkestad kommune

Østre Viken kommunerevisjon IKS utfører forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll på vegne av kontrollutvalget i kommunen. Revisjonen utfører også oppfølginger av tidligere forvaltningsrevisjoner (oppfølgingsrapporter), disse utføres etter bestilling fra kontrollutvalg og kommunestyre, og påbegynnes vanligvis ett år etter at kommunestyrevedtaket ble fattet.

Tabellen nedenfor viser arbeid som er utført i 2022.

Tabell: Produksjon og timeforbruk

Oppgave	Rapportert 2021	2022	Prosjekt totalt	Estimerte timer	Mer-/mindreforbruk
Administrasjon		30		30	
Forebyggende arbeid innen psykisk helse	250,5	213	463	300 +/- 10 %	+133
Kvalitet i KOSTRA-rapportering	199	44	243	300	-57
Tjenester til barn med funksjonsnedsettelse*		353		300 +/- 10 %	
Håndteringen av Covid-19 pandemien*		3			
Eierskapskontroll: Deltagruppen AS	83,5	8	91,5	60 +/- 10 %	+25,5
Oppfølgingsrapport Kvalitet og sykefraværsoppfølging innen pleie og omsorg*		8		50-80	
Oppfølgingsrapport Kvalitet i grunnskolen		29		50-80	-21
Sum		688			

Merknader: Kolonnen «*Rapportert 2021*» viser hva som er rapportert i 2021 på forvaltningsrevisjoner, eierskapskontroller og oppfølgingsrapporter som ble påbegynt det året. Timene tas med for å kunne gi et bedre bilde av totalforbruk knyttet til de ulike revisjonsprosjektene. Kolonnen «*Estimert*» angir timeantall som er estimert i vedtatt prosjektplan/evt. anslag vedrørende oppfølgingsrapporter, mens kolonnen «*Mer-/mindreforbruk*» viser mer- eller mindreforbruk i forhold til estimat for de ferdigstilte prosjektene (feilmarginen er tatt høyde for ved beregningen av evt. mer/mindreforbruk).

*Ikke ferdigstilt (det registreres timer på prosjekt frem til kommunestyrebehandlingen).

Administrasjon

Timene dekker administrativ deltakelse i kontrollutvalg og andre fora, mindre arbeidsoppgaver, samordningsmøter med kontrollutvalgssekretariatet, utarbeidelse av statusrapporter og lignende oppgaver som ikke føres på eget prosjekt.

Forebyggende arbeid innen psykisk helse

Prosjektplan for forvaltningsrevisjon «Forebyggende arbeid innen psykisk helse» ble vedtatt i kontrollutvalgets møte 21. september 2021. Forvaltningsrevisjonen har blitt mer omfattende enn forutsatt, og det har totalt påløpt 463 timer til arbeidet i 2021 og 2022, som innebærer et merforbruk på 133 timer i forhold til estimert ramme. Rapporten ble behandlet i kontrollutvalgets møte 10. mai, samt i kommunestyret 9. juni 2022.

Kvalitet i KOSTRA-rapportering

Prosjektplan for forvaltningsrevisjon «Kvalitet i KOSTRA-rapportering» ble behandlet i kontrollutvalgets møte 21. september 2021. Totalt har det påløpt 243 timer, som medfører et mindreforbruk på 57 timer i forhold til estimert ramme. Forvaltningsrevisjonsrapporten ble behandlet i kontrollutvalgets møte 8. februar, samt i kommunestyret 7. april 2022.

Tjenester til barn med funksjonsnedsettelse

Prosjektplan for denne forvaltningsrevisjonen ble behandlet i kontrollutvalget 14. juni 2022. I 2022 har det påløpt 353 timer til arbeidet, og det gjenstår noe arbeid i 2023 blant annet knyttet til møtevirksomhet. Forvaltningsrevisjonsrapporten blir behandlet i kontrollutvalgets møte 7. februar.

Håndteringen av Covid-19 pandemien

Ifølge plan for forvaltningsrevisjon 2022-24, samt kontrollutvalgets bestillingsdokument skal denne forvaltningsrevisjonen gjennomføres i 2023. I 2022 påbegynte revisjonen arbeidet med å utarbeide en prosjektplan, arbeidet har fortsatt inn i 2023 og prosjektplan blir lagt frem til behandling i kontrollutvalget 7. februar.

Eierskapskontroll: Deltagruppen AS

Prosjektplan for eierskapskontroll Deltagruppen AS ble vedtatt i kontrollutvalgets møte 15. desember 2020. I prosjektplanen er det estimert 60 timer +/- 10 %. I 2021/22 er det påløpt 91,5 timer som utgjør et merforbruk på 25,5 timer opp mot estimerte timer. Rapporten fra eierskapskontrollen ble behandlet i kontrollutvalgets møte 8. februar, samt i kommunestyret 7. april 2022.

Oppfølgingsrapport Kvalitet og sykefraværsoppfølging innen pleie og omsorg

Denne forvaltningsrevisjonsrapporten ble behandlet i kommunestyret 25. mars 2021. Revisjonen startet arbeidet med oppfølgingen sommeren 2022. På bakgrunn av det pågående arbeidet med forvaltningsrevisjonen/kommunestyrets vedtak internt i kommunen, ble videre arbeid med oppfølgingsundersøkelsen utsatt til 2023 (jf. sak 22/46 i kontrollutvalget). Oppfølgingsrapporten skal behandles i KU senest høsten 2023.

Oppfølgingsrapport Kvalitet i grunnskolen

Forvaltningsrevisjon om kvalitet i grunnskolen ble behandlet i kommunestyret 18. juni 2020. Revisjonen startet arbeidet med oppfølgingsundersøkelsen i januar 2022, og oppfølgingsrapporten ble behandlet i kontrollutvalget 27. september. Totalt har det påløpt 29 timer til arbeidet med oppfølgingsrapporten, som innebærer et mindreforbruk på 21 timer i forhold til estimert.

Total leveranse

Rakkestad kommune har budsjettet med 680 timer til forvaltningsrevisjon, oppfølgingsundersøkelser og eierskapskontroll i 2022. I 2022 har det påløpt 688 timer, som innebærer et merforbruk på 8 timer sammenlignet med budsjett. I henhold til selskapsavtalen for ØVKR IKS skal kommunen faktureres for medgått tid etter et selvkostprinsipp. I denne sammenhengen vil merforbruket på forvaltningsrevisjon bli avregnet mot timer brukt til regnskapsrevisjon.

Rolvsøy, 23.01.2023

Casper Støten (sign.)
fagleder for forvaltningsrevisjon

ØSTFOLD KONTROLLUTVALGSSEKRETARIAT

Saksnr.: 2023/168
Dokumentnr.: 1
Løpenr.: 866/2023
Klassering: 3016-192
Saksbehandler: Anita Rovedal

Møtebok

Behandlet av Kontrollutvalget Rakkestad	Møtedato 07.02.2023	Utvalgssaksnr. 23/7
---	-------------------------------	-------------------------------

Kontrollutvalgets Årsmelding 2022

Sekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

1. Kontrollutvalgets årsmelding for 2022 godkjennes
2. Årsmeldingen oversendes kommunestyret med følgende forslag til vedtak:
Kontrollutvalgets årsmelding for 2022 tas til orientering

Fredrikstad, 02.01.2023

Vedlegg

- Kontrollutvalgets årsplan 2022 - *utkast*

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

- Kontrollutvalgets innkallinger og protokoller i 2022

Saksopplysninger

I henhold til kommunelovens § 23- 5 skal kontrollutvalget avgi rapport til bystyret om sin aktivitet. I samsvar med tidligere praksis avgir kontrollutvalget sin årsmelding til behandling i bystyret.

Vurdering

Årsmeldingen skal gi kommunestyret informasjon om kontrollutvalgets oppgaver og ansvar, møte og informasjonsaktivitet. Årsmeldingen gir også uttrykk for hva som er gjennomført av regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll, samt resultatet og oppfølging av disse kontrollene.

Sekretariatet viser for øvrig til selve årsmeldingen og anbefaler kontrollutvalget at vedlagte årsmelding for 2022 vedtas. Årsmeldingen oversendes til kommunestyret med følgende forslag vedtak:

- Kontrollutvalgets årsmelding for 2022 tas til orientering

Kontrollutvalgets Årsmelding 2022

RAKKESTAD KOMMUNE



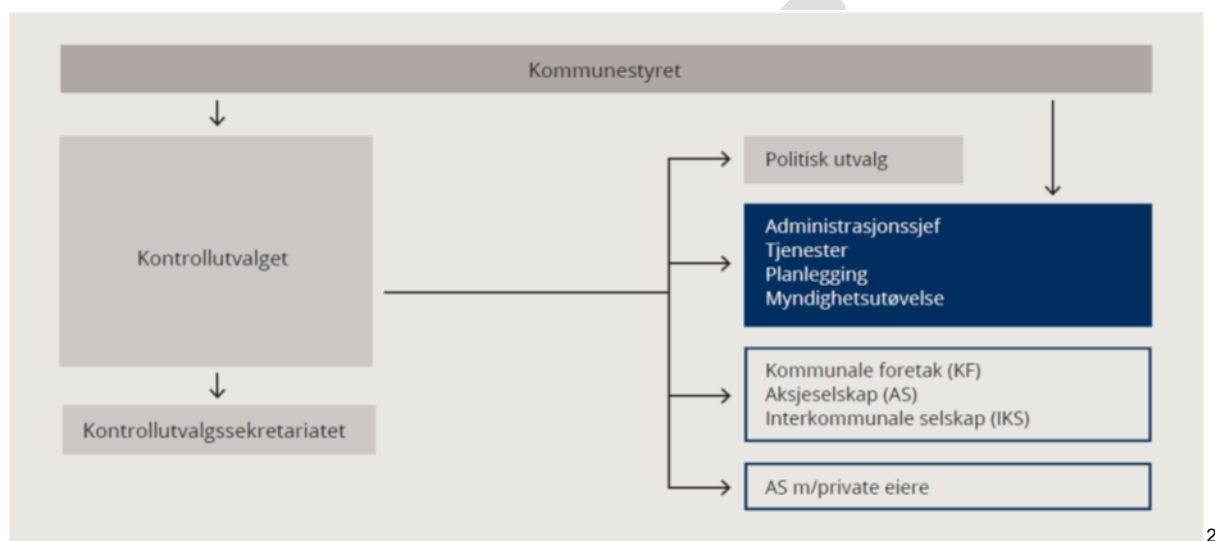
ØKUS KOF

Østfold kontrollutvalgssekretariat Kommunalt oppgavefelleskap

Kontrollutvalgets hjemmelsgrunnlag

Bestemmelsene om at kommunen skal ha et eget kontrollutvalg ble først hjemlet i kommuneloven LOV-1992-09-25-107. Bestemmelsene er videreført i ny kommunelov LOV-2018-06-22-83. Det fremgår av kapittel 23, § 23-1 at «Kommunestyret velger selv et kontrollutvalg som skal føre løpende kontroll på deres vegne».

Figuren under¹ viser at det fra kommunestyret går to styringslinjer. Den ene går fra kommunestyret til administrasjonssjefen som har ansvaret for gjennomføringen av kommunens tjenesteproduksjon, planlegging og myndighetsutøvelse. Den andre styringslinjen representerer en uavhengig og ekstern kontroll som går gjennom kontrollutvalget.



Kontrollutvalgets oppgaver og ansvar

Kontrollutvalget skal føre tilsyn og kontroll med kommunens virksomhet på vegne av kommunestyret. Kommunal og moderniseringsdepartementet har i forskrift om kontrollutvalg og revisjon FOR-2019-06-17-904, gitt nærmere bestemmelser om kontrollutvalgets saksbehandling og oppgaver.

Påse-ansvaret

Kontrollutvalget skal påse at:

- kommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte
- det føres kontroll med at den økonomiske forvaltningen foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak
- det utføres forvaltningsrevisjon av kommunens virksomhet, og av selskaper kommunen har eierinteresser i
- det føres kontroll med forvaltningen av kommunens eierinteresser i selskaper mv. (eierskapskontroll)
- vedtak som kommunestyret eller fylkestinget treffer ved behandlingen av revisjonsrapporter, blir fulgt opp.

¹ Hentet fra Kontrollutvalgsboken 2.utgave

Oppfølging av regnskapsrevisjonen

Kontrollutvalgets ansvar for å påse at regnskapsrevisjonen fungerer på en betryggende måte ivaretas blant annet gjennom at kontrollutvalget får seg forelagt revisjonsplaner, resultater etter kvalitetskontroller i revisjonen og uavhengighetserklæringer fra oppdragsansvarlige revisorer. I tillegg blir kontrollutvalget informert om spesielle forhold og funn som revisjonen har gjort.

Plan for forvaltningsrevisjon

Kontrollutvalget skal minst en gang i valgperioden utarbeide en plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Kommunestyret skal vedta planen. Kommunestyret kan delegere til kontrollutvalget å foreta endringer i planperioden.

Plan for og gjennomføring av eierskapskontroll

Kontrollutvalget skal minst en gang i valgperioden utarbeide en plan for gjennomføring av eierskapskontroll. Kommunestyret skal vedta planen. Kommunestyret kan delegere til kontrollutvalget å foreta endringer i planperioden.

Rapportering

Kontrollutvalget skal avgi rapport til kommunestyret om hvilke forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller som er gjennomført og resultatet av disse.

Budsjettbehandling for kontrollarbeidet

Kontrollutvalget skal utarbeide forslag til budsjett for kontrollarbeidet i kommunen. Forslaget skal inneholde kostnadene til drift av kontrollutvalget, utvalgets sekretariat og den valgte revisjonen.

Innstilling på valg av revisor og revisjonsordning

Kommunestyret avgjør selv om kommunen skal ansette egne revisorer, delta i IKS eller inngå avtale med annen revisor. Vedtaket treffes etter innstilling fra kontrollutvalget.

Kontrollutvalgets sammensetting

Kommuneloven og forskrift om kontrollutvalg angir bestemte krav til dem som skal velges som medlemmer til kontrollutvalget. Det heter blant annet at medlem av kontrollutvalg ikke kan være medlem eller varamedlem av kommunal nemnd med beslutningsmyndighet eller ansatt i kommunen.

Kontrollutvalget skal i henhold til kommunelovens § 23-1, bestå av minimum fem medlemmer. Det er opp til kommunestyret å bestemme om kontrollutvalget skal ha flere medlemmer enn lovens minstekrav. Kommunestyret i Rakkestad har for perioden 2019-2023 vedtatt av kontrollutvalget skal ha fem medlemmer. Minst ett av utvalgets medlemmer skal velges blant kommunestyrets medlemmer.

Medlemmer for perioden 2019-2023

Finn Kultorp, leder, Ap
Ellen Solbrække, nestleder, Ap
Inger Kaatorp, Sp
John Martin Snopestad, Sp
Jan Ståle Lintho, FrP

Varamedlemmer 2019-2023

Fellesliste i rekkefølge:
Sjur Hagestande, H
Roger Olstad, Ap
Svein Iver Gjølby, Sp
Tove Tjerbo, (Ap)
Ole Jørgen Bjørnstad, Sp

Kontrollutvalgets møte- og informasjonsaktivitet

Østfold kontrollutvalgssekretariat KOF (ØKUS) har utført sekretariats tjenesten i 2022.

Sekretariatet skal forberede sakene for kontrollutvalget og skal påse at de sakene som behandles av kontrollutvalget, er forsvarlig utredet. Sekretariatet skal også påse at kontrollutvalgets vedtak blir iverksatt.

Møteinnkallinger, saksdokumenter og protokoller er blitt behandlet og utformet på tilnærmet samme måte som for øvrige politiske organ. Møteinnkallinger og sakskart er sendt elektronisk til utvalgets medlemmer, ordfører og rådmann og oppdragsansvarlig revisor.

Kontrollutvalgets møteplan og møtedokumenter blir løpende publisert på sekretariatets hjemmeside: [Fredrikstad kommune - ØKUS](#), og kommunes hjemmeside .

Kontrollutvalget har i 2022 avholdt 5 møter. Til sammen er det behandlet 49 saker.

Statistikk for de fire siste årene:

	2022	2021	2020	2019
Møter	5	5	4	5
Saker	49	40	34	31

Ordføreren holdes orientert om arbeidet i kontrollutvalget ved at ordfører fortløpende får tilsendt utvalgets saksdokumenter og protokoller, ordfører har ikke møtt i kontrollutvalgsmøter i 2022.

Kontrollutvalget har bestemt at rådmann inviteres til utvalgets møter ved behov.

Administrasjonen har vært invitert til å orienterer om følgende saker i 2022:

- Ved behandling av kommunes årsregnskap for 2021 var rådmann til stede i møtet for å redegjøre for årets regnskap og resultat.
- Kommunalsjef areal og infrastruktur, Espen Jordet informerte om statsforvalterens tilsyn på vann, avløp og renovasjon den 14.06.2022.
- Kommunalsjef Jeroen De Wit orienterte om kommuneområdet Helse og mestring, tidligere seksjon Skautun og hjemmebaserte tjenester
- Rådmann redegjorde for statsforvalterens tilsyn på beredskapsarbeidet i kommunen den 22.11.2022

Leder av kontrollutvalget forestår for øvrig den uformelle kontakten med den politiske ledelse i kommunen.

Ellen Solbrække deltok på NKRFs kontrollutvalgskonferanse 2022 som gikk digitalt 2-3 februar 2022

Behandlede saker i 2022

I 2022 er regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og eierskapskontrollen utført av Østre Viken kommunerevisjon IKS.

Plandokumenter

Kontrollutvalget har i 2022 behandlet eller fått orientering om følgende plandokumenter for sin virksomhet:

- Møteplaner for kontrollutvalget
- Overordnet revisjonsstrategi for regnskapsrevisjon 2022
- Budsjett for kontroll- og tilsyn 2023
- Etterlevelseskontroll - Overordnet risiko- og vesentlighetsvurdering og valg av kontrollområde 2022

Regnskapsrevisjon

[Kontrollutvalgets uttalelse til årsregnskapet for 2021](#)

Kontrollutvalget har i 2022 avgitt uttalelse til kommunestyret om Rakkestad kommunes årsregnskap for 2021.

[Revisjonsberetningen for regnskapsåret 2021](#)

Resultatet av regnskapsrevisjonen rapporteres direkte fra revisjonen til kommunestyret gjennom revisjonsberetningen.

[Revisjonsbrev](#)

I tillegg til revisjonsberetningen skal revisor også rapportere andre forhold som er avdekket gjennom revisjonen. Slik rapportering skal skje til kontrollutvalget, med kopi til rådmannen. Rapportering av slike forhold skal skje i form av "nummererte brev" og notater. Kommuneloven § 24-7 til §24-9, samt forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 3 gir bestemmelser om hvilke forhold som skal rapporteres i nummererte brev.

10. mai 2022, sak 22/13 behandlet kontrollutvalget revisjonsbrev nr. 1/2022. I brevet ble det vist til følgende merknader:

«Rapportering om finansforvaltningen

Av kommunelovens § 14-13 om finans og gjeldsforvaltning fremkommer det av tredje ledd at: «Kommunedirektøren skal minst to ganger i året rapportere til kommunestyret eller fylkestinget om forvaltningen av finansielle midler og gjeld. I tillegg skal kommunedirektøren etter årets utgang legge fram en rapport som viser utviklingen gjennom året og status ved utgangen av året.»

Rakkestad kommune har ikke foretatt en slik rapportering til kommunestyret gjennom året. Det er kun foretatt rapportering på finansforvaltningen i rådmannens årsberetning for 2021.»

Administrasjonen fikk frist til kontrollutvalgets møte 27. september for skriftlig tilbakemelding på om revisjonens merknader var fulgt opp med nødvendige tiltak.

I møtet den 27. september, sak 22/37 behandlet kontrollutvalget rådmannens tilsvar og fant at revisjonsbrev nr. 1/2022 kunne lukkes.

[Oppsummering av regnskapsrevisjon 2021](#)

Kontrollutvalget fikk oversendt et notat «Oppsummering av regnskapsrevisjon for Rakkestad kommune 2021», datert 18.05.2022. Notatet omtaler resultat av utførte kontroller samt lovpålagte oppgavene som er utført for å bekrefte kommunens årsregnskap, samt tilknyttede oppdrag.

Byggeregnskap

Formannskapet vedtok 2. juni 2021, i sak 21/1329 «Byggeregnskaper», et pkt. 2, som lød: «De går deretter til kontrollutvalget for uttalelser – før de forelegges kommunestyret for vedtak».

Kontrollutvalget har fått seg forelagt fire rapporter (5. mai og 14. juni) om resultat av kontrollhandlinger vedr. sluttregnskap for følgende investeringsprosjekt i kommunen:

- Os skole
- Omsorgsboliger i hjemmebaserte tjenester
- Vann og avløp
- Kommunale veier og bruer

På daværende tidspunkt fantes det ikke et reglement i kommunen som tilsa at kontrollutvalget skulle avgi innstilling til/uttalelse til kommunestyret om godkjenning for hvert av kommunens avsluttede investeringsprosjekt.

Revisjonen utførte kontrollhandlinger, ikke revisjon, slik sett hadde ikke kontrollutvalget noe å basere en eventuell uttalelse på. Kontrollutvalget tok på den bakgrunn rapportene til orientering og sendte de til kommunestyret til orientering.

Etterlevelseskontroll

I følge kommunelovens §24-9 skal regnskapsrevisor «se etter om kommunens eller fylkeskommunens økonomiforvaltning i hovedsak foregår i samsvar med bestemmelser og vedtak».

Revisor skal basere oppgaven på en risiko- og vesentlighetsvurdering. Revisor skal innhente tilstrekkelig informasjon til å vurdere om det foreligger brudd på lover, forskrifter eller vedtak, der bruddet er av vesentlig betydning for økonomiforvaltningen.

Kontrollutvalget fikk fremlagt overordnet risiko- og vesentlighetsvurdering og valg av kontrollområde 2021, den 23.11.2021.

«Revisors attestasjonsuttalelse til etterlevelseskontrollen 2021 på området *Tilskudd til private barnehager*»

Saken ble behandlet i kontrollutvalgets møte 10.05.2022. Revisors konklusjon var som følger: «Basert på de utførte handlinger og innhentede bevis er vi ikke blitt oppmerksomme på noe som gir oss grunn til å tro at Rakkestad kommune ikke i det alt vesentlige har etterlevd regelverk og interne rutiner for håndtering av tilskudd til private barnehager».

Kontrollutvalget tok kontroll med etterlevelsen av «Tilskudd til private barnehager» til orientering.

Forvaltningsrevisjon

Kontrollutvalget har behandlet en plan for forvaltningsrevisjon for perioden januar 2022 - juli 2024.

Kontrollutvalget har behandlet to forvaltningsrevisjonsrapporter i 2022:

Kvalitet i KOSTRA-rapportering

Saken ble behandlet i utvalgets møte den 08.02.2022. Formålet med prosjektet var å undersøke om kommunen sørget for riktig og konsekvent KOSTRA-rapportering inn til sentrale myndigheter slik at disse kunne brukes som pålitelig styringsinformasjon både på lokalt, regionalt og statlig nivå.

Prosjektet skulle besvare to problemstillinger og for å besvare disse kontrollerte revisjonen i hvilken grad kommunen hadde etablert tilfredsstillende rutiner som sikret korrekt rapportering

av regnskap- og tjenestedata, og om bokføringen av regnskapsdata ble foretatt i samsvar med KOSTRA-veileder.

Revisjonen fant grunnlag for å komme med 8 anbefalinger til kommunen.

Kontrollutvalget tok forvaltningsrevisjonsrapport «Kvalitet i KOSTRA-rapportering», samt rådmannens uttalelse til rapporten til etterretning, og sluttet seg til revisjonens anbefalinger:

- fatte et rådmannsvedtak i kommunen som legitimerer rapporteringsoppgaven
- oppnevne formell stedfortreder for KOSTRA-rapportering
- etablere skriftlige rutiner for oppfølging og rapportering
- etablere systematisk samarbeid med nabokommuner
- etablere skriftlige rutiner for evaluering av rapportering av tjeneste- og regnskapsdata
- etablere tiltak for å sikre god rapportering i IPLOS
- utarbeide eller oppdatere grunnlag for fordelingsnøkler
- oppdatere fordelingsnøkler

Rapporten med anbefalinger ble oversendt kommunestyret for videre behandling.

Kommunestyret behandlet saken den 07.04.2022. Kommunestyret vedtok i sitt møte enstemmig kontrollutvalgets innstilling med et unntak, de valgte å stryke rådmann i kulepunkt 1, dermed ble det følgende: *fatte et vedtak i kommunen som legitimerer rapporteringsoppgaven.*

Forebyggende arbeid innen psykisk helse

Saken ble behandlet i utvalgets møte den 10.05.2022. Formålet med prosjektet var å undersøke i hvilken grad kommunen arbeider systematisk med å sørge for god kvalitet i det forebyggende arbeidet innen psykisk helse. Prosjektet skulle besvare to problemstillinger og for å besvare disse kontrollerte revisjonen bla om det var iverksatt forebyggende tiltak for barn og unge innenfor psykisk helse og om det var et godt fungerende samarbeid på tvers av sektorer med ansvar for psykisk helsearbeid for barn og unge.

Revisjonen fant grunnlag for å komme med 5 anbefalinger til kommunen. Kontrollutvalget tok forvaltningsrevisjonsrapporten «Forebyggende arbeid innen psykisk helse» samt rådmannens uttalelse til rapporten til etterretning, og sluttet seg til revisjonens anbefalinger:

- oppdatere kommunens folkehelseoversikt som er fra 2015
- arbeide videre med å implementere «Bedre tverrfaglig innsats» nedover i organisasjonen slik at dette arbeidet blir optimalisert
- prioritere å øke kompetansen til ansatte som innehar spesielle sykepleierfunksjoner (helsesykepleiere) i forbindelse med kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid
- utarbeide formaliserte samarbeidsrutiner mellom helsestasjons- og skolehelsetjenesten og tjenester/virksomheter hvor det på revisjonens tidspunkt ikke finnes formaliserte rutiner (herunder kommunens fastleger, NAV på systemnivå, og barnehageeier)
- vurdere å involvere kommuneoverlege i utformingen av helsestasjons- og skolehelsetjenestens planverk og prioriteringer

Rapporten med anbefalinger ble oversendt kommunestyret for videre behandling.

Kommunestyret behandlet saken den 09.06.2022. Kommunestyret vedtok i sitt møte enstemmig kontrollutvalgets innstilling.

Oppfølging av tidligere forvaltningsrevisjoner

Kontrollutvalget skal påse at vedtak om forvaltningsrevisjonsrapporter følges opp, og siden melde til kommunestyret om hvordan vedtaket og revisors anbefalinger har blitt fulgt opp av administrasjonen. Videre skal kontrollutvalget vurdere om vedtaket er fulgt opp på en tilfredsstillende måte.

Det er behandlet én oppfølgingsrapport i 2022.

Kvalitet i undervisningen ved grunnskolen

Saken ble behandlet i utvalgets møte 27.09.2022. Kontrollutvalget tok rapporten til etterretning og oversendte denne til kommunestyret med følgende innstilling:

«Kommunestyret tar oppfølgingsrapport av forvaltningsrevisjonsprosjekt «Kvalitet i undervisningen ved grunnskolen», til etterretning»

Kommunestyret behandlet saken 56/22, den 27.10.2022, hvor kontrollutvalgets innstilling ble enstemmig vedtatt.

Det var forventet at det skulle leveres en oppfølging på forvaltningsrevisjonsprosjektet «Kvalitet og sykefravær i pleie og omsorgstjenesten» som ble behandlet i utvalgets møte den 16.02.2021. I november 2022 fikk utvalget et notat fra revisjonen med informasjon om at denne måtte utsettes til møtet i september 2023.

Eierskapskontroll

Formålet med eierskapskontroll fremkommer av § 23-4 i kommuneloven. Ifølge bestemmelsen innebærer en eierskapskontroll å kontrollere om den som utøver kommunens eierinteresser, gjør dette i samsvar med lover og forskrifter, kommunestyrets vedtak og anerkjente prinsipper for eierstyring.

Kontrollutvalget skal minst en gang i valgperioden, og senest innen utgangen av året etter kommunestyret er konstituert, utarbeide en plan for hvilke eierskapskontroller som skal gjennomføres. Planen vedtas av kommunestyret selv.

Kontrollutvalget har vedtatt en plan for eierskapskontroll i perioden 2021-2023.

Det har i 2022 vært gjennomført eierskapskontroll på «Deltagruppen AS».

Kontrollutvalget behandlet rapporten i sitt møte 8. februar 2022, sak 22/3. Prosjektets problemstillingen var «Utøves kommunens eierskap i samsvar med aktuelle lovbestemmelser og etablerte normer for god eierstyring?» Med bakgrunn i sin kontroll og vurderinger trakk revisjonen den konklusjon at kommunen i hovedsak utøver sitt eierskap i tråd med lovbestemmelser og etablerte normer for god eierstyring. Revisjonen anbefalte at kommunen bør:

- a) Kommunens formål med eierskapene bør tydeliggjøres i eierskapsmeldingen. Prinsipper for eierstyring bør gi formannskapet en rolle som kommunens eierutvalg, jf. delegeringsreglementet.
- b) Kommunen bør, i samarbeid med de andre eierkommunene, oppdatere Eierstrategi for Deltagruppen AS (2016) i 2022.

Kontrollutvalget tok rapporten til orientering og sluttet seg til revisjonens anbefalinger.

Rapporten ble oversendt til kommunestyret for videre behandling. Kommunestyret behandlet rapporten i sitt møte den 07.04.2022.

Henvendelser til kontrollutvalget

Kontrollutvalget kan også behandle henvendelser fra innbyggere eller andre aktører som mener de har en sak for kontrollutvalget. For hver henvendelse må det vurderes om den hører inn under kontrollutvalgets oppgaver og om den skal prioriteres.

Kontrollutvalget har ikke mottatt og behandlet henvendelser i 2022.

Andre saker og informasjon

Av andre saker som kontrollutvalget har behandlet nevnes:

- Kontrollutvalgets årsmelding for 2021
- Rutine for avtale om levering av forvaltningsrevisjoner for kontrollutvalget i Rakkestad
- Kontrollutvalgets reglement
- Prosjektplan «Tjenester til barn med funksjonsnedsettelse»
- Avtale om levering av forvaltningsrevisjoner for august til juli 2024
- Prosjektplan «»
- Uavhengighetserklæringer fra oppdragsansvarlig revisor
- Statusrapport om utført forvaltningsrevisjon i 2021
- Oppsummering av regnskapsrevisjon for 2021
- Workshop og bestilling av forvaltningsrevisjoner august 2022 til januar 2024
- Ellen Solbrække refererte fra NKRFs kontrollutvalgskonferanse 2022 som gikk digitalt 2-3 februar 2022
- John M. Snopestad orienterte i junimøtet om at han hadde gitt innspill til ordfører og politisk sekretariat om at Vilrådet har manglende skriftlig dokumentasjon de siste 30 år. I september kunne han orientere om at nå lå det noe dokumentasjon på kommunens nettside.

Kontrollutvalget har også fått seg forelagt referatsaker og korte meldinger/orienteringer som tas til orientering i samlesaker. Som eksempel nevnes kontrollutvalgets protokoller og kommunestyrets behandling av saker fra kontrollutvalget.

Denne årsmeldingen er behandlet og godkjent av kontrollutvalget i møte den **7. februar 2023**.

Finn Kultorp (s)
Kontrollutvalgets leder

Saksnr.: 2023/168
Dokumentnr.: 3
Løpenr.: 14504/2023
Klassering: 3016-192
Saksbehandler: Anita Rovedal

Møtebok

Behandlet av Kontrollutvalget Rakkestad	Møtedato 07.02.2023	Utvalgssaksnr. 23/8
---	-------------------------------	-------------------------------

Uavhengighetserklæringer fra oppdragsansvarlige revisorer

Sekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

1. Uavhengighetserklæringer fra oppdragsansvarlige revisorer, tas til orientering.

Fredrikstad, 17.01.2023

Vedlegg

Uavhengighetserklæringer fra oppdragsansvarlige revisorer

- Daglig leder Jolanta Betker, datert 17.01 2023
- Forvaltningsrevisor Casper Støten, datert 17.01 2023
- Regnskapsrevisor Jostein Ek, datert 17.01 2023

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

- KommuneLOven og forskrift for kontrollutvalg og revisjon
- Forum for kontroll og tilsyn (FKT) og Kontroll og revisjon i kommunene (NKRF) – sine veiledere for kontrollutvalgets påse-ansvar overfor revisor.

Saksopplysninger

I henhold til kommunelovens § 24-4 skal revisor være uavhengig og ha godandel.

Kontrollutvalget skal holde seg løpende orientert om revisjonsarbeidet og påse at regnskapsrevisjonen blir utført av revisorer som oppfyller kravene i kapittel 2 og 3 i forskrift om kontrollutvalg og revisjon. Herunder §19 som sier at oppdragsansvarlig revisor skal gi en skriftlig egenvurdering av sin uavhengighet til kontrollutvalget hvert år, og ellers ved behov.

Oppdragsansvarlige revisorer har avgitt sin skriftlige egenvurdering om uavhengighet i brev til kontrollutvalget i Rakkestad kommune.

Vurdering

Kontrollutvalget har en oppgave å se til at kommunen har en betryggende revisjonen, og som ledd i dette skal revisor avlegge uavhengighetserklæring. Kontrollutvalget påse-ansvar er også i tråd med FKT og NKRF sin veileder.

Sekretariatet kan ikke se at det er forhold som tilsier at revisors uavhengighet ikke er ivaretatt. Sekretariatet anbefaler derfor kontrollutvalget om at uavhengighetserklæringer fra oppdragsansvarlige revisorer tas til orientering.

Til kontrollutvalget i Rakkestad kommune

Vurdering av daglig leders uavhengighet for Rakkestad kommune

Innledning

Ifølge kommuneloven § 24-4 skal revisor være uavhengig og ha godandel. Nærmere krav til revisors uavhengighet ogandel følger av Forskrift om kontrollutvalg og revisjon (2019) §§ 16-19.

Kravene til uavhengighet og objektivitet gjelder for alle som utfører revisjon for kommunen, herunder regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll. Dette omfatter både oppdragsansvarlig revisor, medarbeidere på oppdraget og eventuelt andre som er engasjert på oppdraget.

Østre Viken kommunerevisjon IKS har et kvalitetskontrollsystem i samsvar med internasjonal standard for kvalitetskontroll (ISQC 1). Kvalitetskontrollsystemet omfatter dokumenterte retningslinjer og rutiner for etterlevelse av etiske krav, faglige standarder og krav i gjeldende lovgivning og annen regulering. Som en del av kvalitetskontrollsystemet har vi rutiner for å følge opp og sikre at revisjonsteamet har tilstrekkelig uavhengighet.

Ifølge Forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 19 skal daglig leder hvert år, og ellers ved behov, gi en skriftlig egenvurdering av sin uavhengighet til kontrollutvalget. Denne egenvurderingen følger nedenfor.

Daglig leders vurdering av uavhengighet

Forskriftskrav	Daglig leders egenvurdering
Overordnet krav til uavhengighet (§ 16)	Undertegnede bekrefter at det ikke foreligger spesielle forhold som er egnet til å svekke tilliten til revisors uavhengighet og objektivitet.
Tilknytning til den reviderte virksomheten (§ 17)	Undertegnede har ikke selv eller nærstående som har en slik tilknytning til den reviderte eller kontrollerte virksomheten eller virksomhetens ansatte eller tillitsmenn at den er egnet til å svekke revisorens uavhengighet og objektivitet.
Stillinger i kommunen (§ 18 a)	Undertegnede har ikke stillinger eller verv i kommunen.
Stillinger i virksomhet (§ 18 b)	Undertegnede har ikke andre stillinger i en virksomhet som kommunen deltar i eller er eier av, utover at Østre Viken kommunerevisjon utfører revisjon og er organisert som et interkommunalt selskap.
Medlem av styrende organer (§ 18 c)	Undertegnede er ikke medlem av styrende organer i virksomhet som kommunen deltar i eller er eier av, utover at Østre Viken kommunerevisjon utfører revisjon og er organisert som et interkommunalt selskap.

Forskriftskrav	Daglig leders egenvurdering
Deltakelse eller funksjoner i annen virksomhet (§ 18 d)	Undertegnede deltar ikke i, eller har funksjoner i en annen virksomhet, som kan medføre at revisors interesser kommer i konflikt med interessene til kommunen, eller på annen måte er egnet til å svekke tilliten til revisor.
Rådgivning eller andre tjenester (§ 18 e)	<p>Før slike tjenester gjør undertegnede en vurdering av rådgivningens eller tjenestens art med hensyn til revisors uavhengighet og objektivitet. Dersom vurderingen konkluderer med at utøvelse av slik tjeneste kommer i konflikt med kontrollutvalgs- og revisjonsforskriften § 18 e, utfører vi ikke tjenesten. Revisor vurderer hvert enkelt tilfelle særskilt.</p> <p>Revisor besvarer løpende spørsmål/henvendelser som er å betrakte som veiledning og bistand og ikke revisjon. Undertegnede er bevisst på at også slik veiledning må skje med varsomhet og på en måte som ikke binder opp revisors senere revisjons- og kontrollvurderinger.</p> <p>Undertegnede har ikke ytet rådgivnings- eller andre tjenester overfor kommunen som kommer i konflikt med denne bestemmelsen.</p>
Tjenester under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver (§ 18 f)	Undertegnede har ikke ytet tjenester overfor kommunen som hører inn under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver.
Fullmektig for den revisjonspliktige (§ 18 g)	Undertegnede opptrer ikke som fullmektig for kommunen.

Rolvøy, 17.01.2023

Østre Viken kommunerevisjon IKS

Jolanta Betker (sign.)

daglig leder

Til kontrollutvalget i Rakkestad kommune

Vurdering av oppdragsansvarlig forvaltningsrevisors uavhengighet for Rakkestad kommune

Innledning

Ifølge kommuneloven § 24-4 skal revisor være uavhengig og ha godandel. Nærmere krav til revisors uavhengighet ogandel følger av Forskrift om kontrollutvalg og revisjon (2019) §§ 16-19.

Kravene til uavhengighet og objektivitet gjelder for alle som utfører revisjon for kommunen, herunder regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll. Dette omfatter både oppdragsansvarlig revisor, medarbeidere på oppdraget og eventuelt andre som er engasjert på oppdraget.

Østre Viken kommunerevisjon IKS har et kvalitetskontrollsystem i samsvar med internasjonal standard for kvalitetskontroll (ISQC 1). Kvalitetskontrollsystemet omfatter dokumenterte retningslinjer og rutiner for etterlevelse av etiske krav, faglige standarder og krav i gjeldende lovgivning og annen regulering. Som en del av kvalitetskontrollsystemet har vi rutiner for å følge opp og sikre at revisjonsteamet har tilstrekkelig uavhengighet.

Ifølge Forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 19 skal oppdragsansvarlig revisor hvert år, og ellers ved behov, gi en skriftlig egenvurdering av sin uavhengighet til kontrollutvalget. Denne egenvurderingen følger nedenfor.

Oppdragsansvarlig revisors vurdering av uavhengighet

Forskriftskrav	Oppdragsansvarlig revisors egenvurdering
Overordnet krav til uavhengighet (§ 16)	Undertegnede bekrefter at det ikke foreligger spesielle forhold som er egnet til å svekke tilliten til revisors uavhengighet og objektivitet.
Tilknytning til den reviderte virksomheten (§ 17)	Undertegnede har ikke selv eller nærstående som har en slik tilknytning til den reviderte eller kontrollerte virksomheten eller virksomhetens ansatte eller tillitsmenn at den er egnet til å svekke revisorens uavhengighet og objektivitet.
Stillinger i kommunen (§ 18 a)	Undertegnede har ikke stillinger eller verv i kommunen.
Stillinger i virksomhet (§ 18 b)	Undertegnede har ikke andre stillinger i en virksomhet som kommunen deltar i eller er eier av, utover at Østre Viken kommunerevisjon utfører revisjon og er organisert som et interkommunalt selskap.
Medlem av styrende organer (§ 18 c)	Undertegnede er ikke medlem av styrende organer i virksomhet som kommunen deltar i eller er eier av, utover at Østre Viken kommunerevisjon utfører revisjon og er organisert som et interkommunalt selskap.

Forskriftskrav	Oppdragsansvarlig revisors egenvurdering
Deltakelse eller funksjoner i annen virksomhet (§ 18 d)	Undertegnede deltar ikke i, eller har funksjoner i en annen virksomhet, som kan medføre at revisors interesser kommer i konflikt med interessene til kommunen, eller på annen måte er egnet til å svekke tilliten til revisor.
Rådgivning eller andre tjenester (§ 18 e)	<p>Før slike tjenester gjør undertegnede en vurdering av rådgivningens eller tjenestens art med hensyn til revisors uavhengighet og objektivitet. Dersom vurderingen konkluderer med at utøvelse av slik tjeneste kommer i konflikt med kontrollutvalgs- og revisjonsforskriften § 18 e, utfører vi ikke tjenesten. Revisor vurderer hvert enkelt tilfelle særskilt.</p> <p>Revisor besvarer løpende spørsmål/henvendelser som er å betrakte som veiledning og bistand og ikke revisjon. Undertegnede er bevisst på at også slik veiledning må skje med varsomhet og på en måte som ikke binder opp revisors senere revisjons- og kontrollvurderinger.</p> <p>Undertegnede har ikke ytet rådgivnings- eller andre tjenester overfor kommunen som kommer i konflikt med denne bestemmelsen.</p>
Tjenester under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver (§ 18 f)	Undertegnede har ikke ytet tjenester overfor kommunen som hører inn under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver.
Fullmektig for den revisjonspliktige (§ 18 g)	Undertegnede opptre ikke som fullmektig for kommunen.

Rolvøy, 17.01.2023

Østre Viken kommunerevisjon IKS

Casper Støten (sign.)

Oppdragsansvarlig revisor

Til kontrollutvalget i Rakkestad kommune

Vurdering av oppdragsansvarlig regnskapsrevisors uavhengighet for Rakkestad kommune

Innledning

Ifølge kommuneloven § 24-4 skal revisor være uavhengig og ha godandel. Nærmere krav til revisors uavhengighet ogandel følger av Forskrift om kontrollutvalg og revisjon (2019) §§ 16-19.

Kravene til uavhengighet og objektivitet gjelder for alle som utfører revisjon for kommunen, herunder regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll. Dette omfatter både oppdragsansvarlig revisor, medarbeidere på oppdraget og eventuelt andre som er engasjert på oppdraget.

Østre Viken kommunerevisjon IKS har et kvalitetskontrollsystem i samsvar med internasjonal standard for kvalitetskontroll (ISQC 1). Kvalitetskontrollsystemet omfatter dokumenterte retningslinjer og rutiner for etterlevelse av etiske krav, faglige standarder og krav i gjeldende lovgivning og annen regulering. Som en del av kvalitetskontrollsystemet har vi rutiner for å følge opp og sikre at revisjonsteamet har tilstrekkelig uavhengighet.

Ifølge Forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 19 skal oppdragsansvarlig revisor hvert år, og ellers ved behov, gi en skriftlig egenvurdering av sin uavhengighet til kontrollutvalget. Denne egenvurderingen følger nedenfor.

Oppdragsansvarlig revisors vurdering av uavhengighet

Forskriftskrav	Oppdragsansvarlig revisors egenvurdering
Overordnet krav til uavhengighet (§ 16)	Undertegnede bekrefter at det ikke foreligger spesielle forhold som er egnet til å svekke tilliten til revisors uavhengighet og objektivitet.
Tilknytning til den reviderte virksomheten (§ 17)	Undertegnede har ikke selv eller nærstående som har en slik tilknytning til den reviderte eller kontrollerte virksomheten eller virksomhetens ansatte eller tillitsmenn at den er egnet til å svekke revisorens uavhengighet og objektivitet.
Stillinger i kommunen (§ 18 a)	Undertegnede har ikke stillinger eller verv i kommunen.
Stillinger i virksomhet (§ 18 b)	Undertegnede har ikke andre stillinger i en virksomhet som kommunen deltar i eller er eier av, utover at Østre Viken kommunerevisjon utfører revisjon og er organisert som et interkommunalt selskap.
Medlem av styrende organer (§ 18 c)	Undertegnede er ikke medlem av styrende organer i virksomhet som kommunen deltar i eller er eier av, utover at Østre Viken kommunerevisjon utfører revisjon og er organisert som et interkommunalt selskap.

Forskriftskrav	Oppdragsansvarlig revisors egenvurdering
Deltakelse eller funksjoner i annen virksomhet (§ 18 d)	Undertegnede deltar ikke i, eller har funksjoner i en annen virksomhet, som kan medføre at revisors interesser kommer i konflikt med interessene til kommunen, eller på annen måte er egnet til å svekke tilliten til revisor.
Rådgivning eller andre tjenester (§ 18 e)	<p>Før slike tjenester gjør undertegnede en vurdering av rådgivningens eller tjenestens art med hensyn til revisors uavhengighet og objektivitet. Dersom vurderingen konkluderer med at utøvelse av slik tjeneste kommer i konflikt med kontrollutvalgs- og revisjonsforskriften § 18 e, utfører vi ikke tjenesten. Revisor vurderer hvert enkelt tilfelle særskilt.</p> <p>Revisor besvarer løpende spørsmål/henvendelser som er å betrakte som veiledning og bistand og ikke revisjon. Undertegnede er bevisst på at også slik veiledning må skje med varsomhet og på en måte som ikke binder opp revisors senere revisjons- og kontrollvurderinger.</p> <p>Undertegnede har ikke ytet rådgivnings- eller andre tjenester overfor kommunen som kommer i konflikt med denne bestemmelsen.</p>
Tjenester under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver (§ 18 f)	Undertegnede har ikke ytet tjenester overfor kommunen som hører inn under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver.
Fullmektig for den revisjonspliktige (§ 18 g)	Undertegnede opptre ikke som fullmektig for kommunen.

Rolvøy, 17.01.2023

Østre Viken kommunerevisjon IKS

Jostein Ek (sign.)

Oppdragsansvarlig revisor

ØSTFOLD KONTROLLUTVALGSSEKRETARIAT

Saksnr.: 2023/168
Dokumentnr.: 4
Løpenr.: 14684/2023
Klassering: 3016-192
Saksbehandler: Anita Rovedal

Møtebok

Behandlet av Kontrollutvalget Rakkestad	Møtedato 07.02.2023	Utvalgssaksnr. 23/9
---	-------------------------------	-------------------------------

Forbundsbasert kvalitetskontroll utført 2022

Sekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

1. Kontrollutvalget tar opplysninger om utført kvalitetskontroll i Østre Viken Kommunerevisjon IKS til orientering.
2. Kontrollutvalget ber om en oppdatering fra ØVKR IKS når ny kontroll i 2023 er gjennomført

Fredrikstad, 17.01.2023

Vedlegg

Vedlegg 1: Resultat av forbundsbasert kvalitetskontroll utført 2022 i Østre Viken kommunerevisjon IKS, datert 23. november 2022.

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

Ingen.

Saksopplysninger

Kvalitetskontrollkomiteen til «NKRF – kontroll og revisjon i kommunene», har i 2022 gjennomført kvalitetskontroll i Østre Viken kommunerevisjon IKS.

Sekretariatet har mottatt kopi av vedtak i kvalitetskontrollkomiteen.

I vedtaket fremgår det av kontrollen at utførelsen av regnskapsrevisjonen i ØVKR IKS ikke ble godkjent. Det presiseres at kontrolløren ikke fant vesentlige mangler eller avvik på kontroll av kommuneoppdraget. Det ble imidlertid avdekket mangler i revisjonen av menighetsoppdraget. (Se vedlegg 1). Det vil derfor bli gjennomført en oppfølgingskontroll i 2023.

Det fremgår videre at vedtaket etter årets kontroll av forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll er godkjent.

Vurdering

I henhold til kommunelovens § 23-2, a, b, c og d skal kontrollutvalget, på vegne av kommunestyret, påse at regnskaper blir vurdert på en betryggende måte og at det utføres forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll i henhold til gjeldende bestemmelser og retningslinjer.

Utførelsen av forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll ble godkjent.

Selv om regnskapsrevisjonen fikk ikke godkjent på utførelsen av sitt arbeid, vurderer sekretariatet at regnskapsrevisjon av kommuneregnskapet ble godkjent. Det er i hovedsak dette som er kontrollutvalgets oppgave å påse. Kontrollutvalget kan ta opplysninger om utført kvalitetskontroll i Østre Viken Kommunerevisjon IKS til orientering. Videre vurderer sekretariatet at kontrollutvalget kan be om en oppdatering fra revisjonen når ny kontroll i 2023 er gjennomført.

Kvalitetskontrollkomiteen

Kontroll nr. 2204

Østre Viken kommunerevisjon IKS
post@okrev.no

Kopi: kristin.gustafsson@romerikerevisjon.no
bente.heggjosterod@vtrevisjon.no

Forbundsbasert kvalitetskontroll utført 2022

Kvalitetskontrollkomiteen har i møte 10. november 2022 behandlet kontrollrapporter for regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon/eierskapskontroll iht. reglement for kvalitetskontroll. Med bakgrunn i rapportene har komiteen fattet følgende vedtak:

Vedtak etter årets kontroll av regnskapsrevisjon: **Ikke godkjent.**

Kontrollør fant ingen vesentlige mangler eller avvik på kontroll av kommuneoppdraget. Det ble imidlertid avdekket vesentlige og gjennomgående mangler i revisjonen av menighetsoppdraget (domkirken), fra planlegging og gjennomføring til avslutning. Kontrollør vurderer samlet sett at det på dette oppdraget ikke er innhentet tilstrekkelige og hensiktsmessige revisjonsbevis.

Komiteen slutter seg til kontrollørs vurdering. Komiteen merker seg at enheten i sin tilbakemelding viser til at et arbeid for å oppdatere metodikk og mal for revisjon av menigheter nå er ferdigstilt. Det vil bli gjennomført oppfølgingskontroll i 2023.

Vedtak etter årets kontroll av forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll: **Godkjent.**

Kontrollør finner at enheten har et betryggende skriftlig system for kvalitetssikring av forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll. Etter kontrollørs vurdering er undersøkelsene som er kontrollert gjennomført i tråd med kravene i RSK 001 og RSK 002. Komiteen slutter seg til kontrollørens vurdering.

Jessheim, 23. november 2022
Kvalitetskontrollkomiteen, NKRF



Øyvind Nordbrønd Grøndahl
leder

ØSTFOLD KONTROLLUTVALGSSEKRETARIAT

Saksnr.: 2023/167
Dokumentnr.: 1
Løpenr.: 12977/2023
Klassering: 3016-191
Saksbehandler: Rania Matramawi

Møtebok

Behandlet av Kontrollutvalget Rakkestad	Møtedato 07.02.2023	Utvalgssaksnr. 23/10
---	-------------------------------	--------------------------------

Referater og meldinger

Sekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

1. Kontrollutvalget tar referater og meldinger til orientering.

Fredrikstad, 16.01.2023

Vedlegg

1. Protokoll fra kontrollutvalgets møte den 22.11.2022

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

Ingen

Saksopplysninger

Vedlegg 1: Protokoll fra kontrollutvalgets møte den 22.11.2022 ligger vedlagt, til orientering.

Vurdering

Sekretariatet vurderer at kontrollutvalget kan ta referater og meldinger til orientering.

Møteprotokoll

Kontrollutvalget Rakkestad

Møtedato: 22.11.2022,
Tidspunkt: fra kl. 09:00 til kl. 10:00
Møtested: Rådhuset, møterom Formannskapssalen
Fra – til saksnr.: 22/42 - 22/49

Frammøteliste

Medlemmer	Møtt	Varamedlemmer, innkalt/møtt
Finn Kultorp, leder	X	
Ellen Solbrække, nestleder	X	
Jan Ståle Lintho	X	
John Martin Snopestad	X	
Inger Kaatorp	Forfall	Sjur Hagestande, meldt forfall Roger Olstad, møtt

Antall stemmeberettigede fremmøtte 5 av 5.

Møtende fra Østfold kontrollutvalgssekretariat:

Daglig leder Anita Dahl Aannerød og rådgiver Anita Rovedal

Møtende fra revisjon

Regnskapsrevisor Jostein Ek

Møtende fra administrasjonen:

Rådmann Alf Thode Skog, sak 22/44

.....
Finn Kultorp

.....
Ellen Solbrække

Merknader

Saksliste

Saksnr.	Innhold
----------------	----------------

PS 22/42	Godkjenning av innkalling og saksliste
PS 22/43	Valg av representant til å signere protokoll
PS 22/44	Informasjon fra Rådmann angående statsforvalterens tilsyn
PS 22/45	Etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen 2022 - Overordnet risiko- og vesentlighetsvurdering
PS 22/46	Utsatt levering av oppfølgingsrapport "Kvalitet og sykefravær i pleie- og omsorgstjenesten"
PS 22/47	Møteplan 2023
PS 22/48	Referater og meldinger
PS 22/49	Eventuelt

PS 22/42 Godkjenning av innkalling og saksliste

Sekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

1. Innkalling og saksliste godkjennes

Kontrollutvalget Rakkestads behandling 22.11.2022:

Leder innledet saken

Vedtak enstemmig som innstilt

Kontrollutvalget Rakkestads vedtak 22.11.2022:

Innkalling og saksliste godkjennes

PS 22/43 Valg av representant til å signere protokoll

Sekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

1. Til å signere protokollen sammen med leder av utvalget, velges

Kontrollutvalget Rakkestads behandling 22.11.2022:

Leder innledet saken og foreslo Ellen Solbrække

Vedtak enstemmig som foreslått

Kontrollutvalget Rakkestads vedtak 22.11.2022:

Til å signere protokollen sammen med leder av utvalget, velges Ellen Solbrække

PS 22/44 Informasjon fra Rådmann angående statsforvalterens tilsyn

Sekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

1. Kontrollutvalget tar informasjonen til orientering.

Kontrollutvalget Rakkestads behandling 22.11.2022:

Leder innledet saken

Rådmann redegjorde for saken

Tilsynet var avgrenset til tre temaer innen kommunens beredskapsplanlegging:

1. Kommunen har utarbeidet risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser) som oppfyller kravene
2. Beredskapsplanleggingen bygger på ROS-analyser
3. Kommunen har en forberedt kriseorganisasjon

Kommunen har forbedret strømtilgangen inn til kommunen

Det ble påpekt 6 avvik:

- Kommunal beredskapsplikt, gammel risiko- og sårbarhetsanalyse (fra 2014) – utdatert
- Manglende langsiktige planer
- Manglende oversikt over ressurser i beredskapsarbeidet
- Kan ikke dokumentere at personal har tilstrekkelig opplæring i beredskap
- Manglende ROS-analyse for miljørettet helsevern
- Manglende tidsplan for når alt er på plass

Det er igangsatt arbeid med å utarbeide ny ROS analyse

Tilsynsrapporten ble lagt frem for utvalget under referat og meldinger i møtet i september. Rådmann sender over kommunens svar på rapporten.

Vedtak enstemmig som innstilt

Kontrollutvalget Rakkestads vedtak 22.11.2022:

Kontrollutvalget tar informasjonen til orientering.

PS 22/45 Etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen 2022 - Overordnet risiko- og vesentlighetsvurdering

Sekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

1. Kontrollutvalget tar revisjonens overordnet risiko- og vesentlighetsvurdering for forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen 2022, samt valg av kontrollområde «Offentlige anskaffelser – system og kontroll for å overholde lovverk», til orientering
2. Skriftlig uttalelse om resultatet av kontrollen oversendes kontrollutvalget senest 30. juni 2023

Kontrollutvalget Rakkestads behandling 22.11.2022:

Leder innledet saken

Revisjonen redegjorde for saken

Vedtak enstemmig som innstilt

Kontrollutvalget Rakkestads vedtak 22.11.2022:

1. Kontrollutvalget tar revisjonens overordnet risiko- og vesentlighetsvurdering for forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen 2022, samt valg av kontrollområde «Offentlige anskaffelser – system og kontroll for å overholde lovverk», til orientering
2. Skriftlig uttalelse om resultatet av kontrollen oversendes kontrollutvalget senest 30. juni 2023

PS 22/46 Utsatt levering av oppfølgingsrapport "Kvalitet og sykefravær i pleie- og omsorgstjenesten"

Sekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

1. Kontrollutvalget tar informasjonen om forsinket leveranse til orientering.
2. Kontrollutvalget forventer at oppfølgingsrapporten «Kvalitet og sykefravær i pleie- og omsorgstjenesten» senest blir levert til kontrollutvalgets møte i september 2023.
3. Kontrollutvalget forutsetter at den forsinkede leveransen ikke påvirker timesbudsjettet for 2023.

Kontrollutvalget Rakkestads behandling 22.11.2022:

Leder innledet saken

Revisjonen redegjorde for timebudsjett og avregning av timer i pluss/minus.

Vedtak enstemmig som innstilt

Kontrollutvalget Rakkestads vedtak 22.11.2022:

1. Kontrollutvalget tar informasjonen om forsinket leveranse til orientering.
2. Kontrollutvalget forventer at oppfølgingsrapporten «Kvalitet og sykefravær i pleie- og omsorgstjenesten» senest blir levert til kontrollutvalgets møte i september 2023.
3. Kontrollutvalget forutsetter at den forsinkede leveransen ikke påvirker timesbudsjettet for 2023.

PS 22/47 Møteplan 2023

Sekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

1. Med forbehold om endringer, fastsetter kontrollutvalget følgende møtedatoer for sin virksomhet i 2023:
 - Tir 07.02. kl. 09.00
 - Tir 09.05. kl. 09.00
 - Tir 26.09. kl. 09.00
 - Tor 09.11. KURS/OPPLÆRING
 - Tir 21.11. kl. 09.00

Kontrollutvalget Rakkestads behandling 22.11.2022:

Leder innledet saken

Vedtak enstemmig som innstilt

Kontrollutvalget Rakkestads vedtak 22.11.2022:

1. Med forbehold om endringer, fastsetter kontrollutvalget følgende møtedatoer for sin

virksomhet i 2023:

- Tir 07.02. kl. 09.00
- Tir 09.05. kl. 09.00
- Tir 26.09. kl. 09.00
- Tor 09.11. KURS/OPPLÆRING
- Tir 21.11. kl. 09.00

PS 22/48 Referater og meldinger

Sekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

1. Kontrollutvalget tar referater og meldinger til orientering.

Kontrollutvalget Rakkestads behandling 22.11.2022:

Leder innledet saken

Vedtak enstemmig som innstilt

Kontrollutvalget Rakkestads vedtak 22.11.2022:

Kontrollutvalget tar referater og meldinger til orientering.

PS 22/49 Eventuelt

Kontrollutvalget Rakkestads behandling 22.11.2022:

1. Utvalget ønsker informasjon fra rådmann om budsjett 2023 på nyåret. - Hvilke utfordringer eller muligheter gir det vedtatte budsjettet?
2. Leder melder på de som ønsker å delta på NKRFs KU konferanse 1-2 februar 2023. Frist for tilbakemelding til leder settes til **14.12.2022**. (påmeldingsfrist er 15.12.2022)

ØSTFOLD KONTROLLUTVALGSSEKRETARIAT

Saksnr.: 2023/167
Dokumentnr.: 5
Løpenr.: 16601/2023
Klassering: 3016-191
Saksbehandler: Rania Matramawi

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Kontrollutvalget Rakkestad	07.02.2023	23/11

Eventuelt