

FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT

Tidlig innsats

SØR-ODAL KOMMUNE 2023

Postboks 84, 2341 Løten
Telefon: 62 43 58 00
<https://www.revisjon-ost.no>
E-post: post@rev-ost.no
Org. nr.: 974 644 576 MVA

Forord – om rapporten

Denne rapporten er bygget opp med et kort sammendrag som går gjennom hovedfunnene og konklusjonen i forvaltningsrevisjonsprosjektet i første kapittel.



Vi har valgt å benytte en «trafikklysmoell» for å illustrere hva vi mener er i henhold til krav på området, det som er godkjent med merknad, og det som ikke er i henhold til krav på området. Hver vurdering blir merket med henholdsvis grønt, gul/oransje og rødt.

Rapporten er utarbeidet med et digitalt tilsnitt og innehar lenker til ulike seksjoner av rapporten. Dette skal gjøre det enklere for leseren å navigere i rapportens

innhold. Det er også lenket til de kilder som er digitalt tilgjengelige, for en mer interaktiv opplevelse av rapporten.

Rapporten er bygget opp etter NKRFs krav til sluttrapport i Standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001). Dette innebærer minstekravene til

- sammendrag,
- informasjon om bestillingen (kap. 1),
- problemstillingene (kap. 6-7),
- valg av metoder og vurdering av datagrunnlag (kap. 4),
- revisjonskriterier (vedlegg A),
- presentasjon av data (kap. 6-7),
- vurderinger (kap. 6-7),
- konklusjon (kap. 8),
- anbefalinger (kap. 9),
- referanser (kap. 11) og
- kommunedirektørens uttalelse (kap. 10).

I tråd med RSK 001, ønsker vi å fremheve at vi vektlegger at forvaltningsrevisjoner skal «bidra til et godt beslutningsgrunnlag for de folkevalgtes styring og kontroll, og å bidra til læring».

Vi vil takke kontrollutvalget for oppgaven, og administrasjonen for tilrettelegging for en best mulig og effektiv gjennomføring av forvaltningsrevisjonsprosjektet.

Vi håper at leseren finner nytte i rapporten og vil benytte denne videre i forbindelse med en trygg og god forvaltning av tjenesteområdet.

Kongsvinger, den 18. august 2023

Magnus Michaelsen

Magnus Michaelsen
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Eskil Kristiansen

Eskil Kristiansen
Utøvende forvaltningsrevisor

Innholdsfortegnelse

1	Bakgrunn for prosjektet	6
2	Formål og aktualitet	6
3	Avgrensninger.....	7
4	Metode for revisjonen.....	7
4.1	Dokumentstudier	7
4.2	Intervjuer	7
5	Spesialpedagogikk i Sør-Odal kommune	8
5.1	Odal pedagogisk-psykologiske tjeneste	8
5.2	Kompetanse- og rådgivende team (KORT).....	8
5.3	Ressursteamene på Glommasvingen skole.....	9
5.4	Oppfølging av forvaltningsrevisjonsprosjekt om spesialundervisning i 2016.....	10
6	Problemstilling 1 – Spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning	12
6.1	Revisjonskriterier for problemstilling 1	12
6.2	Innhentet data.....	13
6.3	Revisors vurdering.....	25
7	Problemstilling 2 – Tidlig innsats	32
7.1	Revisjonskriterier for problemstilling 2	32
7.2	Innhentet data.....	32
7.3	Revisors vurdering.....	41
8	Konklusjon	45
9	Anbefalinger	47
10	Kommunedirektørens uttalelse.....	48
11	Referanser	51
11.1	Internettreferanser	51
11.2	Kommunale dokumenter	51
	Vedlegg A: Revisjonskriterier	52
	Vedlegg B: Plan for gjennomføring av kartlegginger og undersøkelser	67
	Vedlegg C: Glommasvingen skole - Flytskjema: Spesialundervisning	68
	Vedlegg D: Overordnet overgangsrutine - Barnehage-Grunnskole	69
	Vedlegg E: Overgangsrutine - Barnehage-Grunnskole: Vår	70
	Vedlegg F: Overgangsrutine - Barnehage-Grunnskole: Høst.....	71

Bilde på forsiden: Michal Tyrkiel

Sammendrag

Denne rapporten er resultatet av en forvaltningsrevisjon som er gjennomført i løpet av vinteren og våren 2023. Forvaltningsrevisjonsprosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Sør-Odal kommune den 29. august 2022. Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke om kommunen lykkes med tidlig innsats og forebyggende arbeid rettet mot barn, deriblant om kommunen fanger opp og følger opp alle barn med behov for spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning.

Forvaltningsrevisjonen har følgende problemstillinger:

1. *Sikrer kommunen at alle barn med behov for spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning fanges opp tidlig, og gis den hjelpen de har behov for?*
2. *Klarer kommunen, gjennom tidlig innsats, å forebygge utfordringer for barn i barnehagen og 1.- 4. trinn på barneskolen?*

Datainnsamlingen ble gjennomført i perioden mars til juni 2023, og det ble gjennomført totalt 10 intervjuer. Revisjonskriteriene er utledet fra lovverk, veiledere til lovverket, og faglige anbefalinger for kommunale tjenester med ansvar for barn.

Sikrer kommunen at alle barn med behov for spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning fanges opp tidlig, og gis den hjelpen de har behov for?

De avvikene vi mener at foreligger, kan oppsummeres som følger:

- Gjennomføringen av spesialundervisningen på Glommasvingen skole er ikke systematisert i tilstrekkelig grad.
- Kommunen burde fatte nytt enkeltvedtak ved endringer i den spesialpedagogiske oppfølgingen som skal gis.
- Praksis knyttet til utformingen av enkeltvedtak som gir avslag på rett til spesialundervisning.
- At all relevant dokumentasjon knyttet til barn og elever med enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning ligger i mapper for barnehagebarn og elevmapper.

Klarer kommunen, gjennom tidlig innsats, å forebygge utfordringer for barn i barnehagen og 1.- 4. trinn på barneskolen?

De avvikene vi mener at foreligger, kan oppsummeres som følger:

- Lærertettheten på 1.-4. trinn på Glommasvingen skole er for lav.
- Praksisen for intensiv opplæring på Glommasvingen skole er ikke systematisert i tilstrekkelig grad.
- Kontaktlærere på 1. trinn på Glommasvingen skole er ikke involvert i overgangssamarbeidet med barnehagene i tilstrekkelig grad.
- At Glommasvingen skole og Odal PPT i større grad samarbeider om systemrettet arbeid.

Våre anbefalinger

Med bakgrunn i de vurderinger og konklusjoner som er gjort gir vi kommunen anbefalinger når det er nødvendig. Disse har vi kategorisert etter problemstillingene i undersøkelsen.

Med tanke på om **kommunen sikrer at alle barn med behov for spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning blir fanget opp tidlig, og gis den hjelpen de har behov for** har vi følgende anbefalinger:

1. Kommunen bør sikre at all relevant dokumentasjon knyttet til barn og elever med enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning ligger i mapper for barnehagebarn og elevmapper.
2. I tilfeller hvor retten til spesialundervisning avslås, bør kommunen sørge for at informasjon om tiltak innenfor den generelle retten til tilpasset opplæring kommuniseres på annen måte enn å tas inn i enkeltvedtaket.
3. Kommunen bør fatte nytt enkeltvedtak ved endringer i den spesialpedagogiske hjelpen som skal gis.
4. Kommunen bør sikre at Glommasvingen skole er i stand til å systematisere spesialundervisningen på en bedre måte.

Når det gjelder **om kommunen klarer å forebygge utfordringer for barn i barnehagen og 1.- 4. trinn på barneskolen gjennom tidlig innsats** har vi følgende anbefalinger:

5. Kommunen bør sørge for at Glommasvingen skole oppfyller lærernormen.
6. Kommunen bør sørge for at Glommasvingen skole sin praksis for intensiv opplæring blir mer systematisert.
7. Kommunen bør sørge for at kontaktlærere på 1. trinn blir mer involvert i overgangssamarbeidet med barnehagene.
8. Kommunen bør sørge for at Glommasvingen skole og Odal PPT i større grad samarbeider systemrettet.

1 Bakgrunn for prosjektet

I henhold til kommuneloven § 23-2, punkt c, skal kontrollutvalget påse at det blir gjennomført forvaltningsrevisjon i kommunen. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak (§ 23-3, første ledd).

Kontrollutvalget i Sør-Odal kommune behandlet den 29. august 2022 en prosjektplan om tidlig innsats i barnehage og de første skoleår jf., sak 35/22, hvor det ble fattet følgende vedtak:

- 1. Kontrollutvalget viser til vedtak i sak S-27/22, jf. Sak KS-054/22 og vedtar oppstart av forvaltningsrevisjon knyttet til Tidlig innsats i barnehage og de første skoleår.*
- 2. Prosjektet har følgende problemstillinger:*
 - 1. Klarer kommunen, gjennom tidlig innsats, å forebygge utfordringer for barn i barnehage og 1.-4. trinn på barneskolen?*
 - 2. Sikrer kommunen at alle barn med behov for spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning fanges opp tidlig, og gis den hjelpen de har behov for?*
- 3. Hvis det i løpet av gjennomgangen avdekkes andre problemstillinger som bør undersøkes nærmere, tas dette opp med kontrollutvalget.*
- 4. Prosjektet gjennomføres innenfor en ressursramme på om lag 320 timer. Kontrollutvalget ber om at endelig rapport ferdigstilles i mars/april 2023.*
- 5. Kontrollutvalget gir sekretariatet fullmakt til å følge opp prosjektet på vegne av utvalget. Hvis det er vesentlige endringer i forhold til tidsplanen eller andre forhold, legger sekretariatsleder saken fram for kontrollutvalget.*

2 Formål og aktualitet

Formålet med å gjennomføre et forvaltningsrevisjonsprosjekt har vært å undersøke om Sør-Odal kommune klarer å forebygge utfordringer for barn i barnehage og i 1. til 4. klasse på barneskolen gjennom tidlig innsats, og sikrer at barn med behov for spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning fanges opp og gis den hjelpen de har behov for.

I barnehager og skoler er det en utfordring at læringsvansker i for stor grad får utvikle seg og blir forsterket over tid. Dess tidligere utfordringene blir tatt tak i, dess mindre ressurskrevende vil tiltakene være. Med god tidlig innsats vil kommunen kunne forebygge skjevutvikling, sosiale utfordringer, læringsvansker, og frafall fra utdanning og arbeidsliv senere i livet. På bakgrunn av dette har kommunens etterlevelse av regelverk og anbefalt praksis innen forebyggende arbeid og tidlig innsats vært et ledende prinsipp i undersøkelsen.

Med Oppvekstreformen som trådte i kraft 1. januar 2022 har det på nasjonalt nivå blitt viet særlig stort fokus på forebyggende arbeid og tidlig innsats, samt at barn og unge skal få et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Samtidig har reformen medført at kommunene har fått mer av ansvaret for dette arbeidet. I følge KOSTRA-tall har Sør-Odal kommune en lavere andel barn i barnehagen med vedtak om spesialpedagogisk hjelp enn landsgjennomsnittet samtidig som at andelen elever som mottar spesialundervisning i grunnskolen er noe høyere. KOSTRA-tallene viser også at forskjellen på andelen

barn som mottar spesialundervisning mellom kommunen og landsgjennomsnittet blir større jo eldre elevene er. Dette kan indikere at man i kommunen ikke er gode nok til å fange opp alle barn med behov for særskilt oppfølging. Kommunens kompetanse til å fange opp barn med behov for spesialpedagogisk hjelp på et tidlig stadium er en forutsetning for å lykkes med tidlig innsats og dermed også å forebygge utfordringer for barn i barnehagen og elever på 1.- 4. trinn.

I 2016 ble det gjennomført en forvaltningsrevisjon rettet mot spesialundervisning som konsentrerte seg om enkeltvedtak, dokumentasjon, samt rutiner og systemet for kvalitetskontroll på området. Denne forvaltningsrevisjonen har hatt en annen vinkling enn forvaltningsrevisjonen som ble gjennomført i 2016, men det var aktuelt å følge opp hvorvidt anbefalinger knyttet til internkontroll og samarbeid mellom utdanningsinstitusjonene og PP-tjenesten er fulgt opp siden den gang.

3 Avgrensninger

Forvaltningsrevisjonens fokus har vært tidlig innsats rettet mot barn og unge i kommunen og har i hovedsak vært avgrenset til barn og unge med vedtak om spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning i barnehagen og på 1.-4. trinn ved Glommasvingen skole. Bakgrunnen for avgrensningen er at det er denne gruppen barn og unge som inngår i lovkravene om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning. I tillegg er denne gruppen sentral for å forstå i hvilken grad kommunen lykkes med tidlig innsats. Videre har vi også forsøkt å belyse overgangssamarbeidet mellom barnehagene og kommunens barne- og ungdomsskole, ettersom gode og trygge overganger for barn som skal begynne i grunnskolen er en viktig faktor i tidlig innsats-perspektivet.

4 Metode for revisjonen

4.1 Dokumentstudier

Vi har gjennomført dokumentanalyser av rutinebeskrivelser, handlingsplaner, rapportmaler, årshjul, samt gjennomført undersøkelser av et tilfeldig utvalg mapper for barnehagebarn og elevmapper i kommunen.

Dokumentene som er brukt i dokumentstudiene er referert til løpende i rapporten i de delene av kontrollen hvor dokumentgjennomgang har vært nødvendig for å besvare prosjektets problemstillinger. De gjennomgåtte dokumentene har blitt oversendt til oss på forespørsel, og deres gyldighet anses bekreftet av kommunen når de oversendes revisjonen.

4.2 Intervjuer

Vi har innhentet informasjon om hvordan et utvalg av enhetene i virksomhetsområdet Barn og unge arbeider med spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning. Informasjonen omhandler både hvordan enhetene oppfyller lovkravene i opplæringsloven, samt hvordan kommunens overordnede arbeid med tidlig innsats fungerer i praksis. I denne forbindelse har vi intervjuet barnehagestyrerne i to kommunale (Korsmo og Disenå) og to private (Slåstad og Ullern) barnehager, totalt tre ansatte i Odal PPT med ansvar for barnehagene og småtrinnet, samt relevante ansatte på Glommasvingen skole som inkluderer den spesialpedagogiske koordinatoren, avdelingslederen for småtrinnet, og to kontaktlærere på henholdsvis 1. trinn og 4. trinn. Alle intervjuene er gjennomført i perioden mars til juni 2023.

5 Spesialpedagogikk i Sør-Odal kommune

Alle barn skal ha mulighet til å lære og utvikle egne ferdigheter ut i fra sine egne forutsetninger. Regelverket som regulerer barn og elever sin rett til et godt pedagogisk og tilrettelagt tjenestetilbud baserer seg på et system med tre nivåer (se figur 5.1). Nivå 1 er det opplæringstilbudet som alle barn og elever får i barnehager og skoler. Nivå 2 omhandler de tilfellene hvor det er bekymring knyttet til et barns utvikling i barnehagen eller mistanke om at en elev ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen, hvorpå utdanningsinstitusjonen prøver ut ulike tiltak og tilpasninger innenfor det ordinære tilbudet for å bidra til barnet eller elevens utvikling. Nivå 3 omfatter de barna eller elevene som har enkeltvedtak om spesialpedagogisk oppfølging, i barnehagen brukes begrepet *spesialpedagogisk hjelp* mens begrepet *spesialundervisning* brukes i skolen.

Nivå	Barnehage	Skole
1	Det ordinære pedagogiske tilbudet	Det ordinære opplæringstilbudet
2	Tilpasninger av det allmennpedagogiske barnehagetilbudet	Tilpasset opplæring
3	Spesialpedagogisk hjelp	Spesialundervisning

Figur 5.1. Tabellen viser de tre nivåene av opplæringstilbud som finnes innen norske barnehager og skoler.

5.1 Odal pedagogisk-psykologiske tjeneste

Odal PPT er sentral i arbeidet med spesialpedagogisk oppfølging i Sør-Odal kommune. Kommunens PP-tjeneste er et interkommunalt samarbeid med nabokommunen Nord-Odal. Odal PPT samarbeider tett med barnehagene i kommunen og Glommasvingen skole for å bidra til at barn og elever med behov for ekstra tilrettelegging eller som har særskilte behov blir godt ivaretatt. PP-tjenesten har et særlig ansvar for å utrede de barna og elevene som har særskilte behov og trenger spesialpedagogisk oppfølging. Disse utredningene kalles sakkyndige vurderinger. I tillegg samarbeider tjenesten med utdanningsinstitusjonene om å fange opp og følge opp sårbare barn og unge. Odal PPT består av ulike faggrupper knyttet til spesialpedagogikk og har egen logoped, og gir PP-tjenester til følgende utdanningsinstitusjoner i Odalskommunene: ¹

- Totalt 11 barnehager
- Garvik skole og Sand sentralskole (barneskoler i Nord-Odal kommune)
- Nord-Odal ungdomsskole
- Glommasvingen skole (barne- og ungdomsskole)

5.2 Kompetanse- og rådgivende team (KORT)

KORT er et tverrfaglig team i Sør-Odal kommune som arbeider med å gi råd og veiledning til ansatte som jobber med barn og unge, samt foresatte. Teamets hovedoppgaver dreier seg om å gi veiledning til ansatte i tematikk knyttet til barn og unge og å drøfte enkeltsaker. Teamet skal også utarbeide tverrfaglige kompetanseplaner for alle som arbeider med barn og unge i kommunen og utvikle rutiner for tverrfaglig samarbeid. I KORT finnes det både faste deltakere: ²

- Barnehage
- Skole
- Helsestasjon (enhetsleder er leder for KORT)

¹ Sør-Odal kommune (2023). Årsmelding 2022 - Barn og unge: Odal PPT

² Sør-Odal kommune (2018). Handlingsveileder: En veiviser for tidlig innsats til barn og unge - Kompetanse- og Rådgivende Team: KORT

- Kommunelege
- Psykiatrisk Team
- Barnevern
- Odal PPT
- Barne- og ungdomspsykiatri (BUP)

Og deltakere som kalles inn ved behov:

- Koordinerende enhet for habilitering og rehabilitering
- Fysioterapi til barn
- Skolelegen
- Psykisk helseteam voksne
- Tannhelsetjenesten
- Politi
- NAV

Ved drøfting av enkeltsaker kan dette foregå anonymt eller, dersom det foreligger samtykke, med navn. Det er ansatte som arbeider nært barnet som tar saken til og legger den frem for KORT. I våre undersøkelser har det kommet frem at dersom det er snakk om barnehagebarn, så er det vanligvis pedagogisk leder på avdelingen som legger frem saken. Hvis det er en elev, er det som oftest kontaktlærer som fremmer saken for drøfting. For å drøfte en enkeltsak i KORT må melder melde inn saken til teamleder i forkant av et av teamets faste møter sammen med relevant informasjon om utfordringens natur, historikk, og ønsker om hva KORT kan bidra med. Det er også åpent for at foresatte kan delta sammen med instansen som melder inn saken til KORT.

5.3 Ressursteamene på Glommasvingen skole

På Glommasvingen skole har hvert av hovedtrinnene ³ et eget ressursteam. Disse er tverrfaglige, rådførende organer. Ressursteamene er ledet av avdelingslederne på de ulike hovedtrinnene, og i møtene drøfter og avgjør teamet aktuelle tiltak og videre saksgang for elever med ulike utfordringer. Ressursteamet kan for eksempel gi veiledning og råd til kontaktlæreren om hensiktsmessige tilpasninger i opplæringstilbudet eller avgjøre at det er behov for en sakkyndig vurdering, avhengig av elevens utfordringer. Alle elever som blir henvist til Odal PPT skal være drøftet i ressursteamet. Det er kun ressursteamet til småtrinnet som er relevant for dette prosjektet, og det er dette teamet det henvises til når *ressursteamet* er omtalt i rapporten. Ressursteamet på småtrinnet har følgende faste deltakere: ⁴

- Avdelingsleder småtrinnet (leder)
- Helsesykepleier (1-2 stk)
- Miljøterapeut
- Spesialpedagogisk koordinator
- SFO-leder

Og følgende deltakere som deltar ved behov og avhengig av sak:

³ Hovedtrinnene i grunnskolen er definert som følgende: 1.-4. trinn (småtrinnet), 5.-7. trinn (mellomtrinnet), 8.-10. trinn (ungdomstrinnet).

⁴ Her er stillingstittel på deltakerne brukt, men vi har fått opplyst at det alltid er snakk om de samme faste deltakerne.

- Miljøterapeuter (1-2 stk)
- Kontaktlærer

5.4 Oppfølging av forvaltningsrevisjonsprosjekt om spesialundervisning i 2016

I forvaltningsrevisjonsprosjektet om spesialundervisning som ble gjennomført i Sør-Odal kommune i 2016 ble det gitt noen anbefalinger som det har vært aktuelt å se på om kommunen har fulgt opp, i og med at kommunestyret vedtok disse anbefalingene. I kommunestyremøtet 7. mars 2017, jf., sak 014/17, ble det fattet følgende vedtak:⁵

- Kommunestyret tar rapport om Spesialundervisning til orientering.*
- Kommunestyret ber administrasjonen følge opp rapportens anbefalinger, og fremlegge rapporter og saker til politisk behandling fortløpende.*
- Kontrollutvalget innhenter tilbakemelding fra administrasjonen om hvordan anbefalingene er fulgt opp, innen 1.10.17. Saken oversendes Oppvekst- og kulturutvalget og Helse- og omsorgsutvalget for gjennomgang og videre oppfølging.*

I arbeidet med denne forvaltningsrevisjonen har vi undersøkt hvordan kommunen har fulgt opp følgende anbefalinger i rapporten som kommunestyret vedtok:⁶

- *Kommunen bør sikre at all relevant dokumentasjon knyttet til elever med enkeltvedtak om spesialundervisning ligger i elevenes sentrale elevmapper.*
- *Kommunen bør sikre at innholdet i enkeltvedtakene er i henhold til Utdanningsdirektoratets krav som fremgår av direktoratets veileder for nasjonalt tilsyn og i veileder for spesialundervisning.*

I kontrollutvalgsmøte 30.11.17, jf., sak 59/2017, gjennomførte kontrollutvalget en oppfølging av hvordan administrasjonen i kommunen hadde fulgt opp anbefalingene som kommunestyret vedtok. I en skriftlig tilbakemelding rapporterte administrasjonen at følgende var blitt gjort med hensyn til de to anbefalingene nevnt over:

- *Kommunen bør sikre at all relevant dokumentasjon knyttet til elever med enkeltvedtak om spesialundervisning ligger i elevenes sentrale elevmapper.*
 - Kommunen har nå gått over til elektronisk saksbehandling og arkiv. Dette gjelder også de sentrale elevmappene, og arkiveringen av relevant dokumentasjon følger nå den papirløse rutinen.
- *Kommunen bør sikre at innholdet i enkeltvedtakene er i henhold til Utdanningsdirektoratets krav som fremgår av direktoratets veileder for nasjonalt tilsyn og i veileder for spesialundervisning.*
 - Dette er sikret gjennom arbeidet med Fylkesmannens tilsynsrapport Forvaltningskompetanse - avgjørelser om særskilt tilrettelegging (spesialundervisning). Påviste avvik er lukket.

⁵ Kommunestyremøte i Sør-Odal kommune (07.03.2017). Sak 014/17 - Rapport forvaltningsrevisjon - Spesialundervisning.

⁶ Hedmark Revisjon IKS (2016). Forvaltningsrevisjonsrapport - Spesialundervisning i Sør-Odal. Merk! Det var flere anbefalinger i rapporten, men det er kun disse anbefalingene det var aktuelt å følge opp i dette prosjektet.

Kontrollutvalget vedtok i sak 59/2017 at de ønsket en ny orientering fra administrasjonen i løpet av høsten 2018, med hensyn til implementeringen av anbefalingene i rapporten og lukking av avvik i Fylkesmannens tilsynsrapport.⁷

I kontrollutvalgsmøte 27.08.18 jf., sak 37/18, fikk kontrollutvalget en ny orientering fra administrasjonen vedrørende oppfølgingen av anbefalingene i rapporten. I møtet gav administrasjonen følgende svar med hensyn til de to anbefalingene nevnt over:

- *Kommunen bør sikre at all relevant dokumentasjon knyttet til elever med enkeltvedtak om spesialundervisning ligger i elevenes sentrale elevmapper.*
 - Det har blitt et helelektronisk arkiv som sikrer dette.
- *Kommunen bør sikre at innholdet i enkeltvedtakene er i henhold til Utdanningsdirektoratets krav som fremgår av direktoratets veileder for nasjonalt tilsyn og i veileder for spesialundervisning.*
 - De dokumentene, sakkyndig vurdering fra PPT og kommunens enkeltvedtak, skal følge hverandre, malene skal bygges opp på samme lest. Dette er ok når det innvilges spes.und, Hvis det er et nei, så har de ikke helt kommet i mål med dette. Dette jobbes det videre med.

Kontrollutvalget valgte å ikke følge opp saken ytterligere selv om noen av anbefalingene ikke var fullstendig fulgt opp av administrasjonen. Fylkesmannens tilsyn ble avsluttet i mars 2018.

⁷ Kontrollutvalgsmøte i Sør-Odal kommune (30.11.2017). Sak 59/2017 - Oppfølging av forvaltningsrevisjon Spesialundervisning.

6 Problemstilling 1 – Spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning

Sikrer kommunen at alle barn med behov for spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning fanges opp tidlig, og gis den hjelpen de har behov for?

6.1 Revisjonskriterier for problemstilling 1

Følgende er en tabell med de kriterier vi har benyttet for å besvare problemstillingen og våre vurderinger av disse. Kriteriene er gjengitt i kortform. For en full utledning av revisjonskriteriene, se [vedlegg A](#). Tabellen er interaktiv og leseren kan gå rett til den enkelte vurdering ved å trykke på det enkelte kriteriet. Vurderingene er knyttet til de data som er samlet inn og som blir gjengitt i kapitlene nedenfor. Vi gjør derfor leseren oppmerksom på at vurderingene må sees opp imot de innhentede data i prosjektet.

	Kriterium 1	Barnehagene i Sør-Odal kommune bør ha tilgang til verktøy som gjør at de er i stand til å arbeide systematisk med observasjoner, vurderinger, og dokumentasjon knyttet til barn sine språklige, motoriske, og sosiale ferdigheter.
	Kriterium 2	Sør-Odal kommune må sørge for at det innhentes samtykke fra foreldrene før PP-tjenesten utarbeider en sakkyndig vurdering av om barnet har behov og rett til spesialpedagogisk hjelp.
	Kriterium 3	Barnehagene i Sør-Odal kommune bør ha etablerte rutiner for henvisning til kommunens PP-tjeneste, herunder bør rutineene inkludere: <ul style="list-style-type: none"> a. Samarbeid med foreldrene i tilfeller hvor barnet ikke går i barnehagen. b. Beskrivelse av barnehagens kartlegging, iverksatte tiltak, og evaluering av tiltakene.
	Kriterium 4	Sør-Odal kommune må fatte vedtak om rett til spesialpedagogisk hjelp i henhold til gjeldende lovverk, herunder: <ul style="list-style-type: none"> a. Innhold i sakkyndige vurderinger. b. Innhold i enkeltvedtak. c. Samsvar mellom sakkyndige vurderinger og enkeltvedtak.
	Kriterium 5	Sør-Odal kommune skal gi tilbud om spesialpedagogisk hjelp til barn med behov for det, uavhengig av om de går i barnehagen eller ikke.
	Kriterium 6	Glommasvingen skole må sørge for at elevene på 1.-4. trinn får undervisningsvurdering i skolefagene, slik at skolen fortløpende kan vurdere om elevene får et tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet.
	Kriterium 7	Glommasvingen skole bør ha etablerte rutiner for henvisning til kommunens PP-tjeneste, herunder bør rutineene inkludere: <ul style="list-style-type: none"> a. Samarbeid med eleven og foreldrene. b. Bruk av standardiserte skjemaer. c. Beskrivelse av skolens kartlegging, iverksatte tiltak, og evaluering av tiltakene.
	Kriterium 8	Sør-Odal kommune må fatte vedtak om rett til spesialundervisning i henhold til gjeldende regelverk, herunder: <ul style="list-style-type: none"> a. Innhold i sakkyndige vurderinger. b. Innhold i enkeltvedtak. c. Samsvar mellom sakkyndige vurderinger og enkeltvedtak.
	Kriterium 9	Sør-Odal kommune skal sørge for at elever med enkeltvedtak om rett på spesialundervisning får tilbud om spesialundervisning.
	Kriterium 10	Den totale saksbehandlingstiden for spesialundervisningsvedtak bør som hovedregel ikke ta mer enn tre måneder fra undersøkelse til vedtak.

6.2 Innhentet data

6.2.1 Spesialpedagogisk hjelp i barnehage

I kommunens **Temaplan for Oppvekst 2019-2029** er det beskrevet at kommunens overordnede strategiske mål for barnehagene i perioden er:

«Barnehagene i Sør-Odal skal bidra til at barna utvikler et godt selvbilde, sosial kompetanse og faglige forutsetninger for skole og utdanning.»

Et av kommunens tre utviklingsmål knyttet til dette er at barnehagene skal ha fokus på tidlig innsats, og god samhandling mellom ulike tjenester og et godt barnehage-hjem-samarbeid. For å oppnå dette er bruk av felles kartleggings- og arbeidsverktøy i barnehagene en del av kommunens strategi for å lykkes med tidlig innsats. Videre er to av de spesifikke tiltakene i barnehagene at personalet skal bruke pedagogisk analyse som verktøy, og at barnehagene skal ha kartleggingsverktøy som barnehagens ansatte kjenner til. Temaplanens siste del består av et handlingsprogram som beskriver hvilket år kommunen skal arbeide med de spesifikke tiltakene som er beskrevet i temaplanens første del. I handlingsprogrammet er det beskrevet at man i kommunen skal bruke felles kartleggings- og arbeidsverktøy med hensyn til tidlig innsats hvert år i perioden 2020-2023. Videre er det beskrevet at det er et tett samarbeid mellom alle barnehagene, inklusiv de fire private barnehagene, med tanke på opptak og kompetanseutvikling.⁸

I **intervjuer med barnehagestyrere** har det fremkommet informasjon som bekrefter at barnehagene i Sør-Odal kommune (både kommunale og private) bruker en rekke felles kartleggingsverktøy for å fange opp og følge opp barn med særskilte utfordringer. Alle kartleggingsverktøyene, utenom ett, er etablerte og kjente kartleggingsverktøy, anbefalt for bruk i barnehage av autoritative faglige aktører⁹ på området, og er basert på anerkjent forskning og faglig metodikk for avdekking og oppfølging av barn med særskilte utfordringer. Under følger en liste over kartleggingsverktøyene barnehagene i kommunen bruker samt en beskrivelse av hvilken problematikk verktøyet er rettet mot:

- **TRAS**
 - *Består av observasjonsmateriale for å kartlegge barnets **språklige ferdigheter** over tid. Barnehageansatte fyller ut et skjema basert på observasjoner den ansatte gjør i daglig samspill med barnet. Skjemaet skal brukes sammen med en håndbok. Formålet med verktøyet er å vurdere barnets språkutvikling sammenlignet med normalutvikling i alderen 2-5 år. Inkludert i verktøyet er et reservasjons- og samtykkeskjema til barnets foresatte. Vi har fått opplyst at det er vanlig praksis i barnehagene å gjennomgå samtykkeskjemaet med foreldrene når barnet begynner i barnehagen.*
- **MIO**
 - *Består av observasjonsmateriale for å kartlegge utviklingen av barnets **matematiske ferdigheter** i alderen 2-5 år basert på resultater innenfor hovedområdene telling og antall, problemløsning, og geometri.*
- **«Alle-med»**
 - *Består av et skjema og en håndbok for å kartlegge følgende seks utviklingsområder hos barnet: **språkutvikling, lek, sosio-emosjonell utvikling, hverdagsaktiviteter,***

⁸ Sør-Odal kommune (2019). *Temaplan oppvekst 2019-2029*.

⁹ Med unntak av relasjonskartleggingsverktøyet er alle verktøyene å finne på Statped, Helsedirektoratet, Regionsenter for barn og unges psykiske helse Øst og Sør (RBUP Øst), eller Senter for praksisrettet utdanningsforskning (SePU) sine nettsider.

trivsel, sansemotorisk utvikling. Verktøyet gir et helhetlig bilde av barnet og hva barnet mestrer på en måte som er forståelig for både foreldre, barnehagelærere, og andre fagfolk. Verktøyet er utviklet som en forenkling av barnehagens observasjonsarbeid knyttet til barnehagebarns normalutvikling, og er utarbeidet av barnehagelærere som selv arbeider i praksisfeltet.

- ASQ
 - Består av spørreskjema som fylles ut av barnets foresatte for å kartlegge barnets evner knyttet til: **kommunikasjon, grovmotorikk, finmotorikk, og problemløsning.** Verktøyet inkluderer også retningslinjer til barnehageansatte som blant annet omfatter bruk av verktøyet, informasjon til foresatte, samt oppbevaring av og behandling av informasjonen som blir samlet inn gjennom anvendelse av verktøyet.
- Kvello-modellen
 - Består av et skjema som fylles ut om det enkelte barn for å kartlegge de mest relevante **risiko- og beskyttelsesfaktorene i barnets liv.** Verktøyet finnes i kommunens handlingsveileder for tidlig innsats til barn og unge.
- Relasjonskartlegging
 - Består av et fargeleggingsskjema som brukes for å kartlegge **barnehageansattes holdninger og følelser knyttet til det enkelte barn.** Skal brukes som et utgangspunkt for felles refleksjon blant de ansatte med mål om å undersøke hva de ansattes holdninger samlet sett betyr for det enkelte barnets barnehagemiljø. Gjennomføres fast to ganger i året som en del av barnehagenes årshjul.
- Pedagogisk analyse
 - Et verktøy for å **identifisere og analysere de opprettholdende faktorene ved en utfordring** hos et barn. Består av et tankekart hvor man identifiserer de opprettholdende faktorene, og et analyseskjema hvor man kan vurdere og organisere pedagogiske tiltak og strategier rettet mot de spesifikke opprettholdende faktorene. Analysen gjennomføres kollektivt på avdelingsmøter.

Dokumentet **Utfordringer for barn/barnegrupper i barnehagens læringsmiljø**¹⁰ beskriver saksgangen i kartlegging av barn man er bekymret for, samt fremgangsmåten for anvendelse av kartleggingsverktøyene. Dokumentet er basert på kommunens arbeid med kompetansepakken *Interne støttesystemer i barnehagen*.¹¹ I intervjuer fremkommer det at barnehagene er kjent med dette dokumentet. Saksgangen i kartleggingen av barn med særskilte utfordringer i barnehagene kan inndeles i tre følgende nivåer:

1. Arbeid med pedagogisk analyse internt i avdelingen.¹² Ved bekymring skal den ansatte:
 - Melde ifra til pedagogisk leder på avdelingen
 - Drøfte saken på avdelingsmøte
 - Drøfte saken med barnehagestyrer
 - Gjennomføre en pedagogisk analyse i samråd med resten av avdelingen

¹⁰ Dokumentet ble oversendt til revisjonen fra Odal PPT i forbindelse med intervju.

¹¹ Kompetansepakken er en del av FoU-prosjektet Kultur for Læring i regi av statsforvalteren i Innlandet, og arbeidet med kompetansepakken har vært et samarbeidsprosjekt mellom barnehagene i Kongsvingerregionen.

¹² Dette er en sjekkliste utarbeidet av Odal PPT for barnehagene i Sør-Odal kommune for å sikre at barnehagene gjennomfører tilstrekkelig førhenvisningsarbeid, dvs., tiltak og oppfølging før de sender en offisiell henvisning om sakkyndig vurdering til PP-tjenesten. Vi har fått opplyst i intervju med barnehagestyrere at denne fasen vanligvis tar to-tre uker.

- Sette i gang tiltak basert på funn i pedagogisk analyse, hele avdelingen følger opp tiltak
 - Drøfte saken med barnets foresatte
 - Evaluere utprøvde tiltak. Vurdere å eventuelt få ekstern bistand
2. Arbeid med det interne støttesystemet i barnehagen.¹³ Etter at barnehagen har gjennomført en pedagogisk analyse og iverksatt en tiltaksplan kan ett av tiltakene omhandle ytterligere kartlegging av barnet gjennom egne kartleggingsverktøy. Følgende kartleggingsverktøy kan brukes av barnehagen selv ifølge dokumentet:
- «Alle-med»
 - TRAS
 - *Kvello-modellen*¹⁴

Kartleggingen på nivå 2 analyseres ofte av barnehagen i samråd med Odal PPT.

3. Samarbeid med barnehagens eksterne støttesystem dersom det er avdekket behov for det. Med det eksterne støttesystemet menes andre velferdstjenester, som f.eks. logoped, helsesykepleier, PPT, fysioterapeut, barnevern, barnekoordinator. Kommunens kompetanse- og rådgivende team (KORT) er også inkludert i det eksterne støttesystemet. Barnets foresatte må gi samtykke for at andre instanser skal kobles på saken, og kommunen har utarbeidet et eget **skjema for samtykkeerklæring for tverrfaglig samarbeid** som brukes i disse tilfellene. I intervju har det også fremkommet at noen av barnehagene har egne samtykkeskjemaer knyttet til spesifikke typer tverrfaglig samarbeid, som f.eks. samtykke til at Odal PPT observerer barnet i barnehagen, eller samtykke til at barnehagen drøfter barnets utfordringer i KORT. Dersom det er aktuelt med ytterligere kartlegging av barnet på nivå 3, vil barnehagen få bistand til følgende typer kartlegging:
- ASQ
 - MIO
 - 2-5 år, vurdering av barnets utvikling og atferd
 - Fokus på tidlig innsats før skolestart

De tre nivåene beskrevet ovenfor er å regne som *førhenvissningsarbeid*, dvs., arbeid som barnehagen enten alene eller i samråd med andre instanser gjør av tilpasninger for barnet før det sendes en henvisning til Odal PPT om utarbeidelse av en sakkyndig vurdering. Henvisningen om sakkyndig vurdering markerer den «offisielle» starten på saken om spesialpedagogisk hjelp.

Med tanke på dokumentasjon av systematisk kartleggingsarbeid i barnehagene har vi i **intervjuer med barnehagestyrere** fått opplyst at dette gjøres både gjennom skjemaene som inngår i kartleggingsverktøyene og ved at de ansatte tar egne notater mens de arbeider med oppfølgingstiltak overfor barnet. Notatene som de ansatte tar danner deretter utgangspunktet for plenumsdiskusjoner om saken i avdelingsmøter og personalmøter. Videre blir dokumentasjonen på utprøvde tiltak låst inn i arkivskap i barnehagen. Vi har fått opplysninger fra en av barnehagestyrerne om at det er planlagt å

¹³ Hvilke ansatte som inngår i det interne støttesystemet vil variere i de ulike barnehagene ettersom dette avhenger av hvilken kompetanse som finnes blant de ansatte i barnehageenheten. Barnehagestyrer har ansvar for å definere det interne støttesystemet i sin barnehage basert på en kompetansekartlegging. Vi har fått opplyst at arbeidet med å definere det interne støttesystemet i barnehagene skal starte høsten 2023, og at dette dermed ikke er på plass enda.

¹⁴ Enkelte funn i modellen gjør at saken umiddelbart skal bringes til nivå 3. F.eks., skal barnehagen ved mistanke om rus, vold, eller overgrep umiddelbart melde saken til barneverntjenesten i henhold til meldeplikten i barnevernloven § 13-2. Dersom man gjennom modellen avdekker at barnet har tre eller flere vedvarende risikofaktorer i livet sitt anbefales det at barnehagen tar saken til KORT.

implementere Visma Flyt Sikker Sak ¹⁵ i kommunen slik at denne dokumentasjonen lettere kan synliggjøres for foresatte og slik at den kan samles på samme sted som eventuelle sakkyndige vurderinger.

Sør-Odal kommune har utarbeidet et eget henvisningsskjema kalt **Melding til Odal PPT** som skal brukes av barnehager og skoler ved behov for sakkyndig vurdering. I henvisningsskjemaet er det en egen del som omhandler samtykke fra barnet/elevens foresatte. I delen som omhandler samtykke finnes det også kortfattet informasjon om prosessen knyttet til å fatte enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning, samt en avkrysningsrubrikk hvor foresatte kan krysse av for hvilke tjenester de samtykker til at PP-tjenesten kan samarbeide og utveksle informasjon med. Skjemaet inneholder også informasjon til foresatte om at samtykket kan endres eller trekkes tilbake når som helst ved en skriftlig henvendelse til Odal PPT. I intervjuer har barnehagestyrerne informert om at samtykke alltid innhentes før det sendes en henvisning til Odal PPT.

Kommunens henvisningsskjema inneholder egne felter hvor henvisende enhet (barnehage/skole/foresatt) skal fylle inn informasjon relatert til følgende punkter: ¹⁶

- *Hva henvisningen gjelder*
 - Form for spesialpedagogisk hjelp eller eventuell annen bistand fra Odal PPT som for eksempel veiledning til enhetens pedagogiske personale eller systemisk arbeid.
- *Bakgrunnen for henvisningen*
 - Informasjon om hvilke vansker barnet/eleven har.
- *Førhenvisningsarbeid*
 - Rutiner og praksis for førhenvisningsarbeid (de tre punktene omtalt tidligere i rapporten) skal være gjennomført av henvisende enhet.
 - Oversikt og evaluering av tiltakene som henvisende enhet har gjennomført.
- *Samarbeidsinstanser*
 - Hvilke eventuelle andre tjenester henvisende enhet har samarbeidet med i saken tidligere.
- *Vedlagt dokumentasjon*
 - Oversikt over hvilken informasjon som er vedlagt, f.eks. tidligere utredninger for syn/hørsel, pedagogisk rapport og pedagogisk analyse gjennomført av henvisende enhet.
- *Informasjon om henvisende enhet*
 - Oppnevnt kontaktperson i henvisende enhet for Odal PPT, samt underskrift fra henvisende enhet og foresatte.

Dersom henvisningen dreier seg om behov for oppfølging av logoped så har kommunen utarbeidet egne henvisningsskjemaer for dette.

I **intervjuer med barnehagestyrere** har vi fått opplysninger om at barnehagestyrerne bruker kommunens henvisningsskjemaer ved henvisning om sakkyndig vurdering til Odal PPT. Videre fremkom det at barnehagene følger rutineene for førhenvisningsarbeid før de sender henvisning, og at dokumentasjonen barnehagene utarbeider som en del av dette følger med henvisningsskjemaet.

¹⁵ Visma Flyt Sikker Sak er et elektronisk saksbehandlingssystem laget for å arbeide med sensitiv informasjon på en digitalisert, trygg, og sikker måte.

¹⁶ Sør-Odal kommune. *Melding til Odal PPT*.

I vår mappegjennomgang av mapper for barnehagebarn gjorde vi oss følgende merknader:¹⁷

- Sakkyndige vurderinger
 - Utarbeidet ved standardiserte maler som inneholder:
 - En vurdering av sen utvikling og lærevansker hos barnet.
 - Realistiske mål for barnets utvikling og læring.
 - En vurdering av om barnets behov kan avhjelpes innenfor det allmennpedagogiske barnehagetilbudet.
 - Informasjon om hvilken spesialpedagogisk hjelp og organisering som vil bidra til barnets utvikling og læring.
 - Informasjon om omfanget av den spesialpedagogiske hjelpen.
 - Informasjon om kompetansen til de som gir den spesialpedagogiske hjelpen.
 - Alle de sakkyndige vurderingene vi har gjennomgått var utarbeidet i henhold til de standardiserte malene.
- Enkeltvedtak
 - Utarbeidet ved standardiserte maler som inneholder:
 - Informasjon om hva slags spesialpedagogisk tilbud barnet får.
 - Informasjon om varigheten av den spesialpedagogiske hjelpen.
 - Informasjon om omfanget av den spesialpedagogiske hjelpen, med et spesifikt antall timer i uken og i året.
 - Informasjon om organiseringen av den spesialpedagogiske hjelpen.
 - Informasjon om kompetansen til den eller de som skal utføre den spesialpedagogiske hjelpen.
 - Et tilbud om forelderådgivning.
 - I vedtaksmalen står vedtaket helt fremst i dokumentet. Alle enkeltvedtakene med unntak av ett var utformet i henhold til kommunens vedtaksmal.
 - I et enkeltvedtak som omhandlet logopedtjenester var vedtaket beskrevet under *Omfang* i midten av vedtaksdokumentet.
 - I to av mappene manglet det enkeltvedtak. Ifølge kommunen er disse to enkeltvedtakene under arbeid og de har satt en intern frist for ferdigstilling av disse sakene.
 - I en av mappene fremkom det av epostkorrespondanse mellom Odal PPT og barnehagen at barnet ikke har fått spesialpedagogisk hjelp i henhold til enkeltvedtaket. I en forklaring fra kommunen fremkommer det at dette skyldes uforutsett sykefravær i Odal PPT, og at barnet i denne saken likevel har fått oppfølging selv om oppfølgingen ikke er i henhold til enkeltvedtaket.
 - Det er samsvar mellom sakkyndig vurdering og enkeltvedtak i alle mappene hvor sakkyndig vurdering og enkeltvedtak foreligger.
- Årsrapport
 - Utarbeidet ved standardiserte maler som inneholder:
 - En oversikt over den spesialpedagogiske hjelpen barnet har fått.
 - En vurdering av barnets utvikling.

¹⁷ Vi gjennomgikk seks mapper for barnehagebarn totalt. I en av mappene flyttet barnet ut av kommunen kort tid etter at sakkyndig vurdering var utarbeidet, og er derfor ikke medregnet i analysen av enkeltvedtak, årsrapport, og saksbehandlingstid.

- Dokumentasjon på at den som har gjennomført den spesialpedagogiske hjelpen har utarbeidet årsrapporten.
- Dokumentasjon på at årsrapporten er sendt til foresatte og til kommunen.

I **dialog med enhetslederen for Odal PPT** har vi fått opplyst at barn som ikke har gått i barnehage i Sør-Odal kommune de siste årene, ikke har hatt behov for spesialpedagogisk hjelp. Ettersom det er høy barnehagedekning i kommunen utgjør barna som ikke går i barnehage en liten gruppe barn.¹⁸ Vi har også fått forklart at kommunen har rutiner dersom det skulle dukke opp behov for spesialpedagogisk hjelp blant barn i denne gruppen. Disse rutinene består av at helsestasjonen gir beskjed til Odal PPT dersom de oppdager et barn de mistenker har behov for spesialpedagogisk hjelp, og at det i disse tilfellene vil være foreldrene som tar direkte kontakt med Odal PPT for en sakkyndig vurdering. En PP-rådgiver fortalte at selv om det er flere henvendelser fra helsestasjonen til Odal PPT nå enn tidligere, er slike saker sjeldne ettersom det er høy dekningsgrad i barnehagene i kommunen. Kommunen har hatt minst en slik sak tidligere, men dette ligger lengre tilbake i tid.

I **dialog med enhetslederen for helsestasjonen** har vi fått opplyst at selv om det per juni 2023 ikke er noen barn som ikke går i barnehage som mottar spesialpedagogisk hjelp, er de kjent med at dette er blitt gitt til barn i denne gruppen tidligere. Videre forklarte enhetslederen at det ikke finnes konkrete rutiner knyttet til spesialpedagogisk hjelp til barn som ikke går i barnehage, men at de på helsestasjon gjennomfører kartlegginger av utvikling og språk samt har oversikt over hvilke barn som ikke går i barnehage. Helsestasjonen henviser derfor på eget initiativ til Odal PPT dersom de ser det er behov for det. Videre fortalte enhetslederen at helsestasjonen deltar i KORT hvor man eventuelt kan drøfte saken med andre tjenester (Odal PPT deltar her også f.eks.).

6.2.2 Spesialundervisning i skole

I **Temaplan for Oppvekst 2019-2029** er utarbeidelse av maler for planer og vurderinger av læringsmål og elevenes deltakelse i vurderingsarbeidet beskrevet som ett av tiltakene i perioden for å sikre høy kvalitet i skolen. Et annet tiltak beskrevet i temaplanen, er at skolen skal utarbeide maler og matriser for underveisvurdering med hensikt om å formidle elevenes nåværende kompetanse og råd for videre faglig utvikling på en enkel måte.

I dialog med Glommasvingen skole sin spesialpedagogiske koordinator har vi fått opplyst at det i 2022 og 2023 har vært fokus på å utarbeide en ny struktur for arbeidet knyttet til kartlegging og oppfølging av elever med behov for ekstra tilrettelegging. Den spesialpedagogiske koordinatoren trakk frem følgende dokumenter som kommer til å være sentrale i dette arbeidet på skolen fremover:

- **Ny språk, lese- og skriveplan for 1.-10. trinn.** Planen var ny skoleåret 2022/2023, og ligger tilgjengelig for alle ansatte og lærere på hvert trinn-rom på skolen. Spesialpedagogisk koordinator ledet arbeidsprosessen og utarbeidet planen sammen med skolens bibliotekar og tre andre lærere.
- **Plan for begynneropplæring** skal tas i bruk fra og med skoleåret 2023/2024. Revisjonen fikk et eksemplar av det uferdige arbeidsdokumentet i april 2023.
- **Plan for gjennomføring og resultatoppfølging av nasjonale prøver, kartleggingsprøver, og undersøkelser for Glommasvingen skole** som var ny skoleåret 2022/2023.

¹⁸ [Statistikk fra Udir](#) viser at Sør-Odal kommune har en dekningsgrad i barnehage på rundt 96,3 %. Antallet barn i barnehage i kommunen var 367 i [desember 2022](#), som tilsier at det dreier seg om rundt 14 barn.

- Nye maler for skjemaer for henvisning og dokumentasjon fra skolen til PPT.

Plan for gjennomføring og resultatoppfølging av kartleggingsundersøkelser beskriver de ulike kartleggingsundersøkelsene som blir gjennomført på skolen. Planen er tredelt (se figur 6.2.2.1);

- nivå 1 gjelder alle elever,
- nivå 2 gjelder elever som ikke følger aldersadekvat utvikling og hvor kontaktlæreren prøver ulike tilpasninger i opplæringstilbudet, og
- nivå 3 gjelder elever som ikke responderer som forventet på tiltak og tilpasninger av opplæringstilbudet.¹⁹

Av de generelle kartleggingsundersøkelsene som er relevante for 1.-4. trinn nevner planen nasjonale kartlegginger i regi av Utdanningsdirektoratet for 1. og 3. trinn, sosiogrammer for 1., 2., og 3. trinn i regi av miljøterapeuter og kontaktlærer, og Spekter-undersøkelsen som gjennomføres fra og med 4. trinn i regi av miljøterapeut og kontaktlærer. I tillegg får alle elever underveisvurderinger i form av elevsamtaler to ganger i året med kontaktlæreren sin.²⁰ Kontaktlærer og avdelingsleder følger opp resultatene fra de generelle kartleggingsundersøkelsene ved hjelp av Conexus engage²¹ og drøfter hvilke elever som har behov for tilpasninger innenfor det ordinære opplæringstilbudet. Ifølge planen skal kontaktlærer og avdelingsleder sammen lage en analyse- og tiltaksplan som beskriver de spesifikke tiltakene som skal gjennomføres overfor eleven. Analyse- og tiltaksplanen var imidlertid ferdig utarbeidet i 2023 og har ikke vært tatt i bruk enda. I intervju med kontaktlærere forklarte de at praksis hittil har vært at kontaktlæreren tar saker til ressursteamet dersom de oppdager at en elev har faglige eller sosiale utfordringer etter kartlegging på nivå 1 (se figur 6.2.2.1). Videre har ressursteamet kommet med innspill til kontaktlæreren på aktuelle tiltak eller eventuelt avgjort at kontaktlæreren skal sende en henvisning til Odal PPT.

¹⁹ I samme dokument finnes en detaljert plan over skolens kartlegging på de ulike nivåene, se [Vedlegg B](#).

²⁰ Basert på informasjon innhentet i intervjuer.

²¹ [Conexus engage](#) er et digitalt system hvor kontaktlæreren kan samle all data og informasjon om elevene på et sted. Elevinformasjonen som legges inn i systemet følger eleven gjennom skolegangen.

	Nivå 1 <i>Gjelder alle elever</i>	Nivå 2 <i>Elever som ikke følger aldersadekvat utvikling</i>	Nivå 3 <i>Elever som ikke responderer som forventet på tiltak</i>
Følge opp faglig utvikling	Se Glommasvingens prøveplan for obligatoriske kartlegginger. Samsvarer resultatene med lærers observasjoner og generell oppfatning av elevenes faglige nivå? Husk elevsamtaler og dynamiske kartlegginger.	Se Glommasvingens prøveplan for anbefalinger for videre kartlegginger. Samarbeid med andre på team og avdelingsleder.	Melde sak til ressursteam for drøfting med PPT når tiltak er prøvd ut og evaluert, og det ikke er ønsket utvikling.
Tilrettelegging, følge opp	<p><i>For språk, lesing og skriving:</i> Se forslag til metoder og arbeidsmåter under «Plan for trinn» kapittel 13 i «Språk-, lese- og skriveopplæringsplanen»</p> <p><i>For matematikk:</i> Aktiv bruk av varierte konkrete og produksjonsapper på læringsbrettet. Mattediskusjoner.</p> <p><i>For engelsk:</i> Aktiv bruk av produksjonsapper. Læringsamtaler.</p>	Tiltak skal være basert på kartlegginger, andre vurderinger og observasjoner. Drøfte og vurdere egnede tiltak på team og avdelingsleder.	Drøfte i ressursteam. Avklare tiltak innenfor den ordinære opplæringen.
Eksempler på organisering	Ordinær opplæring i hel klasse og/eller mindre grupper. Klasselesekurs. Mattedager. Engelsk prosjekter.	Intensive lesekurs, mattekurs, spesiell tilrettelegging på stasjoner, grupper på tvers av klasser og trinn.	Dersom eleven henvises til PPT vil sakkyndig vurdering gi anbefalinger.

Figur 6.2.2.1. Glommasvingens skole plan for kartlegging og oppfølging av elevenes språk-, lese-, skrive-, regne-, og engelskferdigheter.²²

I **intervju med skolens spesialpedagogiske koordinator** fikk vi informasjon om at de er i en utviklingsprosess på skolen med tanke på saksgangen fra bekymring til spesialundervisning, men med strukturer og planer på plass vil det være en mer systematisk prosess fremover. På skolen bruker de et flytskjema (**Flytskjema: Spesialundervisning**, se [Vedlegg C](#)) som utgangspunkt for saksgangen fra kartlegging og bekymring rundt en elev til enkeltvedtak og spesialundervisning. Alle planer og skjemaer knyttet til flytskjemaet er planlagt å være ferdige i løpet av vårhalvåret 2023, slik at flytskjemaet viser saksgangen slik det skal fungere på Glommasvingen skole fra og med høsten 2023. Revisjonen har fått eksemplarer av standardiserte skjemaer knyttet til skolens kartleggings-, vurderings-, og oppfølgingsarbeid i forkant av eventuell henvisning til Odal PPT for sakkyndig vurdering. Her følger de standardiserte skjemaene sortert etter oppfølgingsnivå fra figur 6.2.2.1:

²² Sør-Odal kommune (2023). *Plan for gjennomføring og resultatoppfølging av: Nasjonale prøver, kartleggingsprøver og undersøkelser for Glommasvingen skole 2022/23.*

- Nivå 1
 - **Oppfølging etter kartlegging**, skjema som skal fylles ut av kontaktlærer og drøftes sammen med avdelingsleder.
- Nivå 2
 - **Analyse- og tiltaksplan**, fremdriftsplanen som kontaktlærer og avdelingsleder utarbeider for en elev med faglige utfordringer med tiltak og tilpasninger som skal bedre utfordringene. Skjemaet inneholder også en evalueringsdel som skal fylles inn i en oppfølgingssamtale hvor kontaktlærer og avdelingsleder avgjør om saken skal tas videre til ressursteam eller ikke.
- Nivå 3
 - **Melding om bekymring til ressursteam**, kontaktlærer legger inn informasjon om elevens faglige og/eller sosiale utfordringer, utprøvde tiltak, og spesifikke ønsker fra kontaktlæreren i saken.
 - **Pedagogisk rapport**, utarbeides av kontaktlærer og spesialpedagogisk koordinator etter at saken har vært hos ressursteamet hvor det er avgjort at det er behov for henvisning om sakkyndig vurdering til Odal PPT. Skal inneholde informasjon knyttet til: elevens bakgrunn, kartleggingsresultater, læringsmiljø, faglige ferdigheter, elevens stemme, særskilt språkopplæring.

Glommasvingen skoles rutiner for henvisning om sakkyndig vurdering er beskrevet i **Flytskjema: Spesialundervisning**. Rutinene kan oppsummeres på følgende måte:

1. Skolens ressursteam avgjør om eleven har behov for en sakkyndig vurdering.
2. Elevens kontaktlærer og skolens spesialpedagogiske koordinator utarbeider en pedagogisk rapport.
3. Skolens spesialpedagogiske koordinator utarbeider innkalling til henvisningssamtale, og inviterer elevens foresatte til en henvisningssamtale. Pedagogisk rapport og analyse- og tiltaksplan legges ved innkallingen.
4. Skolens spesialpedagogiske koordinator og elevens kontaktlærer har en henvisningssamtale med elevens foresatte, hvor de informerer om pedagogisk rapport og videre saksgang, samt fyller ut og signerer henvisningsskjemaet sammen med elevens foresatte.

Ved selve henvisningen bruker skolen det samme standardiserte skjemaet som brukes i barnehagene, kalt **Melding til Odal PPT**. Dette dokumentet er beskrevet i kapittel 6.2.1 - Spesialpedagogisk hjelp. Pedagogisk rapport legges ved henvisningsskjemaet, sammen med eventuell annen relevant dokumentasjon (f.eks. utredning av syn/hørsel). Dersom det dreier seg om en såkalt *re-henvisning*²³ har skolen et eget standardisert skjema for utarbeidelse av pedagogisk rapport i slike saker.

Vi har følgende merknader fra vår **mappegjennomgang av elevmapper**:²⁴

- Sakkyndige vurderinger
 - Utarbeidet ved standardiserte maler som inneholder:
 - En vurdering av elevens utbytte av ordinære opplæring.

²³ I tilfeller hvor eleven allerede mottar spesialundervisning og det er behov for mer omfattende spesialundervisning, eller spesialundervisning i andre fag, eller om enkeltvedtaket er i ferd med å utløpe og eleven fortsatt har behov for spesialundervisning.

²⁴ Vi gjennomgikk 10 elevmapper totalt. Noen av mappene inneholder flere saksforløp. F.eks. dersom eleven har mottatt spesialundervisning over flere år.

- En vurdering av elevens lærevansker og andre forhold som er viktig for opplæringen.
- En vurdering av elevens realistiske opplæringsmål.
- En vurdering av opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud.
- Anbefalinger for føringer i elevens IOP.
- Anbefalinger knyttet til timeomfanget til spesialundervisningen i 60 minutters enheter.
- Anbefalinger knyttet til organiseringen av spesialundervisningen.
- Anbefalinger knyttet til kompetansen til den/de ansatte som skal gjennomføre spesialundervisningen.
- Anbefalinger knyttet til tilpasset opplæring med konkrete tiltak.
- En av de sakkyndige vurderingene manglet timeomfang for spesialundervisningen, ellers var alle de sakkyndige vurderingene utformet i henhold til Odal PPT sin mal.
- Enkeltvedtak
 - Utarbeidet ved standardiserte maler som inneholder:
 - Informasjon om hva slags opplæringstilbud som skal gis og avvik fra læreplanverket: herunder kompetansemål og timer, hvilke fag avviket gjelder for, og fritak for vurdering.
 - Informasjon om omfanget av den spesialpedagogiske hjelpen som skal gis med spesifikke antall timer i uken samt årstimer. Timene er spesifisert i 30 minutter eller 60 minutter.
 - Informasjon om organiseringen av den spesialpedagogiske hjelpen, om den skal gis innad i elevens eget klassemiljø, i mindre grupper, eller som eneundervisning.
 - Informasjon om kompetansen til den som skal gjennomføre den spesialpedagogiske oppfølgingen. Noen av enkeltvedtakene inneholder krav til spesialkompetanse for den som gjennomfører, f.eks. logoped.
 - I tre av sytten saksforløp manglet det enkeltvedtak i elevmappen. I en av disse tre var tilrådingen fra Odal PPT at eleven ikke hadde behov for spesialundervisning.
 - I alle saksforløpene hvor det lå sakkyndig vurdering og enkeltvedtak i elevmappen var det samsvar mellom disse.
 - I enkeltvedtakene som konkluderer med at eleven ikke har rett på spesialundervisning, så stadfester samtidig kommunen spesifikke tiltak knyttet til tilpasset opplæring for eleven, basert på anbefalinger i sakkyndig vurdering. I disse enkeltvedtakene får ikke eleven vedtak om rett til spesialundervisning, men vedtak om rett til tilpasset opplæring med konkret beskrevne tiltak.
- Individuell opplæringsplan (IOP)
 - Utarbeidet ved standardiserte maler som inneholder:
 - Konkrete læringsmål for eleven.
 - Informasjon om innholdet i opplæringen, samt hvordan den er samordnet med det ordinære opplæringstilbudet.
 - Informasjon om hvilke fag eller hvilke deler av et fag det skal gis spesialundervisning i.
 - I Sør-Odal kommune er praksis at IOP og årsrapport er ett og samme dokument.

- I fem av femten saksforløp manglet det IOP i elevmappene. Administrasjonen forklarte at det finnes IOP-er i to av disse fem saksforløpene, og at disse skal lastes opp i kommunens saksbehandlingssystem når årsrapportene er utarbeidet.
- Vi kunne ikke vurdere innholdet i en av IOP-ene ettersom enkeltvedtaket manglet fra elevmappen i dette saksforløpet.
- Årsrapport
 - Utarbeidet ved standardiserte maler som inneholder:
 - Oversikt over den spesialpedagogiske opplæringen som er gitt til eleven.
 - En vurdering av elevens utvikling med utgangspunkt i målene i IOP-en.
 - I alle saksforløp hvor det skal foreligge en årsrapport, gjør det det.

I intervju av ansatte på **Glommasvingen skole** fikk vi varierende informasjon vedrørende om hvorvidt elever med enkeltvedtak om spesialundervisning faktisk mottar spesialundervisning. Spesialundervisningen blir i hovedsak gjennomført av lærere med spesialpedagogisk kompetanse. Likevel fortalte avdelingslederen på småtrinnet at oppfølgingen av elever med enkeltvedtak varierer. Noen får god oppfølging, mens skolen i andre tilfeller mangler kompetanse til å ivareta og følge opp elevene. Avdelingslederen trakk særlig frem at det er behov for kompetanse knyttet til lese- og begrepskompetanse, kompetanse knyttet til flerspråklige- og flerkulturelle elever, og kompetanse knyttet til flerspråklige elever med språklige utfordringer. En annen utfordring ved spesialundervisningen er knyttet til enkeltvedtak som blir fattet underveis i skoleåret, siden det ikke er noen automatikk i at det blir satt inn ekstra ressurser i klasserommet for å følge opp vedtaket. En av kontaktlærerne vi snakket med fortalte at det er elever som har vedtak om spesialundervisning som ikke har mottatt oppfølgingen de har rett på. Den samme kontaktlæreren fortalte at det er et behov for maler med informasjon om utfyllelse av IOP og årsrapport til lærere på skolen, ettersom IOP-ene i mange tilfeller ikke er godt nok skrevet. I intervju med skolens spesialpedagogiske koordinator fikk vi forklart at slike maler er blitt utarbeidet i samarbeid med Odal PPT i løpet av vårhalvåret 2023.

Avdelingslederen på småtrinnet ga uttrykk for at det er behov for en egen spesialpedagogisk avdeling ved skolen. Avdelingslederen fortalte at dette er noe de arbeidet med ved oppstarten av skolen i 2019, men da skolens spesialpedagogiske koordinator forsvant i begynnelsen av koronapandemien ble dette arbeidet stanset. Etter at skolen fikk en ny spesialpedagogisk koordinator i januar 2023 har dette arbeidet startet igjen. Med en egen spesialpedagogisk avdeling på skolen vil de kunne bruke skolens ressurser på en bedre måte. Selv om avdelingslederen er fornøyd med at skolen har fått en egen spesialpedagogisk koordinator igjen, skulle det ideelt sett ha vært en spesialpedagogisk koordinator tilknyttet hvert av hovedtrinnene. En av kontaktlærerne og en av PP-rådgiverne vi snakket med, mente også at det er et behov for et spesialpedagogisk team på skolen, og tror det ville ha vært hensiktsmessig dersom alle lærere som gjennomfører spesialundervisning kunne ha hatt en slik arena hvor de kan drøfte problemstillinger og diskutere ulike fremgangsmåter knyttet til spesialundervisning. PP-rådgiveren fortalte at per våren 2023 har gjennomføringen av spesialundervisningen vært varierende og personavhengig, og tror dette ville ha blitt løst ved at det ble satt mer i system. Videre forklarte PP-rådgiveren at et slikt team vil føre til at skolen bruker kompetansen sin på en bedre måte, og kunne ha gjort at flere elever kunne ha fått den spesialundervisningen de trenger, men som de ikke har fått per våren 2023.

I **intervju med ansatte i Odal PPT** fikk vi informasjon om at tre PP-rådgivere har hvert sitt hovedansvarsområde ved Glommasvingen skole,²⁵ og er fast tilstede på skolen en gang i uka på et eget kontor. Dette gjør at det er lav terskel for skoleansatte for å ta kontakt for å drøfte problemstillinger med PP-rådgiverne.²⁶ Dialogen mellom skolen og Odal PPT går likevel hovedsakelig gjennom avdelingslederne og den spesialpedagogiske koordinatoren. PP-rådgiverne forklarte at Odal PPT sin rolle i gjennomføringen av spesialundervisning for eksempel kan være at de drøfter fremgangsmetoder eller diskuterer opplegget, dersom skolen ber om bistand rundt dette. På spørsmål om mulige årsaker til at andelen elever med vedtak om spesialundervisning er høyere i kommunen enn landsgjennomsnittet, forklarte en PP-rådgiver at det er utfordringer knyttet til mangel på riktig kompetanse blant de som gjennomfører spesialpedagogiske tiltak. På skolen er det enkeltpersoner med spesialpedagogisk kompetanse som er viktige for gjennomføringen, noe som gjør skolen svært sårbar for sykdom, oppsigelser, o.l. Dette fører til en nedadgående spiral blant elever med behov for særskilt oppfølging, siden de ikke får tett hull i opplæringstilbudet sitt tidlig nok og utfordringene dermed forverrer seg siden det stilles høyere og høyere kompetansekrav i takt med at elevene blir eldre. Videre fortalte en PP-rådgiver at det er veldig godt at skolen fikk en ny spesialpedagogisk koordinator i januar 2023, men at det er et behov for flere spesialpedagogiske koordinatører på skolen. Ideelt sett burde det vært tre stykker slik at de kan ha hovedansvar for hvert av hovedtrinnene, særlig dersom den spesialpedagogiske koordinatoren skal ha ansvaret for å følge opp alle elever med enkeltvedtak, veilede lærere som gjennomfører spesialundervisningen, og i tillegg skal følge opp bekymringsfullt skolefravær.

6.2.3 Saksbehandlingstid

To av barnehagestyrerne og en pedagogisk leder i barnehagen oppga at førhenvinningsarbeidet oppleves å ta for lang tid. Dette innebærer at de i barnehagen tidvis opplever at det tar for lang tid fra barnehagen tar kontakt med PP-tjenesten til barnet får den hjelpen det har behov for gjennom sakkyndig vurdering og enkeltvedtak. Den pedagogiske lederen fortalte også at barnehagen i noen få tilfeller har henvist foresatte til fastlege for å få raskere hjelp.

I **intervjuer med ansatte ved Glommasvingen skole** har vi også fått informasjon om at førhenvinningsprosessen oppleves som langsom, selv om saksbehandlingstiden fra henvising til enkeltvedtak hovedsakelig er innenfor tre måneder. En av kontaktlærerne fortalte at det er lav terskel for å ta kontakt med PP-tjenesten ettersom de er fast tilstede ved skolen minst en gang i uken, men at de likevel har behov for å få hjelp enda raskere iblant. Skolens spesialpedagogiske koordinator fortalte at saksbehandlingstiden i Odal PPT ikke oppleves som for lang, men at de på skolen ikke har vært flinke nok i tiltaksarbeid i førhenvinningsprosessen og at dette i stor grad skyldes mangel på ressurser. Avdelingslederen på småtrinnet fortalte at førhenvinningsprosessen fra foreldre melder inn ønske om hjelp til lærere og skolen starter dialogen med Odal PPT, kan ta lang tid. Den formelle saksbehandlingstiden til Odal PPT er derfor kort, men den reelle tiden det tar for elever å få hjelp tar lang tid. Videre fortalte avdelingslederen at skolen har hatt utfordringer knyttet til saksbehandlingstiden for å fatte enkeltvedtak etter at sakkyndig vurdering foreligger, noe som skyldes at det ikke er et effektivt administrativt system ved skolen og fordi det har vært hyppige lederskifter. Avdelingslederen understreket likevel at dette ikke nødvendigvis har resultert i at elevene ikke har fått

²⁵ PP-rådgiverne er fordelt på følgende måte; en er kontaktperson for 1. trinn og har ansvar for overgangen fra barnehagene til skolen, en er kontaktperson for 2.-7. trinn, og den siste er kontaktperson for ungdomstrinnet.

²⁶ En av PP-rådgiverne vi snakket med forklarte at skolen alltid innhenter samtykke fra elevens foresatte før de drøfter en sak med dem, med mindre den drøftes anonymt.

den oppfølgingen de har behov for, da det har vært en parallell prosess på skolen hvor man har satt i gang tiltak før enkeltvedtaket er fattet.

I **intervjuer med ansatte i Odal PPT** forklarte en PP-rådgiver at de inntil nylig har utarbeidet sakkyndige vurderinger innen tre måneder fra de fikk henvisning, og at de sakkyndige vurderingene ofte er utarbeidet før tre måneder. Videre fortalte PP-rådgiveren at det er noe etterslep per april 2023 ettersom de har hatt lavere bemanning enn vanlig som følge av oppsigelser og sykefravær.

I vår **mappegjennomgang av mapper for barnehagebarn** fremkom det at i tre av fem saksforløp har saksbehandlingstiden vært innenfor tre måneder fra påbegynt undersøkelse til enkeltvedtak er fattet. I de to sakene som overskrider fristen har saksbehandlingstiden vært innenfor fire måneder. I de to sakene hvor enkeltvedtak er under produksjon vil saksbehandlingstiden være innenfor tre måneder, dersom kommunen overholder den interne fristen for ferdigstilling som de har satt.

I vår **mappegjennomgang av elevmapper** fremkom det at i 13 av 17 saksforløp har saksbehandlingstiden vært innenfor tre måneder fra påbegynt undersøkelse til enkeltvedtak er fattet. I tre av saksforløpene mangler enkeltvedtakene i elevmappene slik at vi ikke kan vurdere saksbehandlingstiden. Det er kun ett saksforløp som overskrider fristen på tre måneder, men saksbehandlingstiden fra påbegynt undersøkelse til ferdig fattet enkeltvedtak var fortsatt under fire måneder.


6.3 Revisors vurdering

6.3.1 Vurdering av revisjonskriterium 1 – Kartleggingsverktøy i barnehagene

Barnehagene i Sør-Odal kommune har en felles rutine og et sett av felles kartleggingsverktøy for å arbeide systematisk med observasjoner og vurderinger knyttet til barnehagebarna sine språklige, motoriske, og sosiale ferdigheter. Dette bidrar til å sikre at sårbare barn med behov for ytterligere oppfølging blir fanget opp og kan få hjelp på et tidlig tidspunkt.

I verktøyene er retningslinjer og/eller bruksanvisning inkludert, som sikrer at kartleggingsverktøyene brukes på riktig måte. I tillegg er det hensiktsmessig at førhenvissningsrutinen inkluderer involvering av de foresatte. Ved å sørge for at foreldre er involvert, sikrer barnehagen at de får informasjon om hvordan barnet fungerer utenfor barnehagen, og eventuelle tiltak som barnehagen setter i gang kan gjennomføres i samarbeid med barnets foresatte som kan følge opp tiltakene i hjemmet.

Vi mener at revisjonskriterium 1 er etterlevd.

 Barnehagene i Sør-Odal kommune bør ha tilgang til verktøy som gjør at de er i stand til å arbeide systematisk med observasjoner, vurderinger, og dokumentasjon knyttet til barn sine språklige, motoriske, og sosiale ferdigheter.

6.3.2 Vurdering av revisjonskriterium 2 – Samtykke fra foresatte

Etter barnehageloven § 32 skal barnehagen sørge for at det foreligger samtykke fra barnets foreldre før kommunens PP-tjeneste utarbeider en sakkyndig vurdering. Videre er det beskrevet i rammeplanen for barnehager at barnehagen skal opplyse foreldrene dersom det er grunn til å tro at barnets behov ikke dekkes innenfor det allmennpedagogiske tilbudet i barnehagen.

I flere av kartleggingsverktøyene som barnehagen bruker er samtykkeerklæringer for barnets foresatte en integrert del av verktøyet. At barnehagene gjennomgår reservasjons- og samtykkeskjemaet til TRAS

med foreldrene når barnet begynner i barnehagen sikrer at det foreligger samtykke før barnehagen i det hele tatt begynner å bruke kartleggingsverktøyet.

Vi mener at revisjonskriterium 2 er etterlevd.

■ Sør-Odal kommune må sørge for at det innhentes samtykke fra foreldrene før PP-tjenesten utarbeider en sakkyndig vurdering av om barnet har behov og rett til spesialpedagogisk hjelp.

6.3.3 Vurdering av revisjonskriterium 3 – Henvisningsrutiner i barnehage

Ved henvisning til Odal PPT fylles henvisningskjemaet ut av barnehagen og barnets foresatte sammen. Henvisningskjemaet inkluderer også en informasjonsdel slik at foreldrene blir informert om prosessen og videre saksgang, samt at de kan avgjøre hvilke kommunale velferdstjenester Odal PPT kan samarbeide og utveksle informasjon med i saken. I intervjuer har vi fått bekreftelse på at barnehagene alltid sikrer at det foreligger samtykke fra foreldrene før Odal PPT utarbeider en sakkyndig vurdering.

Innholdet i Sør-Odal kommune sitt henvisningsskjema er i henhold til Utdanningsdirektoratets anbefalinger for hva en henvisning til PP-tjenesten burde inneholde, herunder:

- Relevant dokumentasjon fra barnehagen eller eventuelt helsetjenester sin kartlegging og utredning av barnet.
- Informasjon om utprøvede tiltak og hvordan barnet har respondert på tiltakene.

Kommunen har også egne henvisningsskjemaer for saker som dreier seg om behov for oppfølging av logopedtjenester.

Vedrørende at rutinen skal innbefatte samarbeid med foreldre i tilfeller hvor barnet ikke går i barnehage, har vi fått opplyst at barn med særskilte behov i denne gruppen blir ivaretatt av helsestasjonen, som i så fall sender en henvisning til Odal PPT.

Vi mener at revisjonskriterium 3 er etterlevd.

■ Barnehagene i Sør-Odal kommune bør ha etablerte rutiner for henvisning til kommunens PP-tjeneste, herunder bør rutinen inkludere:

- a. Samarbeid med foreldrene i tilfeller hvor barnet ikke går i barnehagen.
- b. Beskrivelse av barnehagens kartlegging, iverksatte tiltak, og evaluering av tiltakene.

6.3.4 Vurdering av revisjonskriterium 4 – Enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp


I vår mappegjennomgang av mapper for barnehagebarn fant vi at det foreligger enkeltvedtak i tre av fem mapper hvor det skal fattes vedtak, og at enkeltvedtak er under arbeid i de to resterende mappene. I de to sistnevnte sakene har kommunen satt en intern frist for ferdigstillelse.

Odal PPT sin standardiserte mal for utarbeidelse av sakkyndige vurderinger er i henhold til lovkravene fastsatt i barnehageloven § 34.

Sør-Odal kommune sin mal for utarbeidelse av enkeltvedtak er i henhold til lovkravene fastsatt i barnehageloven § 35. Alle enkeltvedtakene var utformet i henhold til kommunens mal med unntak av ett. I saken hvor barnet har fått en annen spesialpedagogisk oppfølging enn det som er beskrevet i enkeltvedtaket som følge av uforutsett sykdom i Odal PPT, burde kommunen ha fattet et nytt vedtak ettersom enkeltvedtak som hovedregel er bindende.

I alle enkeltvedtakene vi har gjennomgått er det samsvar mellom enkeltvedtaket og den tilhørende sakkyndige vurderingen.

Vi mener at revisjonskriterium 4 er etterlevd.


 Sør-Odal kommune må fatte vedtak om rett til spesialpedagogisk hjelp i henhold til gjeldende lovverk, herunder:

- a. Innhold i sakkyndige vurderinger.
- b. Innhold i enkeltvedtak.
- c. Samsvar mellom sakkyndige vurderinger og enkeltvedtak.

6.3.5 Vurdering av revisjonskriterium 5 – Spesialpedagogisk hjelp utenom barnehagen

I våre undersøkelser fremkommer det at Odal PPT tidligere har gitt spesialpedagogisk oppfølging til barn som ikke går i barnehage i Sør-Odal kommune, men at det er ingen i denne barnegruppen som mottar slik hjelp per juni 2023. Videre fremkommer det av våre undersøkelser at barn utenfor barnehage med særskilte behov vil bli ivaretatt gjennom oppfølging av helsestasjon og samarbeid mellom helsestasjon og Odal PPT.

Vi mener at revisjonskriterium 5 er etterlevd.


 Sør-Odal kommune skal gi tilbud om spesialpedagogisk hjelp til barn med behov for det, uavhengig av om de går i barnehagen eller ikke.

6.3.6 Vurdering av revisjonskriterium 6 – Underveisvurderinger

Gjennom våre undersøkelser fremkommer det at alle elever får underveisvurderinger i form av elevsamtaler med kontaktlæreren sin to ganger i året. Videre har vi fått informasjon om skolens ressursteam og Odal PPT har vært tilgjengelige for kontaktlærere som har behov for å drøfte bekymringer for enkeltelever og eventuelle former for tilpasset opplæring for elever som strever.

Den spesialpedagogiske koordinatoren på Glommasvingen skole har arbeidet med å få på plass en bedre struktur knyttet til underveisvurderinger av elever gjennom utarbeidelse av nye kartleggingsplaner og standardiserte oppfølgingskjemaer. Med de nye kartleggingsplanene fra og med skoleåret 2023/2024 vil skolen være i stand til å arbeide enda mer systematisk med underveisvurderinger av elevene, samt oppfølging av de elevene som ikke følger aldersadekvat utvikling.

Vi mener at revisjonskriterium 6 er etterlevd.

 Glommasvingen skole må sørge for at elevene på 1.-4. trinn får underveisvurdering i skolefagene, slik at skolen fortløpende kan vurdere om elevene får et tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet.

6.3.7 Vurdering av revisjonskriterium 7 – Henvvisningsrutiner i skolen

Skolen bruker det samme standardiserte henvvisningskjemaet som barnehagene, som inkluderer informasjon om skolens kartlegging, utprøvde tiltak samt evaluering av tiltakene. Vi mener at skolens systematiske førhenvisningsarbeid som er beskrevet i flytskjemaet er hensiktsmessig ettersom det tilrettelegger for inkludering av barnet og dets foresatte, samt et tett samarbeid med Odal PPT.

Vi mener at revisjonskriterium 7 er etterlevd.

Glommasvingen skole bør ha etablerte rutiner for henvisning til kommunens PP-tjeneste, herunder bør rutinene inkludere:

- a. Samarbeid med eleven og foreldrene.
- b. Bruk av standardiserte skjemaer.
- c. Beskrivelse av skolens kartlegging, iverksatte tiltak, og evaluering av tiltakene.

6.3.8 Vurdering av revisjonskriterium 8 – Enkeltvedtak om spesialundervisning

I vår mappegjennomgang av elevmapper fant vi at det foreligger enkeltvedtak i elevmappene i 14 av 17 saksforløp hvor det skal fattes vedtak. I en av elevmappene hvor det mangler enkeltvedtak var tilrådingen fra Odal PPT at eleven ikke har behov for spesialundervisning, men det skal likevel fattes enkeltvedtak da dette er viktig for å oppfylle elevens og foreldrenes klagerett. Vi mener likevel at det som hovedregel fattes enkeltvedtak i Sør-Odal kommune, og at det er samsvar mellom enkeltvedtak og tilhørende sakkyndig vurdering.

Med hensyn til de sakkyndige vurderingene oppfylder Odal PPT sin standardiserte mal minstekravene fastsatt av Utdanningsdirektoratet. Utover dette inneholder malen følgende hensiktsmessige anbefalinger som ikke er en del av minstekravene:

- Overordnede føringer for utarbeidelse av IOP
- Timeomfanget av spesialundervisningen
- Organiseringen av spesialundervisningen
- Kompetansen til den som gjennomfører spesialundervisningen
- Konkrete tiltak innenfor tilpasset opplæring til hjelp for eleven utover spesialundervisningen

En av de sakkyndige vurderingene manglet timeomfang, men vi mener likevel at de sakkyndige vurderingene som hovedregel blir utarbeidet i henhold til malen.

Når det gjelder enkeltvedtakene tilfredsstiller kommunens vedtaksmal kravene fastsatt av Utdanningsdirektoratet, med hensyn til innhold, omfang, organisering, og kompetanse. Videre var alle enkeltvedtakene vi har gjennomgått utarbeidet i henhold til kommunens vedtaksmal.


Vi har likevel en merknad til kommunens praksis for saksbehandling av enkeltvedtak om spesialundervisning. I elevmappegjennomgangen har vi funnet enkeltvedtak hvor eleven har fått avslått retten til spesialundervisning i henhold til tilråding fra PPT, men hvor de også er innvilget særskilte tiltak med begrunnelse i tilpasset opplæring. I de sakkyndige vurderingene gir Odal PPT anbefalinger på mulige tiltak for tilpasninger innenfor ordinær opplæring. Disse anbefalingene er blitt tatt inn i enkeltvedtaket selv om retten til spesialundervisning avslås. Dette medfører at disse elevene står i en særskilt rettslig posisjon i forhold til opplæringstilbudet selv om retten til tilpasset opplæring er generell og gjeldende for alle elever.

- For det første medfører dette at skolen binder opp ressurser på enkeltelever som skal brukes overfor alle elever innenfor ordinært opplæringstilbud.
- For det andre vil disse elevene ha en annen status i forhold til klagerett på det ordinære opplæringstilbudet enn øvrige elever, selv om alle har den samme retten til å få tilpasset opplæring jf. opplæringsloven § 1-3.
- For det tredje er et slikt vedtak uklart, i og med at det i samme vedtaket gis både avslag på spesialundervisning og samtidig innvilgelse av konkrete tiltak for tilpasset opplæring.

Vi mener at enkeltvedtaket kun skal ta stilling til retten til spesialundervisning. Tiltak relatert til den generelle retten til tilpasset opplæring bør ikke fremgå av enkeltvedtaket. Dersom det er behov for å informere elev/foresatte om kompensierende tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet, bør dette meddeles på andre måter.

Når det gjelder kommunens praksis ved at IOP og årsrapport er ett og samme dokument mener vi at dette kan være en hensiktsmessig tilnærming som sikrer at IOP er et «levende» dokument. IOP-ene bør være dynamiske arbeidsdokumenter som oppdateres i takt med elevens fremgang mot de fastsatte målene, og sørger for at man gjennomfører minst en evaluering av IOP-en da man utarbeider årsrapporten. En fare ved å skille IOP og årsrapport i separate dokumenter er at IOP-en kan bli statisk og et dårlig arbeidsdokument i oppfølgingen av eleven. Likevel understreker vi at kommunen bør sørge for at det ligger en IOP datert ved skolestart i elevmappen, da det etter vår oppfatning er for sent å laste opp IOP-en i kommunens elektroniske saksbehandlingssystem først når årsrapporten er ferdig utarbeidet. At det foreligger en oppdatert IOP i elevmappen er også viktig med tanke på eventuelle innsynsbegjæringer, ved internkontroll, samt ekstern kontroll og tilsyn.

Vi mener at revisjonskriterium 8 er etterlevd.

 Sør-Odal kommune må fatte vedtak om rett til spesialundervisning i henhold til gjeldende regelverk, herunder:

- a. Innhold i sakkyndige vurderinger.
- b. Innhold i enkeltvedtak.
- c. Samsvar mellom sakkyndige vurderinger og enkeltvedtak.


6.3.9 Vurdering av revisjonskriterium 9 – Kommunens tilbud av spesialundervisning

I dialog med ansatte på Glommasvingen skole og i Odal PPT fremkom det at gjennomføringen av spesialundervisning er personavhengig og ikke satt nok i system. Dette gjør at spesialundervisningen på skolen er sårbar for sykdom og oppsigelser.

Vi har også fått opplysninger om det har vært utfordringer knyttet til at skolen har brukt lang tid på å fatte enkeltvedtak etter at det foreligger sakkyndig vurdering. Likevel har det vært en parallell praksis hvor de har satt i gang tiltak på skolen før enkeltvedtak er fattet, slik at dette ikke nødvendigvis har resultert i at elevene ikke har fått den oppfølgingen de har behov for.

Samtidig har god samarbeidspraksis mellom skolen og PP-tjenesten sørget for at det er lav terskel for lærere å ta kontakt med PP-rådgivere for veiledning og støtte.

Vi mener at revisjonskriterium 9 er delvis etterlevd.

 Sør-Odal kommune skal sørge for at elever med enkeltvedtak om rett på spesialundervisning får tilbud om spesialundervisning.

6.3.10 Vurdering av revisjonskriterium 10 – Saksbehandlingstid


I vår mappegjennomgang fremkommer det at det i de aller fleste saksforløpene har blitt fattet vedtak av kommunen innen tre måneder etter påbegynt undersøkelse av Odal PPT. Det er totalt tre saker som har hatt en saksbehandlingstid på over tre måneder, men disse har likevel blitt behandlet innenfor fire måneder. Vi mener derfor det er rimelig å si at den totale formelle saksbehandlingstiden for spesialundervisningsvedtak i Sør-Odal kommune som hovedregel ikke overskrider tre måneder.

Likevel påpekes det i Utdanningsdirektoratets veileder for spesialundervisning at det skal gis et foreløpig svar dersom enkeltvedtak ikke kan fattes innen en måned etter at PP-tjenesten har mottatt henvisning om sakkyndig vurdering. Dette innebærer at Odal PPT skal gi melding til Glommasvingen skole dersom deres saksbehandlingstid fører til at skolen ikke kan behandle saken innen en måned, og at skolen skal sende et foreløpig svar til foreldrene og eleven. I sakene vi har gjennomgått, er ikke kommunen innenfor dette månedsintervallet, selv om kommunen når fristen for hva som anses som innenfor kravet til saksbehandlingstid.

Ansatte i barnehagene og ved Glommasvingen skole oppga at førhenvisningsprosessen oppleves som langsom. Dette innebærer at det i flere tilfeller kan ta lang tid før elevene får den oppfølgingen de trenger, selv om skolen forsøker å avhjelpe dette med tilpasset opplæring.

Vi mener derfor at kommunen oppfylder kriteriet på formelt grunnlag. Likevel tyder informasjon fra skoleansatte på at det er forbedringspotensial knyttet til uformell saksbehandlingstid for å sikre at sårbare elever får den oppfølgingen de trenger så tidlig som mulig.

Vi mener at revisjonskriterium 10 er etterlevd.

 Den totale saksbehandlingstiden for spesialundervisningsvedtak bør som hovedregel ikke ta mer enn tre måneder fra undersøkelse til vedtak.

6.3.11 Konklusjon på problemstilling 1

Med hensyn til spesialpedagogisk hjelp i barnehage er vår vurdering at barnehagene i Sør-Odal kommune har en innarbeidet rutine og et sett av felles kartleggingsverktøy som sørger for at de kan systematisk kartlegge og fortløpende vurdere om barn har behov for spesialisert oppfølging. Videre er samtykker fra foresatte og samarbeidet mellom barnehagen og hjemmet en integrert del av kartleggingsrutinene. Barnehagene i kommunen har gode henvisningsrutiner basert på standardiserte skjemaer som er i henhold til anbefalinger fra Utdanningsdirektoratet. Når det gjelder barn som ikke går i barnehage har vi funnet at kommunen gir spesialpedagogisk hjelp til denne barngruppen dersom det er behov, og at dette ivaretas gjennom dialog og samarbeid mellom kommunens helsestasjon og Odal PPT.

Vedrørende kommunens praksis for å fatte enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp i barnehage er vår samlede vurdering at det er behov for endringer knyttet til:

- At kommunen fatter nytt vedtak ved endringer i den spesialpedagogiske oppfølgingen som skal gis barnet.

Når det gjelder spesialundervisning er vår vurdering at Glommasvingen skole vil ha et godt utgangspunkt for å systematisk vurdere elevenes læringsutbytte fra og med skoleåret 2023/2024, selv om dette hittil har blitt ivaretatt gjennom rutiner for elevsamtaler og tett kontakt mellom skolen og PP-tjenesten. Videre mener vi at skolen har gode henvisningsrutiner som sørger for at PP-rådgivere blir tidlig involvert og sikrer at PP-tjenesten får den nødvendige informasjonen de trenger fra skolen. Vi mener at kommunen har et forbedringspotensial hva gjelder Glommasvingen skole sin oppfølging av elever med rett på spesialundervisning og at det er et behov for å systematisere spesialundervisningen på skolen bedre.

Vedrørende kommunens praksis for å fatte enkeltvedtak er vår samlede vurdering at det er behov for endringer knyttet til:

- Utformingen av enkeltvedtak som gir avslag på rett til spesialundervisning.
- Praksis knyttet til å sørge for all relevant dokumentasjon er lastet opp i elevmappene i kommunens elektroniske saksbehandlingssystem.

Med hensyn til saksbehandlingstid er vår samlede vurdering at kommunen har et forbedringspotensial knyttet til uformell saksbehandlingstid, selv om kommunen tilfredstiller kravene til formell saksbehandlingstid for spesialundervisningsvedtak.











Vi mener at Sør-Odal kommune er i stand til å sikre at alle barn med behov for spesialpedagogiske hjelp eller spesialundervisning fanges opp tidlig og gis den hjelpen de har behov for.

7 Problemstilling 2 – Tidlig innsats

Klarer kommunen, gjennom tidlig innsats, å forebygge utfordringer for barn i barnehagen og 1.- 4. trinn på barneskolen?

7.1 Revisjonskriterier for problemstilling 2

Følgende er en tabell med de kriterier vi har benyttet for å besvare problemstillingen og våre vurderinger av disse. Kriteriene er gjengitt i kortform. For en full utledning av revisjonskriteriene, se [vedlegg A](#). Tabellen er interaktiv og leseren kan gå rett til den enkelte vurdering ved å trykke på det enkelte kriteriet. Vurderingene er knyttet til de data som er samlet inn og som blir gjengitt i kapitlene nedenfor. Vi gjør derfor leseren oppmerksom på at vurderingene må sees opp imot de innhentede data i prosjektet.

	Kriterium 11	Sør-Odal kommune bør ha et overordnet fokus på tidlig innsats i barnehage og skole i et forebyggende perspektiv i sitt planarbeid i oppvekst-sektoren.
	Kriterium 12	Sør-Odal kommune må utarbeide en årlig rapport om tilstanden i grunnskoleopplæringen. Denne rapporten skal drøftes av kommunestyret.
	Kriterium 13	Sør-Odal kommune må sørge for at det er tilstrekkelig pedagogisk bemanning i barnehagene.
	Kriterium 14	Sør-Odal kommune må sørge for at det er tilstrekkelig lærertetthet på 1.-4. trinn i barneskolen.
	Kriterium 15	Sør-Odal kommune må sørge for å ha undervisningspersonale som oppfyller kompetansekravene for undervisning på barnetrinnet i grunnskolen.
	Kriterium 16	Barnehagene i Sør-Odal kommune bør ha en innarbeidet fremgangsmåte for å systematisk identifisere og fortløpende vurdere om barna får et tilfredsstillende utbytte av barnehagetilbudet.
	Kriterium 17	Sør-Odal kommune må sørge for at elever som står i fare for å henge etter faglig på 1.-4. trinn får intensiv opplæring.
	Kriterium 18	Sør-Odal kommune må ha etablerte rutiner for overgangssamarbeid mellom barnehagene og Glommasvingen skole.
	Kriterium 19	Barnehagene i Sør-Odal kommune må informere Glommasvingen skole om barn med særskilte utfordringer i forkant av overgangen, slik at skolen er forberedt på å ta imot eleven ved skolestart.
	Kriterium 20	Sør-Odal kommune må sørge for hensiktsmessig samarbeid mellom Glommasvingen skole og PP-tjenesten rettet mot tilpasset opplæring for elever med særskilte behov.

7.2 Innhentet data

7.2.1 Overordnet nivå

I kommunens **Handlingsveileder - En veiviser for tidlig innsats til barn og unge** er det beskrevet at veilederen skal styrke det tverrfaglige samarbeidet mellom kommunens velferdstjenester, med mål om å løse saker så tidlig som mulig. Handlingsveilederen har sitt opphav i prosjektet *Prosjekt Barn og unge i Hedmark 2010-2013*,²⁷ hvor målet med kommunens deltakelse var å:²⁸

²⁷ Prosjektet var i regi av fylkesmannen i Hedmark, og på bakgrunn av prosjektet utarbeidet kommunen en håndbok for tverrfaglig samarbeid i 2013.

²⁸ Sør-Odal kommune (2018). *Handlingsveileder - En veiviser for tidlig innsats til barn og unge*

«Identifisere risikoutsatte barn og unge og deres familier så tidlig som mulig og iverksette relevante tiltak gjennom et koordinert tverrfaglig samarbeid.»

Handlingsveilederen er utarbeidet av KORT og bygger på rapporter og veiledere fra blant annet KS, Helsedirektoratet, og Forebygging.no²⁹ og er en veiviser for hvordan kommunens ansatte skal gå frem dersom de har en bekymring for et barn. Videre er det beskrevet at hver enkelt enhet skal ha rutiner for hvordan handlingsveilederen er implementert og gjøres kjent for de ansatte. Handlingsveilederen beskriver blant annet hvordan risikoutsatte barn skal identifiseres tidlig ved at ansatte skal ha kunnskap om risikofaktorer, og hvordan risikoutsatte barn skal få hjelp tidlig gjennom systematisk kartlegging og forebyggende arbeid. Veilederen forplikter de ansatte til å samarbeide på tvers av kommunale tjenester i Oppvekstsektoren. Dokumentet viser også til maler og skjemaer knyttet til kartlegging og oppfølging av risikoutsatte barn som samsvarer med de skjemaene og rutinene vi har fått informasjon om i intervjuer med ansatte i barnehagene og på Glommasvingen skole.

I **Temaplan Oppvekst 2019-2029** fremkommer det at tidlig innsats er et viktig satsningsområde i Sør-Odal kommune. I planen finnes det overordnede utviklingsmål knyttet til tidlig innsats, samt strategier og hvilke spesifikke tiltak som skal settes i gang for å nå målene. Eksempelvis er et av tiltakene som er rettet mot barnehagen at kommunen skal videreutvikle den tverrfaglige planen for overgangen fra barnehage til skole. I skolen skal det utarbeides planer og strukturer som sørger for systematisk kartlegging og underveisvurderinger av om elevene får forventet læringsutbytte. Blant tiltak rettet mot barn og unge generelt i kommunen, så nevnes en styrking av kommunens tverrfaglige innsats for å identifisere og følge opp barn som faller utenfor sosiale mestringsarenaer og fritidsaktiviteter. Det nevnes også at samarbeidsrutiner og –arenaer skal synliggjøres og brukes aktivt, som f.eks. KORT. Dette for å styrke det tverrfaglige samarbeidet på system- og individnivå.³⁰

I **intervju med den spesialpedagogiske koordinatoren på Glommasvingen skole** fremkom det at hun er i ferd med å utarbeide en **Plan for begynneropplæring**, som er en plan for å styrke hvordan skolen tar imot og ivaretar skolestartere etter overgangen fra barnehagen. Vi mottok et uferdig arbeidsdokument av denne planen. Den foreløpige planen er basert på forskningsbasert litteratur og skal være en veileder for tilpasset opplæring på 1. trinn, samtidig som den tar for seg rutiner og ansvarsfordeling knyttet til overgangen fra barnehage til skole.³¹

I **intervjuer med Odal PPT og barnehagestyrere** fikk vi informasjon om at PP-rådgivere og barnehagestyrerne i kommunen har arbeidet med en kompetansepakke knyttet til tidlig innsats. Arbeidet med kompetansepakken resulterte i et dokument for barnehagene kalt **Tidlig innsats på individ- og gruppenivå**. Dokumentet omhandler hvordan barnehagene skal arbeide for å fange opp sårbare barn tidlig og forebygge skjevutvikling ved å sette inn tiltak tidlig for å bedre utfordringene til barn med særskilte behov. Dokumentet inneholder en rutinebeskrivelse av hvordan barnehageansatte skal gå frem dersom de har en bekymring rundt et barn, samt en beskrivelse av *Pedagogisk analyse*,³² som alle barnehagene skal bruke. Dokumentet beskriver også hvordan barnehagestyrerne skal bygge

²⁹ [Forebygging.no](https://forebygging.no) er en nasjonal kunnskapsdatabase om helsefremmende og rusforebyggende arbeid som er driftet av Helsedirektoratet og KORUS Nord.

³⁰ Sør-Odal kommune (2019). *Temaplan oppvekst 2019-2029*.

³¹ Sør-Odal kommune (2023). *Plan for begynneropplæring - Glommasvingen skole*. Versjonen som revisjonen har gjennomgått er fra april og er et uferdig arbeidsdokument.

³² Pedagogisk analyse er en modell for å analysere ulike typer utfordringer eller problemer i barnehagen. Verktøyet skal brukes kollektivt, for eksempel av alle ansatte på avdelingen til barnet det gjelder. Pedagogisk analyse er utviklet av Senter for Praksisrettet Utdanningsforskning (SePU).

opp et internt støttesystem i sin barnehage, slik at man kan bruke barnehagens interne kompetanse ved saker. Arbeidet med det interne støttesystemet til barnehagene er et pågående arbeid. Barnehagestyrerne skal fortsette å arbeide med støttesystemet i fellesskap høsten 2023. Videre fortalte en barnehagestyrer at kommunen har startet en prosess for å utarbeide en ny plan for forebygging og tidlig innsats i kommunen, hvor alle tjenester og enheter innenfor Helse- og Oppvekstsektoren skal medvirke.

I **intervju med avdelingslederen på småtrinn ved Glommasvingen skole** fikk vi informasjon om at det er utfordringer knyttet til kommunikasjon fra overordnet hold i kommunen og til skolen med henhold til overordnede føringer for Oppvekstsektoren. Avdelingslederen fortalte at skolen tidvis får informasjon sent fra administrasjonen i kommunen, og viste til at tidligere nevnte *Temaplan Oppvekst 2019-2029* ble oversendt til avdelingslederen samtidig som at revisor fikk den i forbindelse med forvaltningsrevisjonsprosjektet.

I **Tilstandsrapporten for Glommasvingen skole 2022/2023** finnes det informasjon om læringsresultatene og elevenes læringsmiljø i Sør-Odal kommune, samt informasjon knyttet til frafall og gjennomføring av videregående skole for elever i kommunen. I tilstandsrapporten for 2022 er det også inkludert en oversikt over aktivitetsplaner og saker hos Statsforvalteren i Innlandet per april 2023 ved Glommasvingen skole.³³

I en **gjennomgang av kommunestyrevedtak i perioden 2019-2023** fremkommer følgende:

- Tilstandsrapport 2019, behandlet i kommunestyret 10.09.20
- Tilstandsrapport 2020, behandlet i kommunestyret 10.02.22
- Tilstandsrapport 2021, behandlet i kommunestyret 12.05.22
- Tilstandsrapport 2022, behandlet i kommunestyret 15.06.23

I 2021 ble det ikke behandlet noen tilstandsrapport for grunnskolen i Sør-Odal kommune. Denne ble først behandlet i februar 2022. Alle tilstandsrapportene nevnt over inkluderer informasjon om læringsresultater, frafall, og læringsmiljøet.

7.2.2 Pedagognorm

I handlingsprogrammet i **Temaplan Oppvekst 2019-2029** fremkommer det under tiltak for å sikre god kvalitet i barnehagene, at kommunen arbeider med tiltak knyttet til bemanning av barnehagelærere i alle pedagogstillinger og kvalifiserte øvrige ansatte samt arbeider med å gjennomføre kompetansehevende tiltak blant barnehageansatte.

I **intervjuer med barnehagestyrerne** har vi fått informasjon om at ingen av barnehagene vi snakket med har hatt utfordringer med å oppfylle bemannings- og pedagognormene. En av barnehagestyrerne har inntrykk av at det ikke har vært noen utfordringer ved dette for noen av de åtte barnehagene i kommunen. To av barnehagestyrerne forklarte at normkravene er minimumskrav, og at selv om barnehagene i kommunen oppfyller normene til minimumskravene er det fortsatt et behov for flere ansatte generelt i barnehagene. En av barnehagestyrerne fortalte at det tidvis er utfordringer ved bemanningstettheten ettersom det er få ansatte totalt i barnehagen, og at man derfor er ekstra sårbar for sykdom og lignende. Den samme barnehagestyreren forklarte at vedkommende til tider selv har

³³ Sør-Odal kommune (2023). *Tilstandsrapport 2022 - Glommasvingen skole*.

gått inn som vikar siden det er utfordrende å få tak i vikarer ved sykefravær, men at dette egentlig er uheldig ettersom det dekker over at barnehagen har et behov for høyere bemanning.

På spørsmål om ens egen barnehage har den nødvendige kompetansen til å fange opp barn med særskilte utfordringer tidlig nok, forklarte samtlige av barnehagestyrerne at de innehar kompetansen til å oppfylle dette. Videre fremkom det at barnehagene innehar en bred og høy kompetanse totalt sett, og at man er gode til å bruke den kompetansen som finnes i barnehagen. En barnehagestyrer trakk frem at bekymringer hos de barnehageansatte erfaringsmessig ofte har vist seg å stemme ved nærmere undersøkelser. En annen barnehagestyrer forklarte at barnehagene har arbeidet med interne kompetansekartlegginger som en del av kompetansepakken som omhandler barnehagens interne støttesystem.

På Utdanningsdirektoratets nettside finnes det en bemanningskalkulator hvor man kan sjekke hvorvidt barnehager oppfyller kravene i bemannings- og pedagognormen. Vi har hentet ut tallene for barnehagene i Sør-Odal kommune i figur 7.2.2.1. Av tallene kan vi se at alle barnehagene oppfyller normkravene ³⁴ med unntak av Ullern barnehage med hensyn til pedagognormen. Tallene fra Utdanningsdirektoratet er datert desember 2022, og i intervju med barnehagestyreren i Ullern barnehage har vi fått opplyst at barnehagen oppfylte pedagognormen i perioden da denne kontrollen ble gjennomført.

Barnehage	Bemanningsnorm	Pedagognorm
Disenå	6,0	14,0
Galterud	6,0	10,5
Korsmo	5,9	13,5
Oppstad gårds- og naturbarnehage	5,8	12,8
Sander barnehage	5,8	12,0
Slåstad barnehage	5,8	12,0
Tronbøl barnehage	5,3	11,7
Ullern barnehage	5,7	14,4

Figur 7.2.2.1. Oversikt over status på bemannings- og pedagognorm i barnehagene i Sør-Odal kommune. Tallene viser antall barn per ansatt (bemanningsnorm) og antall barn per pedagogisk leder (pedagognorm). ³⁵

I **intervjuer med ansatte ved Glommasvingen skole** har vi fått informasjon om at det er for lite ressurser og for lav lærertetthet på 1.-4. trinn på skolen. Kontaktlærerne fortalte at lav lærertetthet er en utfordring på småtrinnet, og at det er behov for flere lærere på 1. trinn. En kontaktlærer fortalte at til tross for god dialog mellom barnehagene og ansatte på 1. trinn, får ikke barn som har hatt ekstra oppfølging i barnehagen slik oppfølging etter at de begynner på skolen på grunn av dette. Avdelingslederen for småtrinnet forklarte at det er veldig krevende for lærerne på 1. trinn å bli kjent med barn med behov for tilpasninger og ekstra oppfølging (som ikke har enkeltvedtak) ettersom læreren samtidig skal bli kjent med hele barnegruppen. Videre ønsker avdelingslederen at man får en bestemmelse knyttet til standardbemanning på 1. trinn i kommunen, siden skolestart er en veldig viktig periode for elevene. En høyere grunnbemanning og voksentetthet på 1. trinn ville kunne forebygge mange utfordringer hos elevene ifølge avdelingslederen, som mener at bedre bemanning på småtrinnet er et av nøkkeltiltakene for å lykkes med spesialundervisning og tidlig innsats på skolen.

³⁴ Bemanningsnormen stiller krav om at barnehagen har en bemanning som tilsvarer minimum en ansatt per tre barn under tre år og en ansatt per seks barn over tre år. Pedagognormen innebærer at det skal være minst en pedagogisk leder per syv barn under tre år og minst en pedagogisk leder per 14 barn over tre år.

³⁵ Tallene er hentet fra [Utdanningsdirektoratets bemanningskalkulator](#). Tallene viser status per 15.12.22.

Den spesialpedagogiske koordinatoren på skolen mener at utfordringene på Glommasvingen skole først og fremst handler om mangel på ressurser, og fortalte at det mangler noen lærerressurser på 1.-4. trinn. Avdelingsleder på småtrinnet mente at det var utfordrende med lite ressurser og vanskeligheter med å finne kompetansen de trenger. Ved skolen er det fokus på at lærerne skal bruke sin kompetanse i klassen, men det har ikke vært ressurser til støttesystemet rundt lærerne. Videre fortalte avdelingslederen at de bruker mye tid på å planlegge hvordan de skal bruke de ressursene de har, men at de likevel ikke er i stand til å dekke behovene som finnes med egnet kompetanse. På spørsmål om de sliter med å rekruttere nødvendig kompetanse ved skolen, forklarte avdelingslederen at dette er en generell utfordring for hele skoleverket i Norge, men at skolen også har en utfordring med å beholde ansatte.

På Utdanningsdirektoratets nettside finnes det en kalkulator for å beregne status på oppfyllelse av lærernormen på de ulike hovedtrinnene. Ifølge kalkulatoren oppfyller ikke Glommasvingen skole normen for lærertetthet på 1.-4. trinn ³⁶ for skoleåret 2022-2023. Av figur 7.2.2.2 kan vi se at det er 20,3 elever per lærerårsverk i 2022/2023. Beregningene tar utgangspunkt i gruppestørrelse 2, som betyr at spesialundervisning og særskilt norsk opplæring er holdt utenom. I tilstandsrapporten for Glommasvingen skole fra 2022/2023 fremkommer det at skolen mangler 4,6 ordinære undervisningsårsverk for å oppfylle minstekravet i lærernormen for gruppestørrelse 2 på 1.-4. trinn, ³⁷ dvs., at antallet elever per lærerårsverk ikke er mer enn 15.

Lærertetthet	2020/2021	2021/2022	2022/2023
1.-4. trinn	14,9	15,0	20,3

Figur 7.2.2.2. Oversikt oppfyllelse av lærernorm i småtrinnet på Glommasvingen skole i perioden 2020-2023. Tallene i tabellen er gruppestørrelse 2 fra Utdanningsdirektoratets kalkulator for lærernorm, dvs., at timetall for spesialundervisning og særskilt norsk holdes utenom. ³⁸

I **Tilstandsrapporten for Glommasvingen skole 2022/2023** er det beskrevet at antallet formelt kvalifiserte lærere ved skolen har gått ned de siste årene. Per 1. oktober 2022 hadde skolen for få pedagoger på 1.-4. trinn og 5.-7. trinn. Ifølge tilstandsrapporten dreier dette seg om utfordringer med rekruttering av lærere, stramme ressurser på skolen, og hvordan skolen har organisert sine interne ressurser. I rapporten fremkommer det at andelen ansatte med godkjent pedagogisk utdanning på skolen har gått ned fra 100 % høsten 2020 til 91,9 % høsten 2022. Videre betyr dette at Sør-Odal kommune ligger under lands- og fylkesgjennomsnittet ³⁹ med tanke på andelen av årstimer til elevene gitt av ansatte med godkjent pedagogisk utdanning. Rapporten beskriver også de fagspesifikke kravene ved undervisning, hvor flertallet av lærerne på 1.-7. trinn oppfyller disse kravene. ⁴⁰ For fåtallet av lærerne som ikke oppfyller de fagspesifikke kravene, har kommunen meldt disse på det statlige videreutdanningsprogrammet *Lærerløftet*. ⁴¹

7.2.3 Tilfredsstillende utbytte av opplæringstilbudet

I **intervjuer med barnehagestyrere** har vi fått informasjon og dokumentasjon knyttet til at barnehagene i Sør-Odal kommune har en felles innarbeidet fremgangsmåte for å systematisk

³⁶ Norm for lærertetthet på 1.-4. trinn er 15 elever per lærer.

³⁷ Sør-Odal kommune (2023). *Tilstandsrapport 2022 - Glommasvingen skole*.

³⁸ [Udir - GSI \(Grunnskolen informasjonssystem\): Kalkulator for lærernorm](#)

³⁹ På høsten 2022 lå lands- og fylkesgjennomsnittet på henholdsvis 95,5 % og 96,8 %, mot 91,9 % i Sør-Odal.

⁴⁰ Det var totalt tre lærere som ikke oppfylte de fagspesifikke kravene. Dette dreide seg om fagene norsk (2 av 28 lærere) og matematikk (1 av 25 lærere).

⁴¹ Sør-Odal kommune (2023). *Tilstandsrapport 2022 - Glommasvingen skole*.

identifisere og fortløpende vurdere om barna får et tilfredsstillende utbytte av barnehagetilbudet. Fremgangsmåten (beskrevet i [kapittel 6.2.1](#))⁴² er basert på et sett av kartleggingsverktøy og felles rutiner for hvordan den enkelte barnehageansatt og barnehage skal gå frem dersom de har en bekymring for et barn. Barnehagestyrerne fortalte at barnehagene har fått et eget skriv fra Odal PPT som beskriver hvordan de skal gå frem dersom de oppdager et barn som strever. Vi fikk se et eksemplar av dette dokumentet under intervjuene. Rutinene er utarbeidet på bakgrunn av arbeidet med kompetansepakken *Interne støttesystemer i barnehagen* som en del av *Kultur for Læring*. Målet med kompetansepakken har vært:⁴³

- *Å sørge for tilstrekkelig kompetanse tett på barnehagebarna for å fange opp og gi et inkluderende og tilpasset pedagogisk tilbud til alle, inkludert barn med behov for særskilt tilrettelegging.*
- *Å se det allmennpedagogiske og spesialpedagogiske barnehagetilbudet i sammenheng, og sørge for å ha kompetanse på både vanlige samt komplekse og sammensatte utfordringer.*
- *Å sørge for god samarbeidskompetanse i kommunene slik at man kan bygge et godt lag rundt barna og sørge for at ansatte har kompetanse til å forstå når det er nødvendig å innhente spesialisert kompetanse og ekstern veiledning.*

I intervjuene fremkom det også at barnehagene i Sør-Odal kommune har et felles årshjul hvor kartlegging av og vurdering av barnehagens læringsmiljø er satt opp som faste punkter gjennom året. I årshjulet finnes det faste punkter knyttet til kompetansehevende tiltak for de ansatte, som er en del av de systematiske kartleggingsrutinene i barnehagen ettersom barnehagens totale kompetanse er en sentral del av dette arbeidet. Samarbeidet med de foresatte er systematisk og er en sentral del av barnehagenes årshjul, med faste foreldremøter og foreldresamtaler.⁴⁴ Noen av barnehagene har i tillegg utarbeidet egne foreldresamtalskjemaer, som systematiserer informasjonen barnehagen får om hvordan barnet fungerer utenfor barnehagen.

Samarbeidet mellom barnehagene og andre kommunale velferdstjenester er sentralt i dette arbeidet. I intervjuer med barnehagestyrerne fremkom det at barnehagene har faste kontaktpersoner i Odal PPT og ved helsestasjonen, og at samarbeidet med disse tjenestene er behovsstyrt. Tre av fire barnehager vi snakket med rapporterte at samarbeidet med Odal PPT og helsestasjonen fungerer godt. Videre fortalte barnehagestyreren at samarbeidet med Odal PPT fungerer godt på ledernivå og opplever at det er stort fokus på tidlig innsats, men at de i barnehagen har lurt på om Odal PPT har nok ressurser til å dekke alle barnehagene og skolene i Nord-Odal og Sør-Odal. På spørsmål om eventuelle nøkkeltiltak for å følge opp alle barn med behov for ekstra oppfølging i kommunen, fortalte den samme barnehagestyreren at det er et behov for en mer definert rutine for samarbeid mellom barnehagene og Odal PPT.

I **Plan for gjennomføring og resultatoppfølging av kartleggingsundersøkelser** er det beskrevet at intensiv opplæring kan være et mulig tiltak for elever på Glommasvingen skole som ikke følger aldersadekvat utvikling (se [figur 6.2.2.1 - Nivå 2](#)). Ifølge planen er dette noe kontaktlæreren og

⁴² Se beskrivelse av dokumentet: *Utfordringer for barn/barnegrupper i barnehagens læringsmiljø*. Av de private barnehagene fikk vi et annet dokument, men begge dokumentene omhandlet de samme rutinene.

⁴³ Sør-Odal kommune (2023). *Informasjonsskriv til alle barnehagene om felles kartleggingsverktøy*. Revisor fikk et eksemplar av dokumentet av en barnehagestyrer i forbindelse med gjennomføring av intervju.

⁴⁴ Sør-Odal kommune. *Årshjul for barnehager*. Årshjulet tar utgangspunkt i de tre faktorene: Trygt og godt barnehagemiljø, kompetanseheving for ansatte, hjem/barnehage-samarbeid.

avdelingslederen skal avgjøre sammen, for deretter å lage en skriftlig fremdriftsplan med definerte frister og ansvarsområder for oppfølgingen av eleven. ⁴⁵

I intervjuer med ansatte på Glommasvingen skole og Odal PPT fremkom det at det er varierende praksis for intensiv opplæring på skolen. Kontaktlærere fortalte at iverksetting av slike tiltak er veldig personavhengig og at lav lærertetthet er en utfordring for gjennomføring av intensiv opplæring. Avdelingslederen på småtrinnet forklarte at de egentlig ikke har ressurser til å gjennomføre intensiv opplæring ettersom man er nødt til å flytte kompetanse fra en klasse til en annen ved gjennomføring. På denne måten har mangel på ressurser ved skolen skapt en bekymringsfull skjevhetssituasjon med tanke på hvordan man skal fordele kompetansen som finnes på de ulike trinnene. En PP-rådgiver i Odal PPT fortalte at det er stor forskjell på elevenes behov for tilpasset opplæring, intensiv opplæring, og spesialundervisning, og hva budsjetttrammene til skolen tillater at de gjennomfører. Videre har PP-rådgiveren inntrykk av at skoleledelsen er klar over behovene til elevene, men at skolens handlingsrom er begrenset på grunn av mangel på ressurser. PP-rådgiveren mener at lav bemanningsgrad er en hovedutfordring for gjennomføringen av intensiv opplæring på 1.-4. trinn på skolen.

Ifølge en av PP-rådgiverne, bør den intensive opplæringen på Glommasvingen skole systematiseres bedre. Den spesialpedagogiske koordinatoren på skolen fortalte at praksisen rundt intensiv opplæring ikke har vært konsekvent nok per våren 2023, men viste til at intensiv opplæring er en integrert del av kartleggingsplanen i *Plan for gjennomføring og resultatoppfølging av kartleggingsundersøkelser* som skal tas i bruk fra og med skoleåret 2023/2024.

7.2.4 Overgangssamarbeid

I **Plan for overgang fra: barnehage-barnetrinn, barnetrinn-ungdomstrinn, ungdomstrinn-videregående opplæring**, er blant annet kommunens overgangsrutiner for overgangen fra barnehage til skole beskrevet (se [vedlegg D](#)). Overgangsrutinene er basert på *Meld. St. 16 (2006-2007) Tidlig innsats for livslang læring, rammeplanen for barnehagen og LK20 (Læreplanverket - Kunnskapsløftet 2020)* med mål om å skape trygge og gode overganger for barn i kommunen gjennom å skape et sammenhengende og helhetlig utdanningsløp fra barnehagen til skolen. Planen definerer ansvarsområder innenfor overgangssamarbeidet med faste tidspunkter for tiltak og inkluderer også skolestarterne som ikke går i barnehage. ⁴⁶

I tillegg til overgangsrutinene beskrevet i den overordnede planen for overganger, har kommunen utarbeidet egne rutiner for vårhalvåret (se [vedlegg E](#)) og høsthalvåret (se [vedlegg F](#)) for overgangen fra barnehagen til grunnskolen. I disse to dokumentene er rutinebeskrivelsene mer spesifisert i henhold til hva de ulike involverte kommunale tjenestene skal gjøre og hvilke stillingsroller i tjenestene som har ansvaret for at rutinen blir gjennomført. Overgangsrutinene inkluderer involvering av de foresatte, ⁴⁷ tverrfaglig samarbeid og informasjonsoverføring på tvers av kommunale tjenester, samt besøksdager som lar skolestarterne bli kjent med skolen i forkant av overgangen. Med hensyn til skolestartere som ikke går i barnehage i kommunen, er det beskrevet i rutinene at helsestasjonen fyller

⁴⁵ Sør-Odal kommune (2023). *Plan for gjennomføring og resultatoppfølging av: Nasjonale prøver, kartleggingsprøver og undersøkelser for Glommasvingen skole 2022/23*.

⁴⁶ Sør-Odal kommune. *Plan for overgang fra: barnehage-barnetrinn, barnetrinn-ungdomstrinn, ungdomstrinn-videregående opplæring*.

⁴⁷ At det gjennomføres særskilte foreldremøter og foreldresamtaler for foreldre til skolestartere fremkommer også av årshjulet til barnehagene.

ut informasjonsoverføringskjema til skolen i samråd med barnets foresatte i forkant av overgangen.

48

I **intervjuer med ansatte i Odal PPT** fremkom det at en fast PP-rådgiver og en fast spesialpedagog er involvert i overgangssamarbeidet mellom barnehagene og Glommasvingen skole. PP-rådgiveren er involvert i det overordnede overgangssamarbeidet, mens spesialpedagogen følger barn med enkeltvedtak i barnehagen over i skolen frem til første høstferie. PP-rådgiveren involvert i overgangssamarbeidet fortalte at SFO har blitt mer involvert i overgangsprosessen de siste årene, og at en representant fra SFO nå deltar på besøksdager i barnehagene i forkant av overgangen sammen med representanter fra skolen. De fortalte også om *Overgangskofferten* som er et sett av ulike verktøy som skal bidra til å styrke sammenhengen mellom barnehage og skole. Styrkingen skal skje ved at ansatte på 1. trinn bruker mange av de samme verktøyene og opplegget som skolestarteren er kjent med fra barnehagen.

I **intervjuer med barnehagestyrere** fremkom det at barnehagene totalt sett er fornøyd med overgangsrutinene og samarbeidet med skolen. Likevel var det flere av barnehagestyrerne som rapporterte at informasjon om enkeltbarn ikke alltid blir videreformidlet til kontaktlærerne på 1. trinn, og at det på bakgrunn av dette er et ønske fra flere av barnehagestyrerne at kontaktlærere på 1. trinn blir mer involvert i overgangssamarbeidet. Kontaktlæreren på 1. trinn delte dette synet, og kunne tenke seg mer dialog rundt informasjonen om skolestarterne som de får fra barnehagen.

I **intervjuer med ansatte på Glommasvingen skole** fremkom det at overgangsrutinene til kommunene ble revidert i løpet av skoleåret 2021/2022. Både avdelingslederen for småtrinnet og den spesialpedagogiske koordinatoren mente at overgangssamarbeidet har begynt å bli bra. Videre fortalte avdelingslederen at de har begynt å implementere *Overgangskofferten* på 1. trinn og at de har tro på at dette vil gjøre overgangen enda bedre for barna ettersom det vil bidra til kontinuitet fra barnehagen.

I **kommunens overgangsrutiner for vårhalvåret** (se [vedlegg E](#)) er det beskrevet at barnehagestyrer eller en pedagogisk leder i barnehagen skal kontakte skolen 1,5 år før skolestart vedrørende barn med store og sammensatte vansker. Hensikten er å avklare eventuelle behov og spesielle tilpasninger i god tid før barnet begynner på skolen. Videre står det at Odal PPT, helsestasjonen, pedagogisk leder i barnehagen, og avdelingslederen på småtrinnet skal avholde et tverrfaglig møte i februar før skolestart. I møtet skal det drøftes hvordan sårbare barn best mulig skal ivaretas i overgangen samt utarbeides samarbeidsavtaler for å forenkle informasjonsoverføring mellom tjenestene. I rutinene er det også lagt opp til at tjenestene kan avholde ekstra tverrfaglige møter om skolestartere i mai-juni dersom det er behov for det.⁴⁹

I **kommunens rutiner for høsthalvåret** (se [vedlegg F](#)) er det beskrevet at barnehagestyrerne skal gi avdelingslederen for småtrinnet på skolen informasjon om barn med spesielle behov for å øke forståelsen for barnas behov ved skolestart. Videre står det i rutinene at barnet og barnets foresatte skal fylle ut skjemaer sammen med pedagogisk leder i barnehagen om hvilken informasjon som skal overføres til skolen. Ved skolestart går kontaktlærer gjennom skjemaene sammen med barnets foresatte, slik at foreldrene er involvert i hele prosessen og gis trygghet om at skolen får den nødvendige informasjonen om deres barn.⁵⁰ Disse skjemaene fylles ut for alle barn og inneholder

⁴⁸ Sør-Odal kommune. *Plan for overgang - Barnehage-skole: vårhalvår og Plan for overgang - Barnehage-skole: høsthalvår.*

⁴⁹ Sør-Odal kommune. *Plan for overgang - Barnehage-skole: vårhalvår.*

⁵⁰ Sør-Odal kommune. *Plan for overgang - Barnehage-skole: høsthalvår.*

informasjon om barnets ferdigheter og utviklingsområder, samt eventuelle tiltak barnehagen har gjennomført/gjennomfører knyttet til disse faktorene.⁵¹ Som en del av informasjonsoverføringen i overgangssamarbeidet kartlegger barnehagene på forhånd barnas «skoleferdigheter» ved hjelp av samtaleskjemaer utarbeidet av Odal PPT. Ved hjelp av disse skjemaene skal barnehagene kartlegge barnas sosiale, praktiske, og faglige ferdigheter.⁵²

I **intervju med ansatte på Glommasvingen skole**, rapporterte alle at kommunens overgangsrutiner ivaretar sårbare barn ved overgangen fra barnehage til skole. Den spesialpedagogiske koordinatoren viste til at det er særskilte rutiner knyttet til informasjonsoverføring mellom barnehagen og skolen for barn med særskilt oppfølging, og at dette gjør skolen i stand til å forberede seg på å ta imot barn med behov for ekstra tilpasninger eller oppfølging. En kontaktlærer på 1. trinn forklarte at skolen har et eget team⁵³ som besøker barnehagene og observerer skolestarterne i forkant av overgangen. Vedrørende overgangen for barn med enkeltvedtak, forklarte avdelingslederen på småtrinnet at hun gjør en vurdering sammen med en barnehagelærer hvorvidt det er behov for en ny sakkyndig vurdering og et nytt enkeltvedtak for barnet i skolen. I denne vurderingen vektlegger de hvordan skolen kan gi barnet tilpasset opplæring. Som hovedsak vurderer de imidlertid at barn med behov for mye oppfølging og oppmerksomhet har behov for et nytt enkeltvedtak. Videre fortalte avdelingslederen at skolen har behov for mer ressurser for å tilrettelegge for gode overganger for barn med enkeltvedtak i barnehagen, siden dette ikke fungerer godt nok.

7.2.5 Tverrfaglig samarbeid

I **intervjuer med ansatte på Glommasvingen skolen og i Odal PPT** har vi fått opplysninger om at skolen og PP-tjenesten samarbeider tett om elever med behov for ekstra oppfølging. Faste PP-rådgivere i Odal PPT har definerte ansvarsområder ved skolen. På småtrinnet er det to stykker med henholdsvis ansvar for overgangssamarbeidet med barnehagene og 1. trinn og en tredje med ansvar for 2.-7. trinn. Samarbeidet omfatter også skolens ressursteam, hvor PP-rådgiveren med ansvar for 2.-7. trinn er fast deltaker på ressursteamet på småtrinnet. I tillegg har PP-rådgiverne en fast tilstedeværelse på skolen en gang i uken samt et eget kontor på skolen disse dagene.

Alle de skoleansatte vi har snakket med fortalte at det var lav terskel for å ta kontakt med Odal PPT på grunn av den faste tilstedeværelsen på skolen, og alle er stort sett fornøyd med samarbeidet med PP-tjenesten. En kontaktlærer fortalte at skolens behov for PP-tjenesten blir dekket gjennom deres deltakelse i skolens ressursteam og høy tilgjengelighet ellers på skolen ved den faste tilstedeværelsen. Videre fortalte kontaktlæreren at Odal PPT ofte er kjent med elever med utfordringer før det blir sendt henvisning om sakkyndig vurdering på grunn av sin rolle i ressursteamet. Den spesialpedagogiske koordinatoren er svært fornøyd med samarbeidet til Odal PPT, og fortalte at den korte veien mellom tjenestene sikrer at de har en felles forståelse for begreper og konsepter knyttet til tilpasset opplæring og spesialundervisning. Videre fortalte den spesialpedagogiske koordinatoren at PP-tjenesten er involvert i skolens planarbeid, og at PP-rådgiverne eksempelvis har vært mye involvert i arbeidet med å lage nye maler for skjemaer som skolen bruker for dokumentasjon til Odal PPT. De har også vært involvert i arbeidet med å utarbeide nye maler for utarbeidelse av IOP-er og årsrapporter for elever med enkeltvedtak.

⁵¹ Sør-Odal kommune. *Informasjon om barnet - Overgang: barnehage-skole.*

⁵² Odal PPT. *Skjema til bruk i barnesamtale eller egen kartlegging av viktige «skoleferdigheter».*

⁵³ Dette teamet består av avdelingslederen på småtrinnet, en miljøarbeider, og SFO-leder.


Avdelingslederen på småtrinnet forklarte at skolens samarbeid med Odal PPT i utgangspunktet fungerer godt, gjennom tett dialog mellom PP-rådgiverne og skolen knyttet til førhenvissingsarbeid. Likevel understreket avdelingslederen at det er et forbedringspotensial i samarbeidet med hensyn til systemrettet arbeid, ettersom Odal PPT mangler tid til å gjøre de større analytiske prosessene. Dette er for eksempel knyttet til samarbeid om hva som fungerer best for de ulike elevgruppene og skriftliggjøring av vurderinger av tilpasset opplæring. Avdelingslederen mener derfor skolen har et behov for mer tid til å samarbeide på systemnivå med Odal PPT. Den spesialpedagogiske koordinatoren på skolen fortalte at PP-rådgiverne kanskje brukes mer enn de burde av skolen, og at Odal PPT er noe underbemannet. Dette skyldes delvis at PP-rådgiverne er veldig på tilbudssiden overfor skolen.

7.3 Revisors vurdering

7.3.1 Vurdering av revisjonskriterium 11 – Overordnede føringer om tidlig innsats

I kommunens overordnede planer i Oppvekstsektoren er tidlig innsats et viktig satsningsområde, og det er blitt utarbeidet planer spesifikt rettet mot tidlig innsats i barnehagene og 1. trinn på Glommasvingen skole. Vi har fått informasjon om at det er enkelte utfordringer knyttet til kommunikasjonen fra overordnet hold ned til skolen. Samlet sett mener vi likevel at kommunen arbeider målrettet med tidlig innsats og forebyggende arbeid i barnehage og skole gjennom planverket.


Vi mener at revisjonskriterium 11 er etterlevd.

 Sør-Odal kommune bør ha et overordnet fokus på tidlig innsats i barnehage og skole i et forebyggende perspektiv i sitt planarbeid i oppvekst-sektoren.

7.3.2 Vurdering av revisjonskriterium 12 – Årsrapport om grunnskoleopplæring

Innholdet i kommunens årlige tilstandsrapporter om grunnskoleopplæringen tilfredsstiller de krav som er fastsatt i opplæringsloven. Vi fant at tilstandsrapporten for 2020/2021 ikke ble behandlet i kommunestyret før i februar 2022. Den relevante lovparagrafen som lovfester at kommunestyret skal behandle en tilstandsrapport om grunnskoleopplæringen en gang i året trådte i kraft 1. januar 2021, og vi fant at kommunen har overholdt dette de to siste årene.


Vi mener at revisjonskriterium 12 er etterlevd.

 Sør-Odal kommune må utarbeide en årlig rapport om tilstanden i grunnskoleopplæringen. Denne rapporten skal drøftes av kommunestyret.

7.3.3 Vurdering av revisjonskriterium 13 – Pedagogisk bemanning i barnehage

Tall fra desember 2022 viser at en av barnehagene vi snakket med i prosjektet ikke oppfylte pedagognormen, men i våre undersøkelser fremkom det at dette ikke lenger var tilfelle. Videre fant vi at de fleste barnehagene i Sør-Odal kommune er godt innenfor kravet i pedagognormen.

Vi mener at revisjonskriterium 13 er etterlevd.


 Sør-Odal kommune må sørge for at det er tilstrekkelig pedagogisk bemanning i barnehagene.

7.3.4 Vurdering av revisjonskriterium 14 – Lærertetthet

Tall fra Utdanningsdirektoratet viser at Glommasvingen skole ikke oppfyller kravene fastsatt i lærernormen på småtrinnet, og våre undersøkelser har bekreftet at dette er tilfelle.

Lærertettheten i ordinære klassegrupper på 1.-4. trinn på skolen er for lav, og dette er ikke medregnet timetallet til spesialundervisning og særskilt norsk opplæring. Vår vurdering er at lite ressurser og lav lærertetthet fremstår som krevende for lærerne på småtrinnet, og har potensielle negative følger for de sårbare elevene.


Vi mener at revisjonskriterium 14 ikke er etterlevd.

 Sør-Odal kommune må sørge for at det er tilstrekkelig lærertetthet på 1.-4. trinn i barneskolen.

7.3.5 Vurdering av revisjonskriterium 15 – Undervisningskompetanse på småtrinnet

De siste årene har andelen formelt kvalifiserte lærere på Glommasvingen skole gått ned, og per oktober i 2022 var det for få pedagoger på 1.-4. trinn. Utviklingen har ført til at Sør-Odal kommune nå ligger under både lands- og fylkesgjennomsnittet med hensyn til andelen årstimer til elever som blir gitt av ansatte med godkjent pedagogisk utdanning. Likevel fremkommer det av tilstandsrapporten at det flertallet av lærerne på 1.-7. trinn har tilfredsstillende kompetanse og oppfyller de fagspesifikke kravene for undervisning.

Vi mener at revisjonskriterium 15 er delvis etterlevd.

 Sør-Odal kommune må sørge for å ha undervisningspersonale som oppfyller kompetansekravene for undervisning på barnetrinnet i grunnskolen.


7.3.6 Vurdering av revisjonskriterium 16 – Systematisk identifisering i barnehage

Basert på våre undersøkelser mener vi at barnehagene i Sør-Odal kommune har hensiktsmessige og innarbeidede rutiner for å systematisk identifisere og fortløpende vurdere barnehagebarnas utbytte av det allmennpedagogiske barnehagetilbudet.

En av barnehagestyrerne rapporterte at deres ansatte tidvis undret om Odal PPT har nok kapasitet til å dekke begge barnehagene og skolene i begge Odalskommunene, samtidig som at det var et behov for en mer definert rutine for samarbeid mellom barnehagene og PP-tjenesten.

Vår samlede vurdering er likevel at barnehagene har et tett samarbeid med Odal PPT samtidig som de har et målrettet fokus på tidlig innsats for å fange opp og følge opp sårbare barn så tidlig som mulig.

Vi mener at revisjonskriterium 16 er etterlevd.

 Barnehagene i Sør-Odal kommune bør ha en innarbeidet fremgangsmåte for å systematisk identifisere og fortløpende vurdere om barna får et tilfredsstillende utbytte av barnehagetilbudet.


7.3.7 Vurdering av revisjonskriterium 17 – Intensiv opplæring

Basert på våre undersøkelser mener vi at Glommasvingen skole ikke har en tilfredsstillende praksis for intensiv opplæring for elever som sliter faglig på småtrinnet. Mangel på ressurser ved skolen er en hovedutfordring for å gjennomføre intensiv opplæring, og praksisen har vært for personavhengig per våren 2023.

Vår vurdering er at intensiv opplæring ikke er systematisert i tilstrekkelig grad ved Glommasvingen skole, og at det er behov for å avklare terskelen for å starte intensiv opplæring samt definere hva

opplæringen skal inneholde, slik at lærerne får en felles forståelse for hva som er intensiv opplæring og hva som er tilpasset opplæring.


Vi mener at revisjonskriterium 17 ikke er etterlevd.

 Sør-Odal kommune må sørge for at elever som står i fare for å henge etter faglig på 1.-4. trinn får intensiv opplæring.

7.3.8 Vurdering av revisjonskriterium 18 – Overgangssamarbeid

Vi mener at kommunen med fordel kan vurdere å inkludere kontaktlærere mer i overgangsprosessene for å sikre at de får nødvendig informasjon om barna som skal starte på skolen. Vår samlede vurdering er likevel at Sør-Odal kommune har hensiktsmessige rutiner for overgangssamarbeid som sikrer godt tverrfaglig samarbeid i overgangen, samt skaper sammenheng i utdanningsløpet for barna som skal starte på skolen. Vi mener også at det er hensiktsmessig at overgangsrutinene også sørger for å ivareta skolestartere som ikke går i en av barnehagene i kommunen, slik at også de får mulighet til å bli kjent med skolen i forkant av skolestarten.


Vi mener at revisjonskriterium 18 er etterlevd.

 Sør-Odal kommune må ha etablerte rutiner for overgangssamarbeid mellom barnehagene og Glommasvingen skole.

7.3.9 Vurdering av revisjonskriterium 19 – Overgangssamarbeid om sårbare barn

Våre undersøkelser viser at kommunen har egne overgangsrutiner for sårbare barn som sørger for at overgangssamarbeidet mellom barnehagen og skolen starter i god tid før skolestarten. I tillegg mener vi det er hensiktsmessig at rutinene legger opp til eventuelle ekstra møter for barn med særskilte behov dersom det er behov, og at barnets foresatte involveres i hele prosessen. Dette sikrer at skolen kan gjøre alle eventuelle tilpasninger før barnet begynner på skolen. Det sikrer også at barnet kan gjennomføre flere besøk ved skolen dersom det er behov for at barnet må gjøre seg enda mer kjent med skolen i forkant av skolestart. Disse rutinene bidrar til å sikre at overgangen til skolen blir trygg og god for sårbare barn med behov for ekstra oppfølging.

Vi mener at revisjonskriterium 19 er etterlevd.

 Barnehagene i Sør-Odal kommune må informere Glommasvingen skole om barn med særskilte utfordringer i forkant av overgangen, slik at skolen er forberedt på å ta imot eleven ved skolestart.

7.3.10 Vurdering av revisjonskriterium 20 – Tverrfaglig samarbeid om tilpasset opplæring

Våre undersøkelser viser at Glommasvingen skole og Odal PPT har et fast og tett samarbeid. PP-rådgivere i Odal PPT har definerte ansvarsområder på skolen og det er lav terskel for skoleansatte å ta kontakt med dem ettersom de har et eget kontor på skolen en gang i uken.

Vår vurdering er at det tette samarbeidet mellom skolen og PP-tjenester sikrer at de har en tverrfaglig felles forståelse for begreper og konsepter ved tilpasset opplæring, og gjør at lærere kan få veiledning og støtte til å gjennomføre tilpasset opplæring dersom de har behov for det.

Vi mener at revisjonskriterium 20 er etterlevd.

Sør-Odal kommune må sørge for hensiktsmessig samarbeid mellom Glommasvingen skole og PP-tjenesten rettet mot tilpasset opplæring for elever med særskilte behov.

7.3.11 Konklusjon på problemstilling 2

Når det gjelder de overordnede føringene rettet mot tidlig innsats mener vi at dette fungerer godt i Sør-Odal kommune. Både gjennom overordnet satsning i Oppvekstsektoren og spesifikke planer knyttet til tidlig oppdagelse og oppfølging av sårbare barn i barnehagene og på 1. trinn. Videre behandler kommunestyret årlig en tilstandsrapport om grunnskoleopplæringen slik at de er underrettet mot utviklingene i Oppvekstsektoren.

Med hensyn til pedagognormer er det utfordringer knyttet til lav lærertetthet på 1.-4. trinn ved Glommasvingen skole. Vår oppfatning er at dette skyldes lite ressurser og utfordringer ved å rekruttere kvalifisert skolepersonell.

Når det gjelder om hvorvidt barn og elever i Sør-Odal kommune får et tilfredsstillende utbytte av læringstilbudet, fant vi at barnehagene har rutiner som sikrer at de følger opp dette. Ved Glommasvingen skole er det imidlertid utfordringer med hensyn til dette. Vår vurdering er at skolen ikke har en tilfredsstillende praksis for å gjennomføre intensiv opplæring og at denne praksisen ikke er systematisert i tilstrekkelig grad.

Vedrørende overgangssamarbeid, så er vår oppfatning at kommunens overgangsrutiner skaper sammenheng mellom barnehagen og grunnskolen samt ivaretar de sårbare barna med behov for særskilt oppfølging. Vi mener at kommunen med fordel kan sørge for at kontaktlærere på 1. trinn blir mer involvert i overgangsprosessen, men at overgangssamarbeidet mellom barnehagene og Glommasvingen skole totalt sett fremstår å fungere tilfredsstillende.

Med tanke på tverrfaglig samarbeid mellom Glommasvingen skole og Odal PPT, mener vi at kommunen har hensiktsmessige samarbeidsrutiner, som tilrettelegger for tett samarbeid mellom skolen og PP-tjenesten. Videre sikrer samarbeidspraksisen at skoleansatte og PP-rådgiverne har en tverrfaglig felles forståelse for begreper og konsepter knyttet til tilpasset opplæring samt at den tilrettelegger for at lærere som har behov for veiledning eller råd fra PP-tjenesten enkelt kan ta kontakt med en PP-rådgiver på skolen.

Vi mener at Sør-Odal kommune sin tidlige innsats og forebyggende arbeid i barnehagene fungerer godt, men at dette ikke fungerer i tilstrekkelig grad i 1.-4. trinn på Glommasvingen skole.

8 Konklusjon

I denne forvaltningsrevisjonen har vi undersøkt om Sør-Odal kommune sikrer at barn med behov for spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning fanges opp og gis den hjelpen de trenger, samt om kommunen klarer å forebygge utfordringer for barn i barnehage og i 1.-4. trinn gjennom tidlig innsats. Dette er i stor grad knyttet til den tverrfaglige samarbeidspraksisen til kommunens PP-tjeneste og utdanningsinstitusjonene, samt kartleggings- og oppfølgingsrutiner i barnehagene og på skolen. Undersøkelsen har bestått av dokumentstudier, intervjuer med relevant personell i Oppvekstsektoren, og en gjennomgang av tilfeldig utvalgte mapper for barnehagebarn og elevmapper.

I problemstilling 1 har vi vurdert hvordan kommunen fanger opp og følger opp barn og elever med behov for spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning. For å lykkes med dette fordrer det at kommunen har god praksis knyttet til kartlegging og tilpasninger av det ordinære læringstilbudet i barnehage og skole. Det fordrer også god praksis knyttet til tverrfaglig samarbeid mellom kommunens PP-tjeneste og utdanningsinstitusjonene, samt at kommunen overholder de formelle lovkrav og statlige anbefalinger som stilles til saksbehandlingen av sakkyndige vurderinger og enkeltvedtak.

Vi har funnet at Sør-Odal kommune **har en tilfredsstillende praksis** knyttet til:

- Kartlegging og oppfølging av sårbare barn i barnehagene.
- Samarbeid mellom utdanningsinstitusjonene og hjemmet.
- Rutiner for henvisning om sakkyndig vurdering til Odal PPT.
- Innholdet i sakkyndige vurderinger.
- Innholdet i enkeltvedtak.
- Saksbehandlingstid ved enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning.

Vi har funnet at Sør-Odal kommune har et **forbedringspotensial** knyttet til:

- Glommasvingen skole sin praksis for å systematisk kartlegge og vurdere elevenes læringsutbytte av det ordinære opplæringstilbudet.
- Utformingen av enkeltvedtak som gir avslag på rett til spesialundervisning.
- Å fatte nytt enkeltvedtak ved endringer i den spesialpedagogiske oppfølgingen som skal gis.
- Å systematisere gjennomføringen av spesialundervisningen på Glommasvingen skole.

Vi har funnet at Sør-Odal kommune **ikke har en tilfredsstillende praksis** knyttet til:

- At relevant dokumentasjon ligger i barne- og elevmapper i kommunens elektroniske saksbehandlingssystem. Særlig med tanke på at dette også ble påpekt i forvaltningsrevisjonen som ble gjennomført i 2016.

Vi mener at Sør-Odal kommune er i stand til å sikre at alle barn med behov for spesialpedagogiske hjelp eller spesialundervisning fanges opp tidlig og gis den hjelpen de har behov for.

I problemstilling 2 har vi vurdert hvorvidt kommunen er i stand til å forebygge utfordringer hos barnehagebarn og elever på småtrinnet gjennom tidlig innsats. For å lykkes med dette fordrer det at kommunen har overordnede føringer rettet mot tidlig innsats og forebyggende arbeid i planarbeid, samt kvalifisert personale og god praksis for tverrfaglig samarbeid.

Vi har funnet at Sør-Odal kommune **har en tilfredsstillende praksis** knyttet til:

- Overordnet fokus på tidlig innsats og forebyggende arbeid i barnehager og på 1. trinn på Glommasvingen skole.
- Årlig rapportering til kommunestyret om grunnskoleopplæringen.
- Pedagogisk bemanning i barnehager.
- Systematisk kartleggingsarbeid i barnehager.
- Rutiner for overgangssamarbeid for overgangen fra barnehage til skole.
- Tverrfaglig samarbeid mellom Glommasvingen skole og Odal PPT om tilpasset opplæring.

Vi har funnet at Sør-Odal kommune har et **forbedringspotensial** knyttet til:

- Å involvere kontaktlærere på 1. trinn mer i overgangssamarbeidet med barnehagene.
- At Glommasvingen skole og Odal PPT i større grad samarbeider om systemrettet arbeid.

Vi har funnet at Sør-Odal kommune **ikke har en tilfredsstillende praksis** knyttet til:

- Å sørge for tilstrekkelig lærertetthet og kvalifisert skolepersonell på 1.-4. trinn.
- Gjennomføring av intensiv opplæring for elever som står i fare for å henge etter faglig på 1.-4. trinn.

Vi mener at Sør-Odal kommune sin tidlige innsats og forebyggende arbeid i barnehagene fungerer godt, men at dette ikke fungerer i tilstrekkelig grad i 1.-4. trinn på Glommasvingen skole.

Samlet sett mener vi at Sør-Odal kommune bør sikre at det er tilstrekkelig lærertetthet og kvalifisert skolepersonell på 1.-4. trinn, da dette er grunnleggende forutsetninger for å lykkes med intensiv opplæring og oppfølging av barn med behov for og rett på spesialundervisning. Videre mener vi at kommunen må sørge for at all relevant dokumentasjon lastes opp i mapper for barnehagebarn og elevmapper, særlig med tanke på at overgangen til et elektronisk saksbehandlingssystem ikke har sikret dette i tilstrekkelig grad selv om kommunen har ment at dette systemet skulle bidra til å svare opp anbefaling om fullstendige mapper som kommunestyret vedtok i 2017.

9 Anbefalinger

Vi har følgende anbefalinger til Sør-Odal kommune:

1. Kommunen bør sikre at all relevant dokumentasjon knyttet til barn og elever med enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning ligger i mapper for barnehagebarn og elevmapper.
2. I tilfeller hvor retten til spesialundervisning avslås, bør kommunen sørge for at informasjon om tiltak innenfor den generelle retten til tilpasset opplæring kommuniseres på annen måte enn å tas inn i enkeltvedtaket.
3. Kommunen bør fatte nytt enkeltvedtak ved endringer i den spesialpedagogiske hjelpen som skal gis.
4. Kommunen bør sikre at Glommasvingen skole er i stand til å systematisere spesialundervisningen på en bedre måte.
5. Kommunen bør sørge for at Glommasvingen skole oppfyller lærernormen.
6. Kommunen bør sørge for at Glommasvingen skole sin praksis for intensiv opplæring blir mer systematisert.
7. Kommunen bør sørge for at kontaktlærere på 1. trinn blir mer involvert i overgangssamarbeidet med barnehagene.
8. Kommunen bør sørge for at Glommasvingen skole og Odal PPT i større grad samarbeider systemrettet.

10 Kommunedirektørens uttalelse

Kommunedirektørens uttalelse til forvaltningsrevisjonens rapport

– Tidlig innsats Sør-Odal kommune 2023

For Sør-Odal kommune er revisjonsrapporten relevant og viktig. Den fremstår oversiktlig og informativ. Rapporten belyser forhold som er betydningsfulle for barn- og unges livskvalitet, og for deres framtidige livsbetingelser.

Vi ser at kommunen i all hovedsak, innenfor områdene revisjonen har valgt å vurdere, innfrir lovens krav.

Avvik som fremkommer er fra før i stor grad kjent for kommunedirektøren og politikerne. Dette er forhold som kommunen kontinuerlig arbeider med å rette opp i. Rapporten nyttig, og den understreker viktigheten av å fortsette det påbegynte utviklingsarbeidet og gjennomføre tiltakene, både på kort og lang sikt. Oppfølgingsordningen er involvert i utviklingsarbeidet i skolen og i systemene rundt skolen. Det dreier seg om systematisk forbedringsarbeid som det vil ta noe tid å se resultatene av. Gjennom denne revisjonen bekreftes viktigheten av å gjennomføre det planlagte og igangsatte forbedringsarbeidet.

Tiltak kommunen planlegger å iverksette for å lukke påpekte avvik:

Administrasjonen har i løpet av høsten 2022 og våren 2023 orientert politikerne om at ikke alle elever med rett til spesialundervisning har fått den opplæringen de har krav på. Gjennomføringen av spesialundervisningen på Glommasvingen har ikke vært godt nok systematisert, og lærere som ivaretar oppgaven med å utøve spesialundervisningen har ikke fått den støtte og ledelse de har behov for.

Situasjonen har bedret seg etter at spesial pedagogisk koordinator ble ansatt, men dette er ikke tilstrekkelig. Det er bevilget midler til ytterligere en spesial pedagogisk koordinator ved skolen, og til en avdelingsleder for elevtjenesten. Disse tilsettes fra høsten 2023. Dette skal styrke ledelsen av spesialundervisning, miljøarbeidet og elevtjenesten ved skolen. Det skal bidra til å videreføre igangsatt systemarbeid rundt spesialundervisning ved skolen, og det skal bidra til bedre ledelse, oppfølging og støtte i spesialundervisningen.

Revisor påpeker at kommunen bør fatte nytt enkeltvedtak ved endringer i den spesialpedagogiske oppfølgingen som skal gis. Dette er en formell og juridisk problemstilling. Kommunedirektøren vil ta problemstillingen opp med rektor og leder for PPT og tiltak vil bli iverksatt i tråd med det lov og forskrift krever.

Når det gjelder praksis knyttet til utformingen av enkeltvedtak som gir avslag på spesialundervisning, viser revisor til at PPT i de sakkyndige vurderingene gir anbefalinger på mulige tiltak for tilpasninger innenfor ordinær opplæring. Disse anbefalingene er blitt tatt inn i enkeltvedtaket selv om retten til spesialundervisning avslås. Dette medfører at disse elevene står i en særskilt rettslig posisjon i forhold til opplæringstilbudet selv om retten til tilpasset opplæring er generell og gjeldende for alle elever. Revisor påpeker at dette medfører at skolen binder opp ressurser på enkeltelever som skal brukes overfor alle elever innenfor ordinært opplæringstilbud.

Det påpekes at disse elevene ha en annen status i forhold til klagerett på det ordinære opplæringstilbudet enn øvrige elever, selv om alle har den samme retten til å få tilpasset opplæring jf. opplæringsloven § 1-3. Revisor påpeker også at et slikt vedtak er uklart, i og med at det i samme vedtaket gis både avslag på spesialundervisning og samtidig innvilgelse av konkrete tiltak for tilpasset opplæring.

Kommunedirektøren vurderer at dette er viktige og svært nyttige tilbakemeldinger, og vil drøfte denne problemstillingen med rektor og leder for PPT. Det vil bli vurdert hvilke tiltak som skal iverksettes for at vi kan lukke dette avviket.

Kommunedirektøren understreker at det burde være en selvfølge at all relevant dokumentasjon knyttet til barn og elever med enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning, ligger i barnets mappe. Dette vil bli tatt opp med samtlige enhetsledere (PPT leder, styrere i barnehagene og rektor) og sammen med disse vil det bli vurdert hvilke rutiner som må etableres for at vi skal kunne lukke dette avviket.

Kommunen skal implementere sikker sak i løpet av skoleåret 2023/2024. Maler for pedagogiske rapporter, referater, enkelt vedtak og IOP/årsrapport vil da skrives i Sikker Sak og bli lastet direkte opp i elevens mappe.

Politikerne har blitt orientert om at lærertettheten i 1-4. trinn har vært for lav, og det er bevilget økte midler for å tilsette tilstrekkelig antall lærere. Det er også tatt i bruk et rekrutteringstillegg. Det arbeides kontinuerlig med å tilsette både tilstrekkelig antall lærere, og lærere med de kvalifikasjoner som elevene har behov for.

At praksis for intensivopplæringen ved Glommasvingen ikke er godt nok systematisert, og ikke benyttes godt nok, dreier seg om organisering, kompetanse, kapasitet og ledelse. Tilsetting av ny avdelingsleder for elevtjenesten samt at skolen nå har to spesialpedagogiske koordinatore bidrar til å øke kompetanse, kapasitet og ledelse. Hensikten er å organisere for bedre tilrettelegging, intensivopplæring og tidlig innsats.

Rapporten viser at kontaktlærere på 1. trinn på Glommasvingen skole ikke i tilstrekkelig grad er involvert i overgangssamarbeidet med barnehagene. Det har i forbindelse med planlegging av skolestart for høsten 2023 vært en tettere dialog mellom de som skal være 1.trinnslærere ved Glommasvingen. De har vært involvert i flere møter mellom barnehage og skole. 1.trinnslærere har også deltatt på en felles aktivitetsdag som ble arrangert i juni av barnehagene. Her møttes alle skolestartere fra alle barnehager til felles aktiviteter, dagen var et initiativ fra Tronbøl barnehage. Dette ble et positivt tiltak i overgangsarbeidet som er ønskelig at videreføre.

Skolen har jobbet godt med å tidlig avklare kontaktlærer for 1.trinn. Planleggingsdagen 3.februar ble brukt til en felles dag for kontaktlærere på første trinn. Her ble det blant annet jobbet med å forankre begynneropplæringsplanen og det ble lagt fokus på tidlig innsats knyttet til mestring. Det ble også snakket om 6 åringens psykiske og motoriske utvikling. Plan for prosessen for skolestartere i overgangen barnehage / SFO / skole ble gjennomgått. Enhetsleder barn og unge hadde også en presentasjon for SFO personalet der temaet var inkludering i overgangen mellom barnehage og SFO.

Begynneropplæringsplanen vil det bli arbeidet videre med.

Til slutt vises det til at Odal PPT og Glommasvingen skole i større grad må samarbeide om det systemrettede arbeidet. Dette er et viktig utviklingsområde for barn- og unge i Sør-Odal. Det dreier seg om å få til tidligere og bedre innsats for alle elever, og på den måten øke trivsel og forebygge utvikling av læringsutfordringer.

Statsforvalter har i forbindelse med kommunens deltakelse i oppfølgingsordningen blant annet bevilget midler til å videreutvikle PP-tjenestens rolle som systemaktør og støttesystem i skolen. I løpet av høsten er det planlagt at deltakere fra kommunens ledelse, PPT, skolens ledelse, elevtjeneste og SEPU (Høgskolen Innlandet) skal på studietur til Lillehammer kommune for å lære om den utviklingen Lillehammer kommune har vært igjennom. Lillehammer har intensivert den tilpassede opplæringen for alle elever, og redusert spesialundervisningen.

11 Referanser

Hedmark Revisjon IKS (2016). *Forvaltningsrevisjonsrapport - Spesialundervisning i Sør-Odal.*

11.1 Internettreferanser

<https://www.conexus.net/produkter/engage/>

<https://www.forebygging.no/>

[Utdanningsdirektoratet - Bemanningskalkulator for barnehager](#)

[Utdanningsdirektoratet - Dekningsgrad i barnehager](#)

[Utdanningsdirektoratet - Kalkulator for lærernorm](#)

11.2 Kommunale dokumenter

Møteprotokoll KU-møte i Sør-Odal kommune 30.11.17 - Sak 59/2017

Odal PPT. *Skjema til bruk i barnesamtale eller egen kartlegging av viktige «skoleferdigheter*

Sør-Odal kommune (2018). *Handlingsveileder: En veiviser for tidlig innsats til barn og unge*

Sør-Odal kommune (2019). *Temaplan oppvekst 2019-2029*

Sør-Odal kommune (2023). *Informasjonsskriv til alle barnehagene om felles kartleggingsverktøy*

Sør-Odal kommune (2023). *Plan for begynneropplæring - Glommasvingen skole.* Versjonen som revisjonen fikk i april var et uferdig arbeidsdokument.

Sør-Odal kommune (2023). *Plan for gjennomføring og resultatoppfølging av: Nasjonale prøver, kartleggingsprøver og undersøkelser for Glommasvingen skole 2022/23.*

Sør-Odal kommune (2023). *Tilstandsrapport 2022 - Glommasvingen skole.*

Sør-Odal kommune (2023). *Årsmelding 2022 - Barn og unge: Odal PPT*

Sør-Odal kommune. *Informasjon om barnet - Overgang: barnehage-skole*

Sør-Odal kommune. *Melding til Odal PPT.*

Sør-Odal kommune. *Plan for overgang - Barnehage-skole: høsthalvår*

Sør-Odal kommune. *Plan for overgang - Barnehage-skole: vårhalvår*

Sør-Odal kommune. *Plan for overgang fra: barnehage-barnetrinn, barnetrinn-ungdomstrinn, ungdomstrinn-videregående opplæring.*

Sør-Odal kommune. *Årshjul for barnehager*

Vedlegg A: Revisjonskriterier

Om utledningen av revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav, normer og/eller standarder som den reviderte enheten skal bli vurdert i forhold til. Utgangspunktet for revisjonskriteriene er problemstillingene, og det skal være utledet revisjonskriterier for hvert forvaltningsrevisjonsprosjekt.

Kriteriene skal utledes fra autoritative og anerkjente kilder innenfor det reviderte området. Slike kilder kan være lover, forskrifter, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak, mål og føringer, administrative retningslinjer, statlige føringer, veiledere og lignende, andre myndigheters praksis, anerkjent teori og reelle hensyn.

Kriteriene skal være relevante, konkrete og i samsvar med kravene som gjelder for den reviderte enheten i den aktuelle tidsperioden for revisjonen. Den reviderte enheten skal presenteres for kildene til kriteriene og gis anledning til å komme med innspill.

Underveis i arbeidet med revisjonskriteriene har vi valgt å bytte om på de to problemstillingene, da vi mener at dette gjøre revisjonskriteriene mer strukturerte og systematiserte.

Bakgrunn for bestillingen

I henhold til kommuneloven § 23-2, punkt c, skal kontrollutvalget påse at det blir gjennomført forvaltningsrevisjon i kommunen. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak (§ 23-3, første ledd).

Kontrollutvalget i Sør-Odal kommune behandlet den 29. august 2022 en prosjektplan om tidlig innsats i barnehage og de første skoleår jf., sak 35/22, hvor det ble fattet følgende vedtak:

1. Kontrollutvalget viser til vedtak i sak S-27/22, jf. Sak KS-054/22 og vedtar oppstart av forvaltningsrevisjon knyttet til *Tidlig innsats i barnehage og de første skoleår*.
2. Prosjektet har følgende problemstillinger:
 1. Klarer kommunen, gjennom tidlig innsats, å forebygge utfordringer for barn i barnehage og 1.-4. trinn på barneskolen?
 2. Sikrer kommunen at alle barn med behov for spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning fanges opp tidlig, og gis den hjelpen de har behov for?
3. Hvis det i løpet av gjennomgangen avdekkes andre problemstillinger som bør undersøkes nærmere, tas dette opp med kontrollutvalget.
4. Prosjektet gjennomføres innenfor en ressursramme på om lag 320 timer. Kontrollutvalget ber om at endelig rapport ferdigstilles i mars/april 2023.
5. Kontrollutvalget gir sekretariatet fullmakt til å følge opp prosjektet på vegne av utvalget. Hvis det er vesentlige endringer i forhold til tidsplanen eller andre forhold, legger sekretariatsleder saken fram for kontrollutvalget.

Utledning av revisjonskriterier

Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 1

Sikrer kommunen at alle barn med behov for spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning fanges opp tidlig, og gis den hjelpen de har behov for?

Spesialpedagogisk hjelp (Kriterie 1-5)

Etter barnehageloven § 2 skal barnehagen være en pedagogisk virksomhet som oppmuntrer og støtter barns nysgjerrighet, kreativitet, og vitebegjær, samt gi utfordringer som tar utgangspunkt i barnets forutsetninger og ferdigheter.⁵⁴ Dette innebærer en forventning om at barnehagene har oversikt over barnas språklige, motoriske, og sosiale ferdigheter. Barnehagepersonalet skal ifølge rammeplanen for barnehager følge med på barnas kommunikasjon og språk, slik at de kan fange opp og støtte barn som med ulike former for kommunikasjonsvansker eller som har sen språkutvikling.⁵⁵

I Utdanningsdirektoratets veileder for spesialpedagogisk hjelp står det at personalet i barnehagen skal «..følge med på alle barns trivsel og helhetlige utvikling, blant annet gjennom observasjoner i hverdagen, samspill med det enkelte barn og barngruppen og i samarbeid med foreldre.»⁵⁶ Videre beskriver rammeplanen at i tilfeller hvor barnehagepersonalet mistenker at barn kan ha behov for spesialpedagogiske tiltak, kan det være aktuelt at barnehagen igangsetter et mer systematisk dokumentasjons- og vurderingsarbeid. Denne systematiske oppfølgingen kan for eksempel gjennomføres gjennom egne observasjonsskjemaer og/eller testverktøy.⁵⁷ Basert på dette mener vi at barnehagene bør arbeide systematisk med observasjoner og vurderinger knyttet til barna sine språklige, motoriske, og sosiale ferdigheter, for å sørge for at alle barn med særskilte behov eller utfordringer blir fanget opp så tidlig som mulig. Dette inkluderer tilgang til verktøy som gjør barnehagen i stand til å kunne kartlegge og vurdere om barnet har behov for ytterligere oppfølging.

Før kommunens PP-tjeneste utarbeider en sakkyndig vurdering skal det foreligge samtykke fra barnets foreldre, dette er hjemlet i barnehageloven § 32.⁵⁸ Rammeplanen for barnehager beskriver at barnehagen skal opplyse foreldrene om hvorvidt det er grunn til å tro at barnets behov ikke dekkes innenfor det allmennpedagogiske tilbudet. I tillegg skal barnehagen informere foreldrene om retten til å kreve en sakkyndig vurdering av om deres barn har behov for spesialpedagogisk hjelp.⁵⁹ I tilfeller hvor det er foreldrene selv som har bedt om en sakkyndig vurdering er det ikke behov for å innhente samtykke, da det vil ligge implisitt i henvendelsen.⁶⁰

Utdanningsdirektoratet anbefaler at kommunens henvisning til PP-tjenesten er skriftlig.⁶¹ Henvisningen skal gjøres i samarbeid med foreldrene, dette følger av barnehageloven § 32, andre ledd, som sier at tilbud om spesialpedagogisk hjelp så langt som mulig skal utformes i samarbeid med

⁵⁴ Barnehageloven § 2. *Barnehagens innhold*

⁵⁵ Udir (2017). *Rammeplan for barnehagen*

⁵⁶ Udir (2017). *Veileder – Spesialpedagogisk hjelp*

⁵⁷ Udir (2017). *Veileder – Spesialpedagogisk hjelp*

⁵⁸ Barnehageloven § 32. *Samarbeid med barnets foreldre*

⁵⁹ Udir (2017). *Rammeplan for barnehagen*

⁶⁰ Udir (2017). *Veileder – Spesialpedagogisk hjelp*

⁶¹ Udir (2017). *Veileder – Spesialpedagogisk hjelp*

barnets foreldre.⁶² Kommunen bør ha egne rutiner for henvisning til kommunens PP-tjeneste, og Utdanningsdirektoratet anbefaler at disse bør inkludere at relevant dokumentasjon legges ved henvisningen. Relevant dokumentasjon inkluderer dokumentasjon knyttet til barnehagen (eller eventuelt helsetjenester) sin kartlegging og utredning av barnet, samt informasjon om utprøvede tiltak og hvordan barnet har respondert på tiltakene.⁶³ Etter barnehageloven § 31, første og fjerde ledd, skal kommunen oppfylle retten til spesialpedagogisk hjelp for alle barn som er bosatt i kommunen, uavhengig av om de går i barnehagen eller ikke.⁶⁴ Basert på dette mener vi at barnehagene i kommunen bør ha rutiner for henvisning til PP-tjenesten. Videre mener vi at disse rutinene bør innbefatte samarbeid med foreldre til barn som ikke går i barnehagen og at relevant dokumentasjon knyttet til barnehagens kartlegging av barnet og informasjon om barnehagens utprøvede tiltak medfølger henvisningen.

Kommunen skal fatte vedtak om rett til spesialpedagogisk hjelp. Kravene til hva vedtaket skal inneholde er definert i barnehageloven § 35.⁶⁵ Før kommunen fatter vedtak om rett til spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning skal det foreligge en sakkyndig vurdering.⁶⁶ Det er kommunens PP-tjeneste som skal utarbeide den sakkyndige vurderingen. For barn under opplæringspliktig alder skal den sakkyndige vurderingen inneholde vurdering og ta standpunkt til:⁶⁷

- *Om det foreligger sen utvikling og lærevansker hos barnet*
- *Realistiske mål for barnets utvikling og læring*
- *Om barnets behov kan avhjelpest innenfor det ordinære barnehagetilbudet*
- *Hvilken type hjelp og organisering som vil bidra til barnets utvikling og læring*
- *Hvilken omfang av spesialpedagogisk hjelp som er nødvendig, og hvilken kompetanse de som gir hjelpen bør ha*

Vurderingen må være så grundig at det ikke foreligger tvil for kommunen om hva PP-tjenesten anbefaler.⁶⁸ Barnehageloven § 35 beskriver at dersom vedtaket avviker fra den sakkyndige vurderingen til PP-tjenesten må dette begrunnes i vedtaket. I tillegg skal kommunen sørge for at vedtaket inneholder informasjon om følgende faktorer:⁶⁹

- a. *Hva hjelpen skal gå ut på*
- b. *Hvor lenge hjelpen skal vare*
- c. *Hvilket timeomfang hjelpen skal ha*
- d. *Hvordan hjelpen skal organiseres*
- e. *Hvilken kompetanse de som gir hjelpen skal ha*
- f. *Tilbud om foreldrerådgivning*

Kommunen skal i tillegg sørge for foreldremedvirkning. Etter barnehageloven § 35, første og andre ledd, skal foreldrene få mulighet til å gjøre seg kjent med innholdet i den sakkyndige vurderingen og

⁶² Barnehageloven § 32. *Samarbeid med barnets foreldre*

⁶³ Udir (2017). *Veileder – Spesialpedagogisk hjelp*

⁶⁴ Barnehageloven § 31. *Rett til spesialpedagogisk hjelp*

⁶⁵ Barnehageloven § 35. *Vedtak om spesialpedagogisk hjelp*

⁶⁶ Barnehageloven § 34. *Sakkyndig vurdering*. Opplæringsloven § 5-3. *Sakkunnig vurdering*

⁶⁷ Barnehageloven § 34. *Sakkyndig vurdering*

⁶⁸ Udir (2017). *Veileder – Spesialpedagogisk hjelp*

⁶⁹ Barnehageloven § 35. *Vedtak om spesialpedagogisk hjelp*

få uttale seg før det fattes vedtak, og tilbudet om spesialpedagogisk hjelp skal i så stor grad som mulig utformes i samarbeid med barnet og dets foreldre.⁷⁰

Kommunen skal fatte enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp i henhold til gjeldende regelverk. Etter barnehageloven § 35 skal vedtaket inneholde:⁷¹

- *Innhold (Hva hjelpen skal gå ut på)*
- *Varighet (Hvor lenge hjelpen skal vare)*
- *Omfang (Hvilke timeomfang hjelpen skal ha)*
- *Organisering (Hvordan hjelpen skal organiseres)*
- *Kompetanse (Hvilken kompetanse de som gir hjelpen skal ha)*
- *Tilbud om forelderådgivning*
- *Dersom vedtaket avviker fra den sakkyndige vurderingen skal dette begrunnes*

I alle tilfeller hvor PP-tjenesten er bedt om å utarbeide en sakkyndig vurdering om et barn har behov for spesialpedagogisk hjelp skal kommunen fatte enkeltvedtak, også om kommunen vedtar at barnet ikke har behov for spesialpedagogisk hjelp.⁷² Kommunen skal utforme enkeltvedtaket i henhold til saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, hvorav følgende paragrafer er sentrale:⁷³

- *§ 11a – Reglene om forhåndsvarsling*
- *§ 17 – Krav til utredning av saken*
- *§§ 18 og 19 – Om partsinnsyn*
- *§§ 23, 24, og 25 – Krav til begrunnelse*
- *§ 27 – Om klageadgang*

Et tilbud om spesialpedagogisk hjelp skal så langt som mulig utformes i samarbeid med barnet og dets foreldre. Det innebærer at kommunen skal sørge for at foreldrene til barnet får muligheten til å gjøre seg kjent med og uttale seg om innholdet i den sakkyndige vurderingen, før det fattes vedtak om rett på spesialpedagogisk hjelp. Dette har lovhemmel i barnehageloven § 32.⁷⁴ Som part i saken har foreldrene/barnet rett til å se den sakkyndige vurderingen når den er utarbeidet etter forvaltningsloven § 18.⁷⁵ Videre er barnets rett til å bli hørt og medvirkning også hjemlet i barnehageloven § 3 og Barnekonvensjonen art. 12.⁷⁶

Utdanningsdirektoratet anbefaler at kommunen lager en plan for den spesialpedagogiske hjelpen som skal gis. Planen må ta utgangspunkt i enkeltvedtaket, og bør inneholde følgende:⁷⁷

- *Beskrivelser av hva hjelpen skal inneholde*

⁷⁰ Barnehageloven § 32. *Samarbeid med barnets foreldre*

⁷¹ Barnehageloven § 35. *Vedtak om spesialpedagogisk hjelp*

⁷² Udir (2017). *Veileder – Spesialpedagogisk hjelp*

⁷³ Forvaltningsloven § 11a. *Saksbehandlingstid, foreløpig svar*, § 17. *Forvaltningsorganets utrednings- og informasjonsplikt*, § 18. *Partenes adgang til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter*, § 19. *Innskrenket adgang til visse slags opplysninger*, § 23. *Formene for enkeltvedtak*, § 24. *Når enkeltvedtak skal grunngis*, § 25. *Begrunnelsens innhold*, § 27. *Underretning om vedtaket*.

⁷⁴ Barnehageloven § 32. *Samarbeid med barnets foreldre*

⁷⁵ Forvaltningsloven § 18. *Partenes adgang til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter*

⁷⁶ Barnehageloven § 3. *Barns rett til medvirkning og hensynet til barnets beste*. FNs konvensjon om barnets rettigheter art. 12.

⁷⁷ Udir (2017). *Veileder – Spesialpedagogisk hjelp*

- *Hvordan arbeidet skal utføres*
- *En plan for når de spesialpedagogiske timene skal gjennomføres*
- *En konkretisering og ansvarliggjøring knyttet til hvem som skal gjennomføre hjelpen*

Kommunen må også sørge for å evaluere i hvilken grad det spesialpedagogiske tilbudet fungerer. Dette er hjemlet i barnehageloven § 32, tredje ledd, som sier «..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.»⁷⁸ Tjenesten med ansvar for å utarbeide årsrapporten avhenger av hvordan den spesialpedagogiske hjelpen i kommunen er organisert, da det er den tjenesten som gir den spesialpedagogiske hjelpen som har ansvar for dette.⁷⁹ Utdanningsdirektoratet anbefaler at det spesialpedagogiske tilbudet som gis evalueres fortløpende gjennom hele året, i tillegg til at man gjør vurderinger knyttet til hvordan overgangen til skolen skal løses.⁸⁰

Spesialundervisning (Kriterie 6-9)

Etter opplæringsloven § 5-4, første ledd, skal undervisningspersonale vurdere om en elev trenger spesialundervisning, og melde fra til rektor om slike behov avdekkes. Videre står det i paragrafen at skolene skal ha vurdert og eventuelt prøvd ut tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet for å gi eleven tilfredsstillende læringsutbytte, før det blir gjort sakkyndig vurdering.⁸¹ Skolen skal bruke undervisvurderinger for å kartlegge om elever får tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet. Dette følger av Forskrift til opplæringsloven § 3-10.⁸² Skolen skal bruke kartleggingsprøver på 1.-3. trinn for å fange opp elever som trenger ekstra oppfølging for å oppnå forventet faglig progresjon.⁸³

Skolens plikt til å vurdere elevenes utbytte av det ordinære opplæringstilbudet er også beskrevet i Utdanningsdirektoratets veileder om spesialundervisning, hvor det står:

«...Skolen har plikt til å vurdere og eventuelt prøver ut forskjellige tiltak som kan gi eleven tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Skolen skal vurdere om eleven kan få utbytte av den ordinære opplæringen før eleven eventuelt henvises til PP-tjenesten. Målet er at dette vil bidra til å styrke vektleggingen av et godt tilpasset ordinære opplæringstilbud, og i den forbindelse at behovet for spesialundervisning reduseres.»

⁸⁴

Dette innebærer at skolen skal systematisk arbeide med å identifisere og fortløpende vurdere om elever får et tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, dette inkluderer tilpasset opplæring. Alle elever har rett på undervisvurdering, dette følger av forskrift til opplæringsloven § 3-2.⁸⁵ Det er videre beskrevet i paragraf 3-10, tredje ledd, at hensikten med undervisvurderingen er å vurdere om eleven får tilfredsstillende læringsutbytte av opplæringstilbudet. Undervisvurderingen kan være både muntlig og skriftlig, men skal være en integrert del av faget, og skal brukes til å fremme læring, tilpasse opplæringen og øke kompetansen til eleven i faget. Elever med individuell

⁷⁸ Barnehageloven § 32. Samarbeid med barnets foreldre

⁷⁹ Udir (2017). Veileder – Spesialpedagogisk hjelp

⁸⁰ Udir (2017). Veileder – Spesialpedagogisk hjelp

⁸¹ Opplæringsloven § 5-4. Nærmere om saksbehandlingen i samband med vedtak om spesialundervisning

⁸² Forskrift til opplæringsloven § 3-10. Underevgsvurdering i fag

⁸³ Udir (2022). Rammeverk for kartleggingsprøver

⁸⁴ Udir (2021). Veileder - Spesialundervisning

⁸⁵ Forskrift til opplæringsloven § 3-2. Rett til vurdering

opplæringsplan skal ha underveisvurdering i samsvar med sin egen opplæringsplan.⁸⁶ Underveisvurderinger er derfor en viktig del av skolens arbeid med å fange opp elever som trenger spesialundervisning.

Opplæringsloven § 5-4, andre ledd, lovfester at det skal foreligge samtykke fra eleven eller foreldrene før det blir utarbeidet en sakkyndig vurdering og før det blir gjort vedtak om å sette i gang spesialundervisning.⁸⁷

Barn har rett til å bli hørt i saker som angår dem selv. Etter barneloven § 31, andre ledd, skal barn som har fylt syv år, og yngre barn som er i stand til å danne sin egen mening, få mulighet til si sin mening før det blir tatt avgjørelser som angår dem selv.⁸⁸

Lovverket stiller ikke krav til hvordan henvisningen til PP-tjenesten skal skje, og kommunen er fri til å finne de mest hensiktsmessige rutiner innenfor rammene til opplæringsloven. Utdanningsdirektoratet anbefaler likevel at henvisningen bør inkludere en beskrivelse av skolens kartlegging, iverksatte tiltak for å tilpasse opplæringen og en evaluering av disse tiltakene, samt at foreldrene og eleven får en skriftlig kopi av henvisningen.⁸⁹ På bakgrunn av dette mener vi at kommunen bør ha etablerte rutiner for henvisning til PP-tjenesten, som inkluderer samarbeid med eleven og dens foresatte, bruk av standardiserte skjemaer, samt beskrivelse av skolens kartlegging, iverksatte tiltak (tilpasset opplæring), og evaluering av tiltakene.

For barn i opplæringspliktig alder med særskilte behov, skal den sakkyndige vurderingen vise om eleven har behov for spesialundervisning og hvilket opplæringstilbud som bør gis, basert på følgende faktorer:⁹⁰

- *Eleven sitt utbytte av det ordinære opplæringstilbudet*
- *Lærevansker hos eleven og andre særskilte forhold som er viktige for opplæringen*
- *Realistiske opplæringsmål for eleven*
- *Om en kan avhjelpe de utfordringene eleven har innenfor det ordinære opplæringstilbudet*
- *Hva slags opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud*

Den sakkyndige vurderingen skal resultere i en skriftlig tilråding fra PP-tjenesten til skolen,⁹¹ som er klar, tydelig, og individualisert. Den skal være utformet slik at både skolen og eleven/foreldrene forstår innholdet i den, og den skal være så utførlig at det ikke er noen tvil for skolen om hva PP-tjenesten anbefaler når vedtak om spesialundervisning skal fattes.⁹²

Kommunen som skoleeier har det overordnede ansvaret for å fatte enkeltvedtak om spesialundervisning i henhold til gjeldende regelverk, men skoleeier kan delegere myndigheten til å fatte enkeltvedtak til rektor eller en annen leder ved skolen. Skoleeier har ansvar for at den som har fått delegert myndighet har nødvendig kompetanse til å fatte enkeltvedtak.⁹³ Vedrørende krav til vedtak, blir det i opplæringsloven kun angitt at avvik fra den sakkyndige vurderingen skal begrunnes i

⁸⁶ Forskrift til opplæringsloven § 3-10. *Undervegsvurdering i fag*

⁸⁷ Opplæringsloven § 5-4. *Nærmere om saksbehandlingen i samband med vedtak om spesialundervisning*

⁸⁸ Barneloven § 31. *Rett for barnet til å vere med på avgjerd*

⁸⁹ Udir (2021). *Veileder - Spesialundervisning*

⁹⁰ Opplæringsloven § 5-3. *Sakkunnig vurdering*

⁹¹ Forutsatt at rektor har fått delegert myndighet til å fatte vedtak om spesialundervisning av kommunen som skoleeier.

⁹² Udir (2021). *Veileder - Spesialundervisning*

⁹³ Udir (2021). *Veileder - Spesialundervisning*

enkeltvedtaket.⁹⁴ Videre vil forvaltningslovens saksbehandlingskrav være gjeldende. Følgende paragrafer er sentrale:⁹⁵

- § 11a – Reglene om forhåndsvarsling
- § 17 – Krav til utredning av saken
- §§ 18 og 19 – Om partsinnsyn
- §§ 23, 24, og 25 – Krav til begrunnelse
- § 27 – Om klageadgang

Det skal foreligge samtykke fra foreldrene/eleven før det blir truffet enkeltvedtak om spesialundervisning, ellers vil enkeltvedtaket være ugyldig. Et annet viktig moment er at kommunen også skal fatte enkeltvedtak ved avslag om tilbud om spesialundervisning, da dette er viktig for å oppfylle foreldrene/elevens rett til å klage på enkeltvedtaket.⁹⁶ I Utdanningsdirektoratets veileder for spesialundervisning er krav til innholdet i enkeltvedtak om spesialundervisning nærmere beskrevet. Av veilederen fremkommer det at enkeltvedtaket skal angi opplæringstilbudet klart og tydelig, og skal blant annet si noe om følgende punkter:⁹⁷

- **Innhold**
Hva slags opplæringstilbud, avvik fra læreplanverket; herunder kompetansemål og timer, hvilke fag avviket skal gjelde for, fritak fra vurdering mv
- **Omfang**
Antall årstimer mv.
- **Organisering**
I klassen/gruppe, liten gruppe, eneundervisning, alternativ opplæringsarena
- **Kompetanse**
Lærer, spesialpedagog, logoped, assistent mv

Veilederen beskriver også de vanligste saksbehandlingsfeilene knyttet til enkeltvedtak:⁹⁸

- *Bare omfatter omfanget av spesialundervisningen*
- *Ikke vurderer hvilket opplæringstilbud eleven skal ha*
- *Ikke sier noe om organisering av opplæringen, i hvilke fag eleven har behov for særskilt tilrettelegging eller hvilket innhold det skal være i opplæringstilbudet*

Etter opplæringsloven § 5-1, andre ledd, skal kommunen særlig legge vekt på utviklingspotensialet til eleven ved utformingen av tilbudet om spesialundervisning. Tilbudet skal gi eleven et forsvarlig utbytte av opplæringen sammenlignet med andre elever og i forhold til de læringsmålene som er realistiske for eleven det gjelder.⁹⁹

⁹⁴ Opplæringsloven § 5-3. Sakkunnig vurdering

⁹⁵ Forvaltningsloven § 11a. Saksbehandlingstid, foreløpig svar, § 17. Forvaltningsorganets utrednings- og informasjonsplikt, § 18. Partenes adgang til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter, § 19. Innskrenket adgang til visse slags opplysninger, § 23. Formene for enkeltvedtak, § 24. Når enkeltvedtak skal grunngis, § 25. Begrunnelsens innhold, § 27. Underretning om vedtaket.

⁹⁶ Udir (2021). Veileder - Spesialundervisning

⁹⁷ Udir (2021). Veileder - Spesialundervisning

⁹⁸ Udir (2021). Veileder - Spesialundervisning

⁹⁹ Opplæringsloven § 5-1. Rett til spesialundervisning

Saksbehandlingstid (Kriterie 10)

I Læreplanverket for skolen er det beskrevet «..Det kan være av avgjørende betydning for elevens utvikling at tiltak settes inn så raskt som mulig når utfordringene oppdages.»¹⁰⁰ Dette innebærer at PP-tjenesten bør være tilgjengelig for barnehagene og skolen, og at de raskt kan øve bistand til utdanningsinstitusjonene. Saksbehandlingstid i PP-tjenesten er ikke eksplisitt fastsatt i opplæringsloven, og forholder seg til forvaltningslovens regler for saksbehandling.¹⁰¹ Etter forvaltningsloven § 11a, første ledd, følger det at forvaltningsorganet (PP-tjenesten) skal «..forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold.» Det er også lovfestet i samme paragraf, tredje ledd, at forvaltningsorganet skal gi et foreløpig svar dersom henvendelsen ikke kan besvares innen en måned etter at den ble mottatt i saker som gjelder enkeltvedtak.¹⁰² I Utdanningsdirektoratets kvalitetskriterium i PP-tjenesten er det beskrevet at PP-tjenesten skal være tilgjengelig for sine målgrupper og medvirke til helhet og sammenheng i tiltak for barn og unge, blant annet gjennom å gjøre sakkyndig arbeid innen «..rimelig tid.»¹⁰³ Ifølge Utdanningsdirektoratets veileder for spesialundervisning, er det elevens behov for få avklart sine behov og rettigheter så raskt som mulig som er ledende for hva som anses som for lang saksbehandlingstid eller ikke, og at kravet om «rimelig tid» innebærer at kommunen ikke kan innføre ventelister for utredning for behov for spesialundervisning. I denne sammenhengen blir det trukket frem i veilederen at en saksbehandlingstid på totalt¹⁰⁴ over tre måneder kan være for lenge.¹⁰⁵ Saksbehandlingstiden kan variere på bakgrunn av den enkelte saks kompleksitet, likevel er det kun sakens natur som er eneste gyldige grunn til lenger saksbehandlingstid. I en tilsynsrapport fra Statsforvalteren i Oslo og Viken fra 2019, konkluderer de blant annet på at kapasitet og ressursmangel ikke er gyldig grunn for lang saksbehandlingstid.¹⁰⁶ Vi mener følgelig at det er rimelig å forvente at det som hovedregel ikke går lenger enn tre måneder fra undersøkelse til vedtak om spesialundervisning fattes.

Punktvis oppsummering av revisjonskriterier for problemstilling 1

1. Barnehagene i Sør-Odal kommune bør ha tilgang til verktøy som gjør at de er i stand til å arbeide systematisk med observasjoner, vurderinger, og dokumentasjon knyttet til barn sine språklige, motoriske, og sosiale ferdigheter.
2. Sør-Odal kommune må sørge for at det innhentes samtykke fra foreldrene før PP-tjenesten utarbeider en sakkyndig vurdering av om barnet har behov og rett til spesialpedagogisk hjelp.
3. Barnehagene i Sør-Odal kommune bør ha etablerte rutiner for henvisning til kommunens PP-tjeneste, herunder bør rutinene inkludere:
 - a. Samarbeid med foreldrene i tilfeller hvor barnet ikke går i barnehagen.
 - b. Beskrivelse av barnehagens kartlegging, iverksatte tiltak, og evaluering av tiltakene.
4. Sør-Odal kommune må fatte vedtak om rett til spesialpedagogisk hjelp i henhold til gjeldende lovverk, herunder:

¹⁰⁰ Udir (2017). LK20 – Læreplanverket – Overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen

¹⁰¹ Udir (2021). Veileder - Spesialundervisning

¹⁰² Forvaltningsloven § 11a. Saksbehandlingstid, foreløpig svar

¹⁰³ Udir (2022). Kvalitetskriterium i PP-tenesta

¹⁰⁴ Det vil si tiden fra henvisningen sendes og til enkeltvedtaket er fattet.

¹⁰⁵ Udir (2021). Veileder - Spesialundervisning

¹⁰⁶ Fylkesmannen i Oslo og Viken (2019). Tilsynsrapport - Spesialundervisning i Bærum kommune

- a. Innhold i sakkyndige vurderinger.
 - b. Innhold i enkeltvedtak.
 - c. Samsvar mellom sakkyndige vurderinger og enkeltvedtak.
5. Sør-Odal kommune skal gi tilbud om spesialpedagogisk hjelp til barn med behov for det, uavhengig av om de går i barnehagen eller ikke.
6. Glommasvingen skole må sørge for at elevene på 1.-4. trinn får undervisningsvurdering i skolefagene, slik at skolen fortløpende kan vurdere om elevene får et tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringsstilbudet.
7. Glommasvingen skole bør ha etablerte rutiner for henvisning til kommunens PP-tjeneste, herunder bør rutinene inkludere:
- a. Samarbeid med eleven og foreldrene.
 - b. Bruk av standardiserte skjemaer.
 - c. Beskrivelse av skolens kartlegging, iverksatte tiltak, og evaluering av tiltakene.
8. Sør-Odal kommune må fatte vedtak om rett til spesialundervisning i henhold til gjeldende regelverk, herunder:
- a. Innhold i sakkyndige vurderinger.
 - b. Innhold i enkeltvedtak.
 - c. Samsvar mellom sakkyndige vurderinger og enkeltvedtak.
9. Sør-Odal kommune skal sørge for at elever med enkeltvedtak om rett på spesialundervisning får tilbud om spesialundervisning.
10. Den totale saksbehandlingstiden for spesialundervisningsvedtak bør som hovedregel ikke ta mer enn tre måneder fra undersøkelse til vedtak.

Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 2

Klarer kommunen, gjennom tidlig innsats, å forebygge utfordringer for barn i barnehagen og 1.-4. trinn på barneskolen?

Overordnet nivå (Kriterie 11-12)

Tidlig innsats handler om at barn får hjelp så tidlig som mulig. En utfordring i barnehager og skoler er at læringsutfordringer i for stor grad får utvikle seg og blir forsterket over tid. Dess tidligere utfordringene til et barn blir tatt tak i, dess mindre ressurskrevende er det. Med god tidlig innsats vil kommunen kunne forebygge skjevutvikling, sosiale utfordringer, læringsvansker, og frafall fra skole og arbeidsliv senere i livet.

Solberg-regjeringen satte økt fokus på tidlig innsats i 2019 gjennom *Meld. St. 6 (2019-2020) Tett på – Tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*,¹⁰⁷ hvor et av målene var at norske

¹⁰⁷ Det Kongelige Kunnskapsdepartementet (2019). *Meld. St. 6. Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*

barnehager og skoler, gjennom tidlig innsats, skal gi muligheter til alle barn og unge uavhengig av blant annet sosiale, kognitive, og fysiske forskjeller og bakgrunn. Et kompetanseløft på det spesialpedagogiske feltet og en styrking av det tverrfaglige samarbeidet rettet mot barn og unge var et viktig satsningsområde i meldingen.

Støre-regjeringen videreførte satsningen ved å satse ytterligere på kompetanseløft blant ansatte i utdanningsinstitusjonene og en økning av antallet barnehageansatte med relevant kompetanse. I meldingen er det beskrevet at «..Regjeringen forventer at barnehager, skoler, kommuner og fylkeskommuner arbeider målrettet med tidlig innsats for at alle barn og elever kan delta i fellesskapet og utvikle seg, mestre og lære ut fra egne forutsetninger.»¹⁰⁸ Med denne bakgrunnen legger vi til grunn at et overordnet fokus på tidlig innsats i et forebyggende perspektiv bør komme til uttrykk i kommunens planarbeid i oppvekst-sektoren.

Etter opplæringsloven 13-3e, første ledd, skal kommunen årlig utarbeide en rapport om grunnskoleopplæringen, og denne rapporten skal drøftes i kommunestyret.¹⁰⁹ Rapporten skal inneholde informasjon knyttet til læringsresultater, frafall, og læringsmiljøet på skolen i kommunen. Dette er en del av oppfølgingsansvaret til kommunen som skoleeier, og er kilde til kvalitetsutvikling for skolen. Det er skoleeier sitt ansvar å sørge for at skolene jevnlig vurderer i hvilken grad organiseringen, tilretteleggingen, og gjennomføringen av opplæringen bidrar til å nå målene fastsatt i Læreplanverket for kunnskapsløftet.

Pedagognorm (Kriterie 13-15)

For barnehager finnes normer for både pedagogisk- og grunnbemanning som skal oppfylles. Av barnehageloven § 25 følger det utdanningskrav for pedagogiske ledere i barnehagen, som enten må ha utdanning som barnehagelærer, eller annen treårig pedagogisk utdanning på høyskolenivå med videreutdanning innen barnehagepedagogikk.¹¹⁰

Med hensyn til en barnehages grunnbemanning, fremgår det av Forskrift for pedagogisk bemanning i barnehager at barnehager skal ha minst én pedagogisk leder per syv barn under tre år, og minst én pedagogisk leder per 14 barn over tre år.¹¹¹ I barnehageloven § 26, fremgår det at barnehager skal ha minst én ansatt per tre barn under tre år, og minst én ansatt per seks barn over tre år.¹¹²

Vedrørende tilstrekkelig lærertetthet i skolen, fremgår det av opplæringsloven § 8-2, første ledd, at skoleklassene ikke skal være større «..enn det som er pedagogisk og tryggleiksmessig forsvarleg.»¹¹³ Forholdstallet mellom elever og lærer i grunnskolen er videre beskrevet i Forskrift til opplæringsloven, som sier at det skal være én lærer per 15 elever på 1.-4. trinn.¹¹⁴ Dette følger av normen for lærertetthet som ble innført i 2019. Skolen er ikke forpliktet til å oppfylle normen på det enkelte trinn eller i den enkelte klasse, men på hvert av hovedtrinnene samlet. Bakgrunnen for innføringen av lærernormen henger sammen med at opplæringslovens bestemmelse om maksimal klassestørrelse ble erstattet med en bestemmelse om pedagogisk forsvarlig gruppestørrelse i 2003. Det vil derfor være

¹⁰⁸ Det Kongelige Kunnskapsdepartementet (2019). *Meld. St. 6. Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*

¹⁰⁹ Opplæringsloven § 13-3e. *Plikt for kommunen og fylkeskommunen til å arbeide med kvalitetsutvikling*

¹¹⁰ Barnehageloven § 25. *Pedagogisk bemanning*

¹¹¹ Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager § 1. *Norm for pedagogisk bemanning*

¹¹² Barnehageloven § 26. *Grunnbemanning*

¹¹³ Opplæringsloven § 8-2. *Organisering av elevane i klassar eller basisgrupper*

¹¹⁴ Forskrift til opplæringsloven § 14A-1. *Forholdstal mellom lærarar og elevar på skolenivå*

en skjønnsmessig vurdering for den enkelte skole hva som er en pedagogisk tilfredsstillende klassestørrelse, samtidig som at skolen må oppfylle normen for lærertetthet på de enkelte hovedtrinnene, dvs. småtrinnet (1-4. trinn), mellomtrinnet (5.-7. trinn), og ungdomstrinnet (8.-10. trinn). Utdanningsdirektoratet har laget en kalkulator som gjør det enklere for kommuner og skoleledere å beregne hvordan deres skoler skal oppfylle lærernormen gjennom GSI (Grunnskolen Informasjonssystem).¹¹⁵

NIFU (Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning) har evaluert lærernormen på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet. I sin sluttrapport rapporterer de at et stort flertall av skolelederne er enige om en prioritering av høyere lærertetthet på småskoletrinnet (1.-4. trinn) fremfor på mellom- og ungdomsskoletrinnet. I tillegg konkluderer NIFU blant annet med at lærerne generelt vurderer at alle elevgrupper blir positivt påvirket av høyere lærertetthet, men at høyere lærertetthet er særlig positivt for elever som presterer svak, har lærevansker, eller vedtak om spesialundervisning. Videre skriver NIFU at dette funnet er i tråd med tidligere forskning som har påvist en positiv konsekvens mellom lavere gruppestørrelse for svakt presterende elever, og ytterligere annen forskning som har vist at relasjonen mellom elev og lærer er særdeles viktig for elever som sliter på skolen.¹¹⁶

Etter opplæringsloven § 10-8 har kommunen ansvar for at det er riktig og nødvendig kompetanse i grunnskolen.¹¹⁷ Noe som medfører at kommunen, i tillegg til å ansette personer med nødvendige kvalifikasjoner, skal sørge for å tilrettelegge slik at ansatte i skolen har muligheter til å utvikle seg faglig og pedagogisk. Opplæringsloven § 10-1 stiller krav om «..relevant faglig og pedagogisk kompetanse» ved ansettelse av undervisningspersonell¹¹⁸, og etter opplæringsloven § 10-2 må undervisningspersonell ha relevant kompetanse i de fagene de skal undervise i.¹¹⁹ I Forskrift til opplæringsloven § 14-2 er kravene til lærere på 1-4. trinn nærmere beskrevet, og det fremgår at ett av følgende krav må oppfylles av den tilsatte:¹²⁰

- a. *førskolelærerutdanning eller barnehagelærerutdanning, jf. nasjonale rammeplanar, og minst 60 studiepoeng videreutdanning innretta på undervisning på barnetrinnet.*
- b. *førskolelærerutdanning eller barnehagelærerutdanning, jf. nasjonal rammeplanar, med spesialpedagogisk utdanning tilsvarande minst 60 studiepoeng, dersom hovudoppgåva er spesialundervisning eller behova til elevane gjer slik utdanning ønskeleg.*
- c. *grunnskolelærerutdanning for 1.–7. årstrinn, jf. nasjonale rammeplanar.*
- d. *faglærerutdanning i praktiske og/eller estetiske fag, jf. nasjonale rammeplanar, eller tilsvarande kompetanse i desse faga. Tilsetjing kan skje for undervisning i fag/på fagområde der vedkommande har minst 30 studiepoeng relevant utdanning.*
- e. *treårig lærerutdanning for tospråklege lærarar. Tilsetjing kan skje for undervisning i fag/på fagområde der vedkommande har minst 30 studiepoeng relevant utdanning.*

I tillegg stiller Forskrift til opplæringsloven § 14-2, andre ledd, klare krav til lærere som skal undervise norsk, samisk, norsk tegnspråk, matematikk, og engelsk på småtrinnet:¹²¹

¹¹⁵ Udir.no – [Kalkulator for lærernorm](#)

¹¹⁶ NIFU (2022). *Evaluering av norm for lærertetthet - Sluttrapport*

¹¹⁷ Opplæringsloven § 10-8. *Kompetanseutvikling*

¹¹⁸ Opplæringsloven § 10-1. *Krav om kompetanse ved tilsetjing av undervisningspersonell*

¹¹⁹ Opplæringsloven § 10-2. *Krav om relevant kompetanse i undervisningsfag*

¹²⁰ Forskrift til opplæringsloven § 14-2. *Krav til tilsetjing og undervisning på barnetrinnet*

¹²¹ Forskrift til opplæringsloven § 14.2. *Krav til tilsetjing og undervisning på barnetrinnet*

For å undervise i norsk, samisk, norsk teiknspråk, matematikk eller engelsk på barnetrinnet krevst det at vedkommende har minst 30 studiepoeng som er relevante for faget. Dei som før 1. januar 2014 hadde tilfredsstillende kompetanse etter dagjeldande krav for tilsetjing i undervisningsstilling, eller som har fullført tidligere allmennlærerutdanning etter 1. januar 2014, har fram til 1. august 2025 dispensasjon frå dette kravet, jf. opplæringslova § 10-2 tredje ledd andre punktum.

Tilfredsstillende utbytte av opplæringstilbudet (Kriterie 16-17)

Barnehager skal ifølge barnehageloven § 2 være pedagogiske virksomheter som skal bidra til barns læring med utgangspunkt i barnets kunnskaper og ferdigheter. Samtidig skal barnehagen ha en helsefremmende og forebyggende funksjon, i tillegg til å bidra til å utjevne sosiale forskjeller.¹²² Etter rammeplanen for barnehager har barnehagene et oppfølgingsansvar og skal sørge for å følge opp og vurdere barns utvikling for å kunne gi et best mulig pedagogisk tilbud. Dette innebærer å arbeide med å identifisere utfordringer hos enkeltbarn, samt å vurdere og tilrettelegge slik at barnet får et tilfredsstillende utbytte av barnehagetilbudet.¹²³ Det er ingen regler for hvordan barnehagene skal følge opp at barna får et tilfredsstillende utbytte av barnehagetilbudet, men vi mener at det er hensiktsmessig at barnehagene arbeider systematisk med dette.

Opplæringsloven § 1-3 lovfester at alle elever har rett til å få tilpasset opplæring etter egne evner og forutsetninger.¹²⁴ Etter opplæringsloven § 1-4 skal skolene yte særlig innsats mot elever på 1.-4. trinn som står i fare for å henge etter faglig.¹²⁵ Paragrafen beskriver at skolene skal sørge for egnet intensiv opplæring til elever som henger etter faglig på småtrinnet, slik at disse når forventet progresjon. Denne særskilte tilpasningen kan også gis som eneundervisning i korte perioder dersom hensynet til elever tilsier det. Likevel må det understrekes at dette kun skal gjelde korte perioder ettersom eleven etter opplæringsloven § 8-2, første ledd, har rett til å tilhøre et klassemiljø som ivaretar elevens sosiale behov.¹²⁶ I læreplanverket er det beskrevet at det i noen tilfeller kan være hensiktsmessig at lærerne får støtte fra andre yrkesgrupper for å avdekke utfordringer og gi elevene den hjelpen de trenger.¹²⁷

Overgangssamarbeid (Kriterie 18-19)

Barnehagen og skolen skal samarbeide om barns overgang fra barnehagen til skolen. Dette er hjemlet i barnehageloven § 2a¹²⁸ og opplæringsloven § 13-5.¹²⁹ Overgangssamarbeidet skal bidra til at barna får en trygg og god overgang, og et godt overgangssamarbeid fordrer at skolen, som hovedansvarlig for samarbeidet, også involverer foreldrene. Barnehagen må for eksempel innhente samtykke fra foreldrene før de overfører personopplysninger om barnet til skolen. Etter opplæringsloven § 13-5 skal kommunen som skoleeier utarbeide en plan for overgangssamarbeidet.¹³⁰

¹²² Barnehageloven § 2. *Barnehagens innhold*

¹²³ Udir (2017). *Rammeplan for barnehagen*

¹²⁴ Opplæringsloven § 1-3. *Tilpassa opplæring*

¹²⁵ Opplæringsloven § 1-4. *Tidleg innsats på 1. til 4. trinn*

¹²⁶ Opplæringsloven § 8-2. *Organisering av elevane i klassar eller basisgrupper*

¹²⁷ Udir (2017). *LK20 – Læreplanverket – Overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen*

¹²⁸ Barnehageloven § 2a. *Plikt til å samarbeide med skolen om overgangen fra barnehage til skole*

¹²⁹ Opplæringsloven § 13-5. *Plikt til å samarbeide med barnehagen om overgangen til skolen*

¹³⁰ Opplæringsloven § 13-5. *Plikt til å samarbeide med barnehagen om overgangen til skolen*

Utdanningsdirektoratet har utgitt en veileder om overganger for barn og unge som får spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning.¹³¹ Veilederen beskriver at kommunen og private barnehager bør ha rutiner som sørger for at barnet blir godt ivaretatt i overgangsprosessen, deriblant rutiner knyttet til samarbeid med foreldrene og overføring av informasjon fra barnehagen til skolen. Gode rutiner for informasjonsoverføring er forutsetning for at skolen kan tilrettelegge for eleven fra første skoledag. Rutinene bør også inkludere informasjon om samarbeid med eventuelle andre tjenester som for eksempel; PP-tjenesten, helsestasjonen, barnevern, fastlegen, NAV, Statped, HABU¹³² eller andre sykehusavdelinger. Videre beskriver veilederen at et nært samarbeid mellom barnehagen og skolen er særlig viktig for barn med behov for særskilt tilrettelegging, og at et godt overgangssamarbeid bidrar til at opplæringen tilpasses det enkelte barn allerede fra første skoledag. Planleggingen av overgangssamarbeidet for barn med særskilte behov bør derfor starte i god tid før skolestart.¹³³

Tverrfaglig samarbeid (Kriterie 20)

Ifølge opplæringsloven § 5-6, andre ledd, skal kommunens PP-tjeneste hjelpe skolen i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling for å bedre tilpasse opplæringen til elever med særskilte behov.¹³⁴ Utdanningsdirektoratet har beskrevet at PP-tjenesten skal være tilgjengelig og medvirke til helhet og sammenheng i tiltak for barn og unge med særskilte behov. Dette innebærer at PP-tjenesten skal bidra i forebyggende arbeid og tidlig innsats på blant annet følgende måter:¹³⁵

- *Kommunen og skolen har rutiner for PP-tjenesten sitt arbeid med organisasjons- og kompetanseutvikling i skolen*
- *PP-tjenesten deltar aktivt i overgangssamarbeidet*
- *PP-tjenesten bidrar med kompetanse, veiledning, råd og hjelp til barn, elever, voksne, foreldre, skoler*
- *PP-tjenesten er tydelige på når og hvor man kan nå dem, hva de kan bidra med, og når de kan gi hjelpen*
- *PP-tjenesten bidrar med råd og veiledning knyttet til pedagogisk ledelse, klasseledelse, skolemiljø og spesialpedagogiske og didaktiske spørsmål*
- *Skoleeier, PP-tjenesten og skolene har en felles forståelse av inkluderende opplæring, tilpasset opplæring og tilfredsstillende utbytte av opplæringen*
- *Skoleeier, PP-tjenesten og skolene har avklart ansvaret og rollen til PP-tjenesten i arbeidet med skolemiljøet*
- *Skoleeier, PP-tjenesten, og skolene samarbeider om pedagogisk og organisatorisk tilrettelegging for tidlig innsats. Samarbeidet kan dreie seg om organiseringa av opplæringen for elever, arbeidsmåter eller undervisningsmetoder, læremidler og læringsressurser, progresjon i elevens opplæring og observasjon og underveisvurdering*

¹³¹ Udir (2015). *Overganger for barn og unge som får spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning*

¹³² Habiliteringstjenesten for barn og unge er en del av spesialisthelsetjenesten, og er et tilbud for barn og unge med medfødt eller tidlig ervervet funksjonsnedsettelse og/eller utviklingsforsinkelser/utviklingsforstyrrelser.

¹³³ Udir (2015). *Overganger for barn og unge som får spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning*

¹³⁴ Opplæringsloven § 5-6. *Pedagogisk-psykologisk teneste*

¹³⁵ Udir (2022). *Kvalitetskriterium i PP-tenesta*

- *Skoleeier, PP-tjenesten og skolene har felles rutiner for hva skolene skal ha vurdert og eventuelt prøvd ut av tiltak før henvisning til sakkyndig vurdering av behovet for spesialundervisning, og for hvordan PP-tjenesten skal involveres i dette arbeidet*

Vi mener at en forutsetning for godt og hensiktsmessig samarbeid mellom skolen og PP-tjenesten er etablerte og innarbeidede samarbeidsrutiner. Det vil også være sentralt å undersøke hvordan de to aktørene opplever det tverrfaglige samarbeidet, og det vil være særlig viktig å undersøke om skolen opplever at bistanden fra PP-tjenesten er god.

Punktvis oppsummering av revisjonskriterier for problemstilling 2

11. Sør-Odal kommune bør ha et overordnet fokus på tidlig innsats i barnehage og skole i et forebyggende perspektiv i sitt planarbeid i oppvekst-sektoren.
12. Sør-Odal kommune må utarbeide en årlig rapport om tilstanden i grunnskoleopplæringen. Denne rapporten skal drøftes av kommunestyret.
13. Sør-Odal kommune må sørge for at det er tilstrekkelig pedagogisk bemanning i barnehagene.
14. Sør-Odal kommune må sørge for at det er tilstrekkelig lærertetthet på 1.-4. trinn i barneskolen.
15. Sør-Odal kommune må sørge for å ha undervisningspersonale som oppfyller kompetansekravene for undervisning på barnetrinnet i grunnskolen.
16. Barnehagene i Sør-Odal kommune bør ha en innarbeidet fremgangsmåte for å systematisk identifisere og fortløpende vurdere om barna får et tilfredsstillende utbytte av barnehagetilbudet.
17. Sør-Odal kommune må sørge for at elever som står i fare for å henge etter faglig på 1.-4. trinn får intensiv opplæring.
18. Sør-Odal kommune må ha etablerte rutiner for overgangssamarbeid mellom barnehagene og Glommasvingen skole.
19. Barnehagene i Sør-Odal kommune må informere Glommasvingen skole om barn med særskilte utfordringer i forkant av overgangen, slik at skolen er forberedt på å ta imot eleven ved skolestart.
20. Sør-Odal kommune må sørge for hensiktsmessig samarbeid mellom Glommasvingen skole og PP-tjenesten rettet mot tilpasset opplæring for elever med særskilte behov.

Referanser

Lover og forskrifter

Lov om barnehager ([Barnehageloven](#))

Lov om grunnskolen og den videregående opplæringen ([Opplæringsloven](#))

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker ([Forvaltningsloven](#))

Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (Menneskerettsloven Vedlegg 8) ([Barnekonvensjonen](#))

[Forskrift til opplæringsloven](#)

[Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager](#)

Faglitteratur

Fylkesmannen i Oslo og Viken (2019). [Tilsynsrapport - Spesialundervisning i Bærum kommune](#)

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

NIFU (2022). [Evaluering av norm for lærertetthet – Sluttrapport](#)

Udir (2015). [Overganger for barn og unge som får spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning](#)

Udir (2017). [Rammeplan for barnehagen](#)

Udir (2017). [Veilederen – Spesialpedagogisk hjelp](#)

Udir (2020). [Læreplanverket for Kunnskapsløftet 2020 – Overordnet del](#)

Udir (2021). [Veilederen - Spesialundervisning](#)

Udir (2022). [Rammeverk for kartleggingsprøver](#)

Udir (2022). [Kvalitetskriterium i PP-tenesta](#)

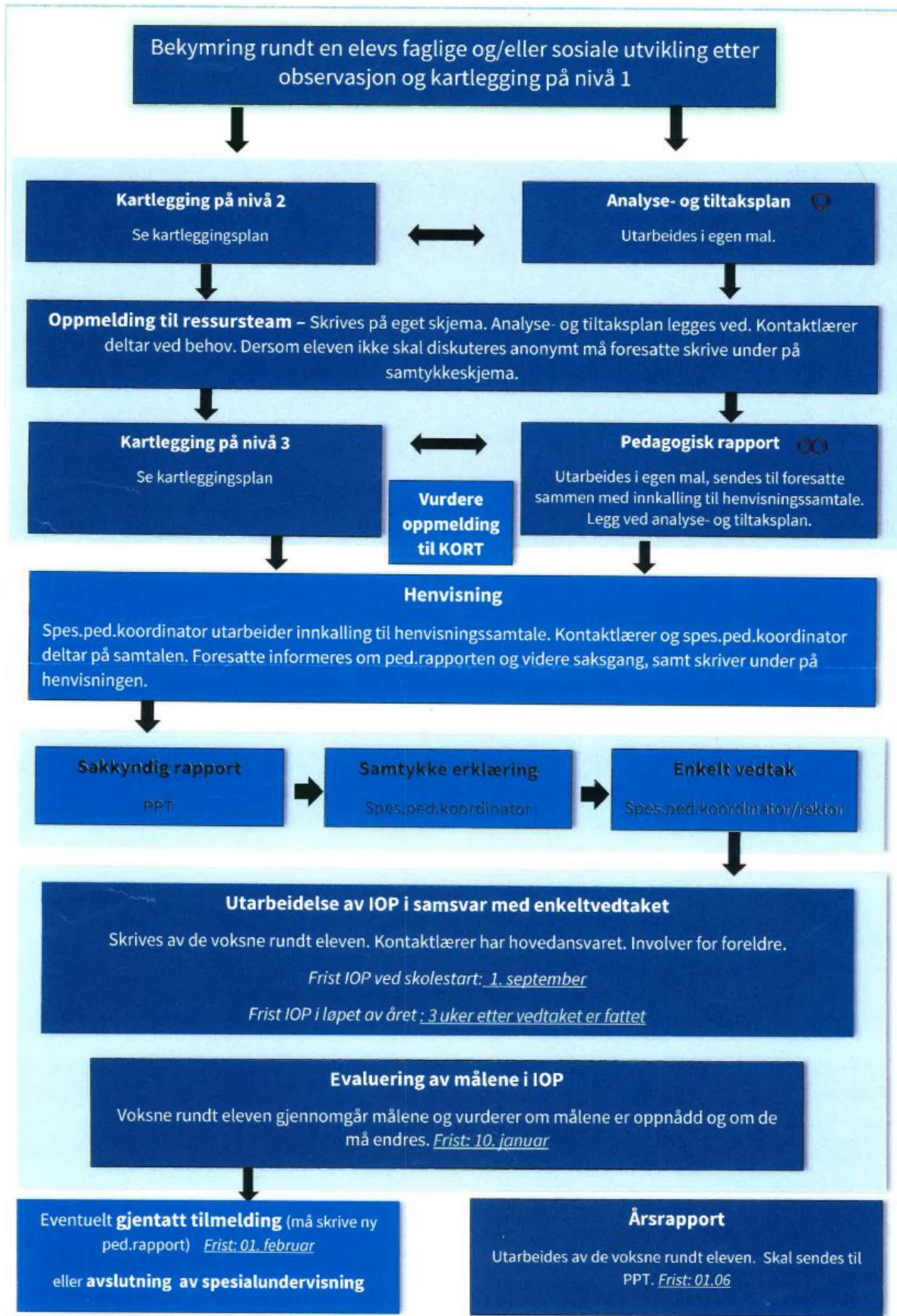
Internettreferanser

[Udir.no – Kalkulator for lærernorm](#)

Vedlegg B: Plan for gjennomføring av kartlegginger og undersøkelser

Trinn	Fag	Nivå 1 - Obligatorisk kartlegging			Nivå 2 - Anbefalt kartlegging	Nivå 3
		Skal gjennomføres for alle elever som ikke har fritak.	Periode for gjennomføring	Ansvar		
1. trinn	Norsk	Lesesenterets bokstavprøve	Sept. og jan	Kont.lærer	IL-basis Gjennomføre Alle teller! dynamisk	Språk 5-6 20 spørsmål
	Matte	Udir kartlegging i lesing	Våren	Kont.lærer, merkantil		
		Udir kartlegging i regning	Våren	Kont.lærer, merkantil		
2. trinn	Miljø	Alle teller	Sept.	Kont.lærer	Lesesenterets bokstavprøve Arbeidsprøven Gjennomføre Alle teller! dynamisk	Språk 6-16 20 spørsmål
		Sosiogram	Okt. og mars	Kont.lærer, miljøøter,		
	Norsk	Kåre Johnsons orddiktat	Okt, mars	Kont.lærer		
3. trinn	Matte	Carlisten leseprøve	Okt, mars	Kont.lærer	Lesesenterets staveprøve Arbeidsprøven Setningsleseprøven (s-40)	Språk 6-16 20 spørsmål
		Alle teller!	Sept.	Kont.lærer		
	Miljø	Sosiogram	Okt, mars	Kont.lærer, miljøøter,		
4. trinn	Norsk	Udir kartlegging i lesing	Uke 42-43	Kont.lærer, merkantil	Lesesenterets staveprøve Arbeidsprøven Setningsleseprøven (s-40)	Språk 6-16 20 spørsmål
		Carlisten leseprøve	Okt, mars	Kont.lærer		
	Ordkjedetest	Okt, mars	Kont.lærer			
4. trinn	Matte	Kåre Johnsons orddiktat	Mars	Kont.lærer	Alle teller! dynamisk	Språk 6-16 20 spørsmål
		Udir kartlegging i regning	Uke 42-43	Kont.lærer, merkantil		
	Miljø	Sosiogram	Okt, mars	Kont.lærer, miljøøter,		
4. trinn	Norsk	Carlisten leseprøve	Okt, mars	Kont.lærer	Lesesenterets staveprøve Gjennomføre Alle teller! dynamisk M-prøve	Språk 6-16 20 spørsmål
		Kåre Johnsons orddiktat	Okt, mars	Kont.lærer		
	Ordkjedetest	Okt, mars	Kont.lærer			
4. trinn	Matte	Setningsleseprøven (s-40)	Okt.	Kont.lærer	Gjennomføre Alle teller! dynamisk M-prøve	Språk 6-16 20 spørsmål
		Alle teller!	Sept.	Kont.lærer		
4. trinn	Annet	Spekter-undersøkelsen	15.9, 20.12, 30.3 m,	Kont.lærer, miljøøter,	Gjennomføre Alle teller! dynamisk M-prøve	Språk 6-16 20 spørsmål

Vedlegg C: Glommasvingen skole - Flytskjema: Spesialundervisning



Vedlegg D: Overordnet overgangsrutine - Barnehage-Grunnskole

Tid	Rutine	Ansvar/deltakelse (ansvar uthevet)	Merknad
<i>To år før skolestart</i>			
Mars	Kontakt vedr. barn med store sammensatte behov	Styrer/skole/helsesøster/IP-koordinator/FDV	<ul style="list-style-type: none"> • For å kunne tilrettelegger for en god skolestart, må arbeidet komme tidlig i gang
<i>Året før skolestart</i>			
September	Foreldremøte i bh. Med overgang til skole som tema	Barnehagen	<ul style="list-style-type: none"> • Møtet skal handle om det siste året i barnehagen og det første året på skolen. • Det utarbeides en mal for å sikre lik informasjon til foreldre/foresatte
Oktober (før innskriving)	Kontakt/dialog vedr. barn med ekstra behov	Barnehagen/skole/PPT/evt. Helsesøster	<ul style="list-style-type: none"> • Vedrørende barn som har ekstra behov, skal skolen kontaktes innen 1. november året før barnet begynner på skolen. • Revisjon av / evt. ny sakkyndig vurdering må være ferdig før januar.
November	Innskriving	Skolen	<ul style="list-style-type: none"> • Elevene inviteres til sin nærskole.
Januar-mars	Samtale med barnet Samtale med foresatte	Barnehagen	<ul style="list-style-type: none"> • Samtale med barnet med fokus på barnets egne tanker om å begynne på skolen. Noteres på skjema. Gjøres i forkant av foreldresamtalen. • I løpet av siste halvår før skolestart skal det gjennomføres samtale mellom foresatte til det enkelte førskolebarn og barnehagen. Temaet for møtet er hvilke opplysninger som skal sendes videre til skolen.
Mars	Overføringsmøte	Skolen/barnehage/helsesøster	<ul style="list-style-type: none"> • Informasjon mellom barnehage (ped.ledere) og skole vedr. skolestartere. Samtalen bør inneholde: gruppas sammensetning, sosial samspill, faglige tema, m.m. • Gjelder barn både med og uten barnehageplass • Husk barn fra andre kommuner
Vår	Besøk på skolene	Skolen	<ul style="list-style-type: none"> • Gjennomføres 2-3 besøk til skolen. Barnehagen følger barna minst 2 ganger uansett antall barn. Ikke besøk fra skolen i barnehagen.
Mai-juni	Foreldremøte	Skolen	<ul style="list-style-type: none"> • Barnevern, helsestasjon og PPT deltar. Informasjonsskriv for samarbeidsrutiner for kommunen.
<i>Ved skolestart</i>			
August	Oppstart SFO	Skolen	<ul style="list-style-type: none"> • Skole ser det som positivt at barna begynner på SFO i god tid før skolestart for en god tilvenning.
September	Faglig/pedagogisk møte	Skole- og barnehagefaglig rådgiver	<ul style="list-style-type: none"> • Ped.leder for førskolebarna og 1. klasselærere møter. Tema er overgang og faglig samarbeid mellom barnehage og skole.

Vedlegg E: Overgangsrutine - Barnehage-Grunnskole: Vår

Tid	Rutine	Ansvar/deltakere (ansvar uthevet)	Hva er hensikten?
Januar	Registrering	Skole	Få oversikt over neste år 1. trinn
Februar	Behov for samarbeidsprøver	helsestasjon, PPT, barnevern	Hensikter er å ivareta at informasjon blir kjent for alle og at foreldrene unngår å gå på flere møter med samme innhold. Foreldrene skal oppleve godt tverrfaglig samarbeid i kommunen.
Februar	Ivareta de sårbare barna	PPT, helsestasjon, ped.leder, avd.leder på skolen	Utarbeide en samarbeidsavtale for å ivareta overføring av kunnskap/kompetanse.
Mars	Barnehagen mottar bilder og film fra skolen som inneholder bilder fra ulike områder på skolen og punkter vedr. sosiale/emosjonelle ferdigheter og «gode vaner på Glommasvingen skole»	Skole	Barna skal bli kjent med hvordan skolen ser ut og litt om hva man skal gjøre på skolen.
Mars	Fadderordning. Fadderne lager bok til fadderbarn. Fadderne blir også turvenn på uteskoledagen, og lesevenn i biblioteket m.m.	Skole	Elever på 1. trinn skriver brev til barnehagebarna og inviterer barnehagen til utedag på skolen.
April	Barnehagen fyller ut skjema, sammen med barn og foreldre: <ul style="list-style-type: none"> • Hva vil du skolen skal vite om deg? • Språklige, sosiale, emosjonelle, motoriske ferdigheter 	Ped.leder, foreldre Helsestasjon fyller ut skjema sammen med foreldre og barn som ikke går i barnehage i Sør-Odal kommune	Innhente informasjon fra barnet, hensikten er å gjøre skolen bedre kjent med elevene.
April	Overføringsmøter	Skole, SFO, miljøterapeut, barnehage, helsestasjon, PPT	Hensikten er å gjøre skolen bedre kjent med barna.
Mai	Fagmøte/Samarbeidsmøte med lærere og barnehagelærere	Kommuneadm., skolen, SFO, styrere, PPT, helsestasjon, barnevern	Øke kunnskapen om arbeidet fra bhg. og skole. Hvordan ta det beste fra begge kulturer?
Mai	Skolen besøker alle barnehagene	Skole, SFO, miljøterapeut	Bli kjent med hverandre
Mai/juni	Barnehagen besøker skole. Barnehagen leker i uteområdet på skolen og kan spise i kantina. Det kan være aktuelt at 1. trinn utvider friminuttet. Behov for å ha ekstra møte rundt elever. «Innskriving» på skolen. Inviteres til en besøksdag på SFO i grupper	Skolen tilrettelegger for å ta imot barnehagen Barnehage og skole avtaler besøksdatoer Skole, barnehage, helsestasjon, barnevern, PPT Skole/barn/foreldre	Hensikten er at barna skal bli kjent med skolens ute- og inneområder. Ivareta de barna som viser behov for flere besøk på skolen for å oppleve trygghet.

Vedlegg F: Overgangsrutine - Barnehage-Grunnskole: Høst

Tid	Rutine	Ansvar/deltakere (ansvar uthevet)	Hva er hensikten?
August - Skolestart	Felles planleggingsdag?	Kommunalsjef, rektor, styрere	Utvikle et fellest «VI». Øke felles kompetanse.
August	Oppstart SFO Skolestart		Gi elever og foreldre en trygg oppstart på SFO og skole.
August	Dele informasjon, kunnskap, kompetanse for å ivareta elever på 1. trinn: <ul style="list-style-type: none">Felles møte for 1. trinn og SFOMøter i hver enkelt gruppe	PPT, spesialpedagog, evt. helsestasjon, barnevern, skole, SFO	Hensikten er å øke forståelse for elevens behov for tilrettelegging og kjennskap til hva en elev på 1. trinn trenger for å mestre oppstart av en ny hverdag på skole og SFO.
August	Møte med foreldre, ut ifra skjema som er i sammenheng med arbeidet i barnehagen	Kontaktlærere, skole	Få frem elevens stemme og gi foreldrene trygghet for at informasjon er overført.
August	Foreldremøte på skolen for 1. trinn.	Skole, barnevern, helsestasjon, PPT	
September	Foreldremøte for de som går siste året i barnehagen	Barnehagen, helsestasjon, barnevern, PPT, skole	Øke forståelse og få fram viktigheten av det å arbeide med sosiale, emosjonelle, og språklige ferdigheter før skolestart.
September	Styremøte der skole er invitert. Barnehagene gir informasjon om barn som har spesielle behov eller grupper	Styrerne, avdelingsleder på skolen	Bidra til økt forståelse for barnas behov ved skolestart.
Oktober	Evalueringsav oppstart 1. trinn Kartlegge sosiale, emosjonelle, språklige, og motoriske ferdigheter i barnehagen i samarbeid med foreldrene i høstens foreldresamtale	Rektor, PPT, spesialpedagog, skole, SFO, evt. helsestasjon, evt. barnevern Ped.leder	Øke forståelse for elevens behov.
Oktober	Fagmøte/samarbeidsmøte med lærere og barnehagelærere	Kommuneledelse, styrere, skoleledelsen	Evaluerer oppstart av skoleåret og overgang bhg/skole.
November	Behov for utsatt/fremskutt skolestart	Styrere, ped.leder, PPT	PPT observerer i barnehagen, har samtale med foreldre, evt. utredning og sakkyndig vurdering utarbeides.