

Tidlig innsats – samhandling mellom barnehage,
skole og PPT

RAPPORT



Tolga kommune

Mai 2021

FR 1141

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Tolga kommunes kontrollutvalg i perioden august 2020 til mai 2021.

Kontrollutvalget skal påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, jf. lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 23-2 punkt c). Forvaltningsrevisjon innebærer å gjøre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger¹.

Revisjonsteamet har bestått av oppdragsansvarlig Tor Arne Stubbe, prosjektmedarbeider Markus Lynum, og kvalitetssikrere Marit Ingunn Holmvik og Margrete Haugum. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Tolga kommune, jf kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs² standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet. En oversikt over tidligere gjennomførte prosjekter finnes på vår hjemmeside www.revisjonmidt norge.no.

Trondheim, 28.05.21

Tor Arne Stubbe /s/

Oppdragsansvarlig revisor

¹ Kommuneloven § 23-3, 1.ledd

² Norges Kommunerevisorforbund, www.nkrf.no

SAMMENDRAG

Denne forvaltningsrevisjonen har blitt gjennomført på bestilling fra kontrollutvalget i Tolga v/Kontrollutvalg Fjell IKS. Med bakgrunn i kommunestyrets vedtak i sak 62/20 *Plan for forvaltningsrevisjon 2020 – 2024*, og kontrollutvalgets innstilling i saken, bestilte kontrollutvalget gjennomføring av første prioriterte prosjekt. Kontrollutvalget behandlet og godkjente prosjektplan for gjennomføring av forvaltningsrevisjonen i sak 25/20 (5.10.20).

Revisjonen har jobbet ut fra følgende, overordnede problemstilling:

Arbeider sektor oppvekst tilfredsstillende med tidlig innsats i Tolga?

Hovedproblemstillingen har blitt belyst gjennom følgende delproblemstillinger:

- 1. Arbeider barnehager og skoler systematisk for å avdekke barn og unges læringsutfordringer?*
- 2. Iverksetter barnehager og skoler tiltak for å motvirke skjevutvikling hos barn og unge med identifiserte læringsutfordringer?*
- 3. Opplever barnehagene og skolene at PPT har tilstrekkelig med kompetanse og ressurser til å yte riktig hjelp til riktig tid?*

Revisjonen har benyttet seg av kvalitative intervjuer med rektorer og barnehagestyrere, en spørreundersøkelse som ble sendt ut til de ansatte ved skoler og barnehager i Tolga kommune og dokumentgjennomgang i sin datainnsamling.

Revisjonen vurderer at Tolga kommune arbeider systematisk for å avdekke barn og unges læringsutfordringer. Barnehagene og skolene i kommunen har formaliserte rutiner for gjennomføringen av kartlegginger og hvordan de skal følges opp. Kommunen selv etterlyser felles kartlegginger sosioemosjonelle utfordringer tilpasset småskoletrinnet.

Barnehagene og skolene i kommunen igangsetter tiltak for å motvirke videre skjevutvikling hos barn med identifiserte læringsutfordringer. Enhetene har innarbeidede rutiner for saksgang og oppfølging av barns identifiserte læringsutfordringer, og det rapporteres at disse i høy grad følges.

Den pedagogisk psykologiske tjenesten (PPT) i Tolga kommune har i stor grad ressurser og kompetanse til å yte riktig hjelp til riktig tid. Datamaterialet skildrer et godt samarbeid mellom PPT, skole og barnehage, hvor PPT er tydelig til stede som veiledende instans. Manglende kompetanse på sosioemosjonelle utfordringer og en saksbehandlingstid for sakkyndig vurdering som i enkeltsaker kan overstige tre måneder, trekkes frem som utfordringer.

Revisjonen har med utgangspunkt i sitt datagrunnlag kommet frem til følgende konklusjon:

Sektor oppvekst i Tolga kommune arbeider i stor grad tilfredsstillende med tidlig innsats. Revisor anbefaler kommunedirektøren å; Vurdere behov for felles kartleggingsverktøy for sosioemosjonelle – og atferdsmessige utfordringer på småskoletrinnet, revidere plan for overganger mellom skole og barnehage, og sørge for at saksbehandlingstiden for sakkyndig vurdering tilfredsstillende forvaltningslovens bestemmelser.

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	6
1 Innledning.....	8
1.1 Bestilling.....	8
1.2 Problemstillinger.....	8
1.3 Metode	9
1.4 Bakgrunn.....	10
1.5 Rapportens oppbygging	13
2 Kartlegging	14
2.1 Problemstilling	14
2.2 Revisjonskriterier.....	14
2.3 Data	14
2.3.1 Kartlegging i barnehagene	14
2.3.2 Kartlegging i skolene.....	15
2.3.3 Rutiner og etterlevelse	17
2.3.4 Pedagognormen	18
2.4 Vurdering.....	19
3 Tiltak.....	21
3.1 Problemstilling	21
3.2 Revisjonskriterier.....	21
3.3 Data	22
3.3.1 Barnehagene i Tolga kommune	22
3.3.2 Skolene i Tolga	25
3.3.3 Språklige utfordringer i skole og barnehage.....	29
3.3.4 Overganger: Barnehage til skole.....	29
3.4 Vurdering.....	30
4 Samarbeid med PPT	34
4.1 Problemstilling	34
4.2 Revisjonskriterier.....	34
4.3 Data	34
4.3.1 Kompetanse – og organisasjonsutvikling	34
4.3.2 Kompetanse i PPT	35
4.3.3 Sakkyndig vurdering innen rimelig tid.....	36
4.4 Vurdering.....	37
5 Høring	39
6 Konklusjoner og anbefalinger	40
6.1 Konklusjon.....	40
6.2 Anbefalinger	41

Kilder	42
Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier	43
Vedlegg 2 – Høringssvar	49

Figurer

Figur 1. Administrativ organisering i Tolga kommune	11
Figur 2. Har din enhet faste rutiner for kartlegging av barns utvikling?	17
Figur 3. Opplever du at rutinene følges?	17
Figur 4. Eksisterer det rutiner for oppfølging av kartleggingsresultater?	23
Figur 5. Blir rutinene for oppfølging av kartleggingsresultater fulgt?	23
Figur 6. Iverksettes tiltak umiddelbart når det mistenkes at barn har utfordringer?	24
Figur 7. Hvor godt opplever du at iverksatte tiltak fungerer?	24
Figur 8. LP-modellen	25
Figur 9. Er det rutiner for å diskutere enkeltelever man mistenker har utfordringer som krever tidlig innsats?	26
Figur 10. Opplever du at rutinene for oppfølging av resultater følges:	26
Figur 11. Hva opplever du blir prioritert i arbeidet med tidlig innsats? (flere alternativer mulig)	27
Figur 12. Iverksettes tiltak umiddelbart når det mistenkes at enkeltbarn har utfordringer?	28
Figur 13. Hvor godt opplever du at iverksatte tiltak fungerer?	28
Figur 14. Opplever du PP-tjenesten som tilgjengelig når dere ønsker råd/veiledning?	34
Figur 15. Synes du PP-tjenesten bidrar med råd og veiledning som hjelper dere med å løse utfordringer og problemer på enheten?	35
Figur 16. Figur 4.3 Opplever du at PP-tjenesten har riktig kompetanse med tanke på utfordringene dere har på din enhet?	36
Figur 17. Opplever du at PP-tjenesten utfører sakkyndig vurdering innen rimelig tid (3 måneder)?	37

1 INNLEDNING

I dette kapittelet gjennomgår vi bestilling, problemstillinger og bakgrunn for prosjektet.

1.1 Bestilling

Revisjon Midt-Norge mottok den 31.08.20 bestilling av forvaltningsrevisjon fra kontrollutvalget i Tolga kommune v/Kontrollutvalg Fjell IKS. Med bakgrunn i kommunestyrets vedtak i sak 62/20 Plan for forvaltningsrevisjon 2020 – 2024, og kontrollutvalgets innstilling i saken, bestiller kontrollutvalget gjennomføring av første prioriterte prosjekt:

«Oppvekst - kommunens arbeid med tidlig innsats, spesialundervisning, adferdsvansker og annen sammensatt problematikk hos barn og elever»

Bestillingen baserer seg på kontrollutvalgets saksutredning og behandling av risiko- og vesentlighetsvurderinger for Tolga kommune, som grunnlag for utarbeidelse av Plan for forvaltningsrevisjon (KU-sak 18/20). Kontrollutvalget har prioritert Tidlig innsats i barnehage, grunnskole og PPT først i sin Plan for forvaltningsrevisjon. Dette ut fra nevnte risikoforhold som økende omfang av atferds-/læringsutfordringer, manglende oppfyllelse av pedagognorm og om nevnte risikoer utfordrer kapasitet og kompetanse innen PPT. Kontrollutvalget behandlet og godkjente prosjektplan for gjennomføring av forvaltningsrevisjonen i sak 25/20 (5.10.20).

1.2 Problemstillinger

Følgende problemstillinger vil bli besvart i rapporten:

Hovedproblemstilling:

Arbeider sektor oppvekst tilfredsstillende med Tidlig innsats?

Underproblemstillinger:

- 1. Arbeider barnehager og skoler systematisk for å avdekke barn og unges læringsutfordringer?*
- 2. Iverksetter barnehager og skoler tiltak for å motvirke skjevutvikling hos barn og unge med identifiserte læringsutfordringer?*
- 3. Opplever barnehagene og skolene at PPT har tilstrekkelig med kompetanse og ressurser til å yte riktig hjelp til riktig tid?*

1.3 Metode

Datainnsamlingen har bestått av kvalitative intervjuer med enhetslederne for oppvekstsentret i Vingelen, Tolga skole, Tolga barnehage og styrer for barnehagen som inngår i Vingelen oppvekstsenter, samt kommunalsjef for oppvekst i Tolga kommune. Fra alle intervju er det skrevet referat som er godkjent av informanten i etterkant. Kvalitative intervjuer har blitt anvendt som metodisk tilnærming på data innsamlet fra enhetsledere og avdelingssjefer da de sitter med spesielt innsyn i rutiner og praksis på skolene og i barnehagene. Denne tilnærmingen egner seg godt for å gå i dybden og samle inn utfyllende data ettersom formatet legger opp til at informanter skal få rom til å svare utfyllende og dyptgående i intervjusituasjonen. Ved å anvende kvalitative intervjuer på informanter med særskilt innsyn og kunnskap om revisjonens tematikk (nøkkelinformanter) sikrer man et utfyllende og rikt datamateriale man ikke vil få gjennom, f.eks. en spørreundersøkelse med definerte svaralternativer.

Ytterligere data om den pedagogisk psykologiske tjenesten (heretter omtalt som PPT) og TATO-samarbeidet Tolga kommune inngår i, har blitt samlet inn ved oversendelse av spørsmål via e-post og ved gjennomgang av oversendte dokumenter.

Revisor har også gjennomført en spørreundersøkelse som ble oversendt til samtlige ansatte ved enhetene i Tolga kommune. Spørreundersøkelse ble valgt som metode for datainnsamling i dette tilfellet da det er godt egnet til å samle inn data fra en større andel respondenter om en rekke definerte spørsmål. Revisjonen ønsket å hente inn data om de ansattes kjennskap til om det eksisterer rutiner tilknyttet tidlig innsats, om de opplever at rutinene følges og deres inntrykk av arbeidet rundt tidlig innsats ved enhetene. Dette ble da gjort gjennom en spørreundersøkelse som ble sendt ut til samtlige ansatte ved skoler og barnehager i Tolga kommune. Spørreundersøkelsen endte opp med en svarprosent på 59 prosent (35 av 59 respondenter sendte inn utfylte spørreskjema). Den lave svarprosenten innebærer at resultatene fra undersøkelsen vil brukes langt mer forsiktig enn om svarprosenten hadde ligget nærmere 90 prosent. Det betyr da at svarene fra spørreundersøkelsen egnet seg best til å supplere de kvalitative dataene som et inntrykk av de ansattes oppfatning, men at den lave svarprosenten gjør at det vil være nødvendig å trå varsomt når man tillegger resultatene derfra betydning.

Data om pedagogisk bemanning i barnehager og skoler i Tolga kommune har blitt hentet fra Utdanningsdirektoratets kalkulator for bemanning i skole og barnehage, og viser tall fra 2020-2021.

Det er noen svakheter ved datainnsamlingen og prosessen rundt den som revisjonen bør bemerke. Revisor har ikke fått besøkt de omtalte enhetene fysisk grunnet gjeldende Korona-

restriksjoner under datainnsamlingen. Dette gjør at inntrykket revisor har fått av barnehagene og skolene i Tolga kommune er betinget av de kvalitative intervjuene, dokumentgjennomgangen og svarene på spørreundersøkelsen. Videre har noen av spørsmålene i undersøkelsen vist seg å ikke være gjensidig utelukkende, jf. “har din enhet faste rutiner for kartlegging av barns utvikling?”. I dette spørsmålet kan respondentene kun velge et svaralternativ hvor valgene: “Ja, skriftlige rutiner” og “Ja, innarbeidete rutiner” ikke er gjensidig utelukkende kategorier. I tillegg er det en svakhet at svarprosenten til spørreundersøkelsen er lav, noe som har blitt adressert tidligere i dette metodekapitlet.

1.4 Bakgrunn

Bakgrunnen for rapporten er bestillingen fra kontrollutvalget i Tolga (sak: 18/20), som ble gjort på grunnlag av økt omfang av atferds- og læringsutfordringer i kommunen, manglende oppfyllelse av pedagognormen og om nevnte risikoforhold utfordrer kapasiteten og kompetansen til PPT.

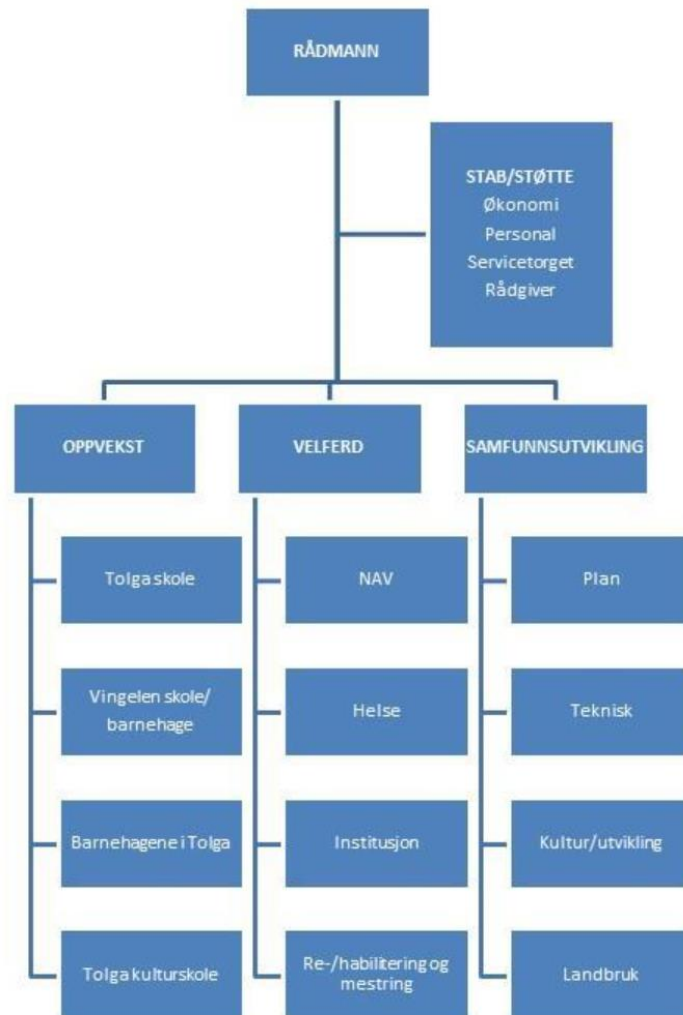
Tidlig innsats er hjemlet i opplæringsloven §1-4. *Tidlig innsats på 1. til 4. trinn*, som slår fast at “Skolen skal sørge for at elever som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning, raskt skal motta egnet intensiv opplæring slik at forventet progresjon blir nådd”. Slik sett innebærer arbeidet opp mot tidlig innsats å forebygge, avdekke og gripe inn ovenfor barns læringsutfordringer. Dette ble, eksempelvis, påpekt ved siste behandling av opplæringsloven (2018), hvor skolens plikt til å sørge for at alle elever har et trygt og godt skolemiljø ble understreket. Opp mot dette trekkes arbeidet og rutinene rundt overgangen mellom barnehage og skole, samarbeidet med støtte- og hjelpetjenestene som viktig for å oppnå en helhetlig satsning på området. I stortingsmelding nr. 19 (2015-2016) fremgår det at regjeringen ønsker å styrke det tverrfaglige arbeidet med tidlig innsats, blant annet mellom barnevern, helsestasjon, barnehage og skole (s. 80-81). Utdanningsdirektoratet har stilt klare forventinger til samhandlingen mellom PPT og barnas primære arena (barnehage/skole).

Det er videre slik at betydningen og omfanget av tidlig innsats har forandret seg siden det ble innført som en del av lovverket i etterkant av stortingsmeldingen «... og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring» (Kunnskapsdepartementet, 2006b). Tidlig innsats ble da forstått som begrenset til elevenes faglige utvikling, og var noe som skulle sikre at elever fikk et jevnbyrdig utbytte av undervisningen. Da det ikke er faglig utvikling hos elevene som utgjør utfordringen i Tolga kommune blir det mer nærliggende å operere med forståelse av tidlig innsats som gjør seg gjeldende i stortingsmeldingen «Tett på» (Kunnskapsdepartementet, 2019) og som legges til grunn i Nordahl-utvalgets rapport “Inkluderende fellesskap for barn og

unge” (Nordahl, 2018). Her er også sosiale – og atferdsmessige utfordringer inkludert i hva som skal dekkes av tidlig innsats, i tillegg til det faglige. Revisjonen vil derfor inkludere en bredere forståelse av hva som ilegges tidlig innsats, som går utover det faglige og også inkluderer sosiale-, atferdsmessige- og sosioemosjonelle aspekter.

Revisjonen har avgrenset seg til sektor oppvekst i Tolga kommune, med unntak av Kulturskolen. Tolga kommune har følgende organisasjonsstruktur:

Figur 1. Administrativ organisering i Tolga kommune



Sektor oppvekst består av enhetene Vingelen oppvekstsenter, Tolga skole og Tolga barnehage, hvor både barnehage og skole er samlokalisert i Tolga og Vingelen. Det er videre kun i Vingelen at skole og barnehage er organisert som oppvekstsenter, i Tolga er de kun fysisk samlokalisert. Ved Vingelen oppvekstsenter fungerer rektor som enhetsleder for hele

oppvekstsentret, men barnehagen har en styrer som er underordnet rektor. Skolen i Tolga ledes av rektor, mens barnehagen av barnehagestyrer. PPT er organisert som et interkommunalt samarbeid i Nord-Østerdalen, hvor Tynset er vertskommune for tjenesten.

Barnehagene og skolene i Tolga kommune:

Tolga:

Tolga har ikke organisert barnehage og skole som oppvekstsenter, men de er fysisk samlokalisert. Driften av skole er underlagt rektor for Tolga skole, som har ansvar for fag, personal og budsjett. Tilsvarende er driften av barnehagen i Tolga underlagt barnehagestyrer, og innebærer samme ansvar for fag, personal og budsjett.

Tolga skole har pr. våren 2021 150 elever fordelt på 10 klasser. Skolen har gjennom flere år gjort det bra på nasjonale prøver, hovedsakelig på de øverste trinnene. Ifølge rektor ved Tolga skole opplever de ofte utfordringer i barnegruppen til og med 5. trinn, men at utfordringene avtar med økende alder.

Tolga barnehage ble opprettet høsten 2020, som følge av at to mindre barnehager ble slått sammen til en enhet med fire avdelinger. Barnehagen har ca. 52 barn og 18 ansatte, som samlet utgjør 15 årsverk. Tolga barnehage har en del flerspråklige barn på enheten.

Vingelen:

Vingelen oppvekstsenter består av Vingelen barnehage og grunnskole, og en ledelsesstruktur hvor rektor fungerer som enhetsleder, samt en barnehagestyrer med ansvar for barnehagen. Rektor har som enhetsleder for oppvekstsentret ansvar for budsjett og personal, samt det pedagogiske arbeidet på skolen, mens barnehagestyreren sitter med ansvaret for det pedagogiske arbeidet i barnehagen.

Oppvekstsentret har 49 elever i skolen og 28 barn i barnehagen. Barnehagen er delt inn i to avdelinger: en for småbarn og en for store barn, som begge to er fylt opp til maks-kapasitet. På skolen er, som følge av elevtallet, elevene delt inn i 3 grupper mellom 1. og 7. trinn. Gruppene på skolen er delt inn i 1. og 2. trinn som en gruppe, 3. og 4. trinn som en gruppe, og 5. til 7. trinn som egen gruppe. Det er videre etablert klasseteam opp mot små - og mellomtrinnet, med hver sin fungerende teamleder. Klasseteamene vil bli beskrevet mer inngående senere i rapporten.

Psykologisk pedagogisk tjeneste og logopedtjeneste:

PPT og logopedtjenesten i Tolga er organisert som et interkommunalt samarbeid i Nord-Østerdalen, og består av Alvdal-, Tynset-, Tolga-, Folldal-, Os- og Rendalen kommune. Tynset fungerer som vertskommune for samarbeidet, og består av 13 ansatte. Av de 13 ansatte på kontoret i Tynset er det 5 ansatte som er rettet inn mot barnehagene og skolene i Tolga kommune. De er videre fordelt og organisert som faste kontaktpersoner for barnehagene, skolene og små - og mellomtrinnet. PPTs samarbeid med barnehagene og skolene i Tolga kommune beskrives nærmere i kapittel 4.

1.5 Rapportens oppbygging

Rapportens oppbygging følger revisjonens underproblemstillinger, som blir behandlet i de tre påfølgende kapitlene. Hvert kapittel redegjør for problemstilling, gjeldende revisjonskriterier, anvendte data og revisors vurderinger. Avslutningsvis er det et kapittel som omhandler foreløpig rapport og rådmannens uttalelse til denne, og et kapittel som synliggjør revisors konklusjon og anbefalinger.

2 KARTLEGGING

I dette kapitlet beskriver vi arbeidet skolene og barnehagene gjør for å kartlegge og identifisere utfordringer blant elevene og barnehagebarna. Det innebærer at det vil bli redegjort for arbeidet skoler og barnehager gjør for å sikre at utfordringer hos elever og barn fanges opp slik at det er mulig å følge de opp og yte tidlig innsats.

2.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet kartlegging av elever læringsutfordringer og atferdsvansker:

- *Arbeider barnehager og skoler systematisk for å avdekke barn og unges læringsutfordringer?*

2.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Skoler og barnehager skal ha en innarbeidet fremgangsmåte for systematisk å identifisere og fortløpende vurdere om elevene på skolen får tilfredsstillende utbytte av det pedagogiske tilbudet.
- Skole og barnehage skal oppfylle pedagognormen.

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

2.3 Data

I dette kapitlet presenteres data om arbeidet med kartlegging av barnas læring og utvikling. Dataene presentert i kapitlet er samlet inn gjennom intervjuer med enhetslederen for oppvekstsentret i Vingelen, rektor for Tolga skole og barnehagestyrerne i Vingelen og Tolga, samt en spørreundersøkelse sendt ut til alle ansatte.

2.3.1 Kartlegging i barnehagene

Barnehagene i Tolga kommune benytter seg i hovedsak av TRAS³ og "Alle med"⁴ i sitt kartleggingsarbeid på enhetene. TRAS er et pedagogisk kartleggingsverktøy fra Statped rettet

³ <https://www.statped.no/laringsressurser/sprak-og-tale/tras---observasjon-av-sprak-i-daglig-samspill/>

⁴ <https://www.statped.no/laringsressurser/sprak-og-tale/allemed---observasjonsmaterieill/>

inn mot språkutvikling hos barn i alderen 1 til 5 år. Barnehagene i Tolga anvender TRAS på 2 og 5 åringene i barnehagen. «Alle med» er også et kartleggingsverktøy fra Statped, som skal gi et «(...) helhetlig bilde av barnet og hva det mestrer»⁵. «Alle med» kartlegger barnas utvikling og mestring innenfor følgende områder: hverdagsaktiviteter, trivsel, lek, sosioemosjonell fungering, språk og sansing/motorikk. «Alle med» fungerer som et skjema som følger barna gjennom hele barnehageløpet og skal gi et helhetlig, overordnet bilde av barnets mestring og progresjon. «Alle med»-kartleggingen blir i begge barnehagene i Tolga gjennomgått årlig for hvert barn i forkant av foreldresamtaler på høsten.

Barnehagebarna i Tolga blir i etterkant av kartleggingsarbeidet klassifisert i henhold til følgende modell: Barna deles inn i nivå 1, 2 eller 3 med utgangspunkt i graden av utfordringer barnet har i hverdagen. Typiske utfordringer kan, eksempelvis, være språkvansker, emosjonelle utfordringer og problemer med regulering av egen adferd. Utfordringsnivåene er som følger:

- **Nivå 1:** Viser til barna med lav/ingen grad av utfordringer og tilsvarende lavt behov for tilrettelegging. Barna på nivå 1 blir evaluert av barnehagene hver 3. måned, og består av majoriteten av barnehagebarna.
- **Nivå 2:** Viser til barna med moderate utfordringer og med behov for støttesystemer, tilrettelegging og ekstra oppfølging. Nivå 2 står for ca. 15-25 prosent av barna og består hovedsakelig av barn med språkutfordringer og flerspråklig bakgrunn. Barna på nivå 2 blir evaluert månedlig.
- **Nivå 3:** Viser til barna med høy grad av utfordringer med behov for ekstra oppfølging og varige, intensive tiltak rettet mot seg. Disse barna evalueres hver uke av barnehagene.

Kartleggingen blir videre skriftliggjort og dokumentert i mapper slik at barnehagen sikrer at informasjonen kan følge barnet videre opp i systemet.

2.3.2 Kartlegging i skolene

Skolene i Tolga kommune anvender nasjonale og obligatoriske kartleggingsverktøy fra utdanningsdirektoratet, som måler elevers faglige nivå i lesing og regning. Det er obligatoriske kartlegginger av elevers leseferdigheter på 1., 2., og 3. trinn, og én kartlegging av elevers

⁵ (ALLE MED – observasjonsmateriell, www.statped.no)

regneferdigheter på 2. trinn. Skolens kartleggingsrutiner er formalisert i en plan for kartlegging gjennom TATO-samarbeidet i regionen.

TATO er et skolefaglig samarbeid Tolga, Folldal, Alvdal og Tynset kommune, startet opp i 2010. Avtalen innebærer ikke myndighetsoverføring mellom kommunene. Avtalen administreres av utdanningssjefen i Tynset kommune. Det er organisert som et skolesamarbeid rettet inn mot kompetanseutvikling og utveksling av skolefaglig erfaring, og skolene i Tolga følger en kartleggingsplan som er felles for samarbeidet. Kartleggingsplanen består av de nevnte kartleggingene fra utdanningsdirektoratet, og har ytterligere obligatoriske kartlegginger på småtrinnet i form av: "Alle teller", en kartlegging av tallforståelse på 2. og 3. trinn, "Staveprøven" og "M3", en kartlegging av mattekunnskap på 3. trinn. Det er også frivillige kartlegginger tilgjengelig gjennom TATO-samarbeidet, som skolene kan benytte seg av.

TATO samarbeidet er videre knyttet opp mot «Kultur for læring», et forsknings – og utviklingsprosjekt igangsatt av statsforvalteren i Innlandet fylke⁶. Formålet til «Kultur for læring» er: «At de faglige resultatene i grunnskolen i Hedmark skal heves slik at elevene blir godt forberedt på fremtidens samfunns- og arbeidsliv. Dette skal skje gjennom å øke skoleeiers, enhetslederne og lærernes kompetanse gjennom "... kollektiv og samordnet kompetanseutvikling i profesjonelle læringsfelleskap»⁷. Prosjektet setter fokus på aktiv bruk av kartleggingsdata i planleggingsarbeidet på skoler og barnehager for å forbedre elever faglige og sosiale læringsutbytte.

Periodene med kartlegging er tidfestet i en felles plan gjennom TATO, som begge skolene i kommunen følger. På Vingelen har de en ansatt med overordnet ansvar for gjennomføring og fasilitering av kartleggingene, og det samme er tilfellet på skolen i Tolga. Dette ansvaret innebærer også å følge opp kartleggingene og skolenes felles kartleggingsplan. Videre blir innholdet og resultatene fra kartleggingene tatt opp i fellestiden/utviklingstiden på enhetene for å reflektere rundt praksis.

Når det kommer til kartlegging av barnas faglige og sosiale utfordringer, sier rektorene ved skolene i Tolga kommune at de er godt dekket når det kommer til å avdekke faglige utfordringer hos enkeltelever. Det som er vanskeligere å fange opp er sosiale, emosjonelle og atferds utfordringer blant elevene. Begge rektorene etterlyser konkrete kartleggingsverktøy opp mot

⁶ <https://www.statsforvalteren.no/nb/innlandet/barnehage-og-opplaring/kultur-for-laring/>

⁷ [PowerPoint-presentasjon \(statsforvalteren.no\)](#)

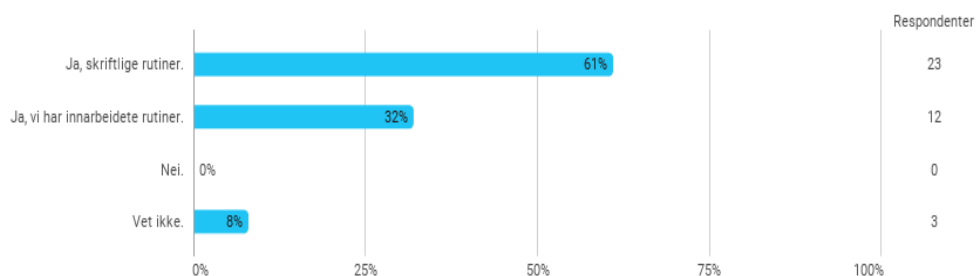
dette på småskoletrinnet, da det kan oppleves som et lite vakuum imellom de sosioemosjonelle kartleggingene som blir gjennomført på mellomtrinnet og i barnehagen.

Det er tatt i bruk kartlegging på det sosioemosjonelle, men de er gjerne preget av å være spisset inn mot spesifikke hjelpeinstanser. Dette gjør at skolene opplever de mangler felles kartleggingsverktøy opp mot sosioemosjonelle problemer man kan bruke generelt på småtrinnet. Dette er noe de etterlyser, da de opplever atferdsutfordringer lengre ned i elevgruppen nå enn tidligere. Mangelen på sosioemosjonelle og atferdsmessige kartlegginger fremstår som et åpenbart behov med tanke på at utfordringene blant elever og barn i Tolga ikke er faglige, men sosioemosjonelle/atferdsmessige.

2.3.3 Rutiner og etterlevelse

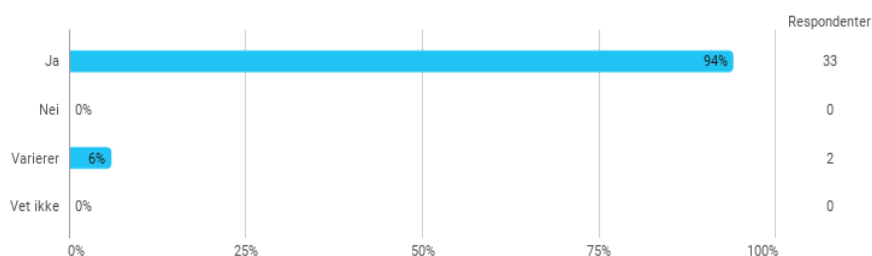
I spørreskjema sendt til ansatte ble det stilt spørsmål om hvorvidt enhetene hadde faste rutiner for kartlegging og hvorvidt de opplevde at rutinene ble fulgt. Svarene fra ansatte er illustrert i figurene under.

Figur 2. Har din enhet faste rutiner for kartlegging av barns utvikling?



Kilde: Revisjon Midt-Norge

Figur 3. Opplever du at rutinene følges?



Kilde: Revisjon Midt-Norge

Som det fremgår av figur 2 er det kun 8 prosent av de ansatte som gir uttrykk for at de ikke kjenner til om det er rutiner for kartlegging ved egen enhet. På den andre siden oppgir 61 prosent at det er skriftliggjorte rutiner for kartlegging, og de resterende 32% oppgir at rutinene for kartlegging er innarbeidet på enheten (figur 3).

I etterkant av kartlegginger blir resultatene tatt opp i fellestiden til de ansatte på skolene, og det blir drøftet av de ansatte i klasseteam eller ressursteam. Klasse – og ressursteam er samarbeidsforum rundt klassetrinn eller mellom utvalgte lærere, rektor og representanter fra støttetjenestene, eksempelvis PPT. Klasseteam er rettet inn mot trinnene i skolen (småskoletrinnet, mellomtrinnet ov.), mens ressursteamet tar for seg saker som går videre opp fra klasseteamene. Det er i første instans i klasseteamene at kartleggingsresultatene skal følges opp, da det består av de ansatte som arbeider med de aktuelle sakene. Hvis klasseteamene opplever at de ikke treffer med eventuelle tiltak eller at saken blir for kompleks går den videre til ressursteamet før eventuelle støttetjenester blir offisielt koblet på.

Barnehagene har en lignende praksis med team rundt avdelingene og mindre barnegrupper, som er arenaen hvor kartleggingsresultater og mistanker om utfordringer først følger opp. Det er også her tiltak først prøves ut, før saken eventuelt går videre opp til drøfting med kontaktpersonen i PPT.

2.3.4 Pedagognormen

Både barnehage og skole er pålagt å oppfylle pedagog- og bemanningsnormen. Pedagognormen går ut på at det skal være tilstrekkelig med pedagogisk kompetanse, målt i ansattes utdanningsnivå, sett i lys av elevtallet på skolen. For barnehager innebærer dette at det skal være minst én pedagogisk leder pr. 7. barn under tre år, og minst én pedagogisk leder pr. 14 barn over tre år. Bemanningsnormen tilsier at det videre skal være én ansatt pr. 3. barn når barna er under tre år og at det skal være én ansatt pr. 6. barn når barna er over tre år. Tilsvarende pedagognorm på småskoletrinnet er én lærer pr. 15 elev.

Skolene

Med utgangspunkt i utdanningsdirektoratets kalkulator for lærernorm i grunnskolen⁸ har revisjonen hentet ut data for både Vingelen og Tolga skole fra 2020-2021. Det oppgis at Tolga

⁸<https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/larernormkalkulator/larernorm-for-grunnskolen2/>

skole oppfyller lærernormen på småskoletrinnet med 1 lærer pr. 10,4 elev, og har en høyere andel undervisningsårsverk enn minstekravet for lærertetthet krever. Vingelen skole oppfyller ikke lærernormen da de har 17,5 elever pr. lærer på småskoletrinnet og mangler 0,3 pr. årsverk for å dekke minstekravet. Dette kommer av at Vingelen har prioritert å sette inn ekstra ressurser på opplæring på mellomtrinnet (5.-7- trinn), noe skoleeier er informert om og støtter.

Barnehagene

Med utgangspunkt i utdanningsdirektoratets kalkulator for pedagogisk- og grunnbemanning i barnehagene⁹, har revisjonen hentet ut data for oppfylting av pedagog- og bemanningsnorm i barnehagene i Tolga kommune. Tolga barnehage oppfyller pedagog og bemanningsnormen ved å ha 12,2 barn pr. pedagogisk leder og 4,8 barn pr. ansatt i grunnbemanningen. Det samme gjelder for Vingelen barnehage som har 13,0 barn pr. pedagogisk leder og 5,9 barn pr. ansatt i grunnbemanningen. Kalkulatoren tar høyde for de forskjellige kravene som stilles til pedagogdekning og bemanning blant barn under og over 3 år ved å regne barna under 3 år som to barn.

2.4 Vurdering

Systematisk identifisering og vurdering av undervisningsutbytte

- Skoler og barnehager skal ha en innarbeidet fremgangsmåte for å systematisk identifisere og fortløpende vurdere om elevene på skolen får tilfredsstillende utbytte av undervisningen.
 - Skal ha rutiner og praksis for å følge opp kartleggingsresultater

Både barnehagene og skolene i Tolga foretar systematisk kartlegging av om elevene har tilfredsstillende læringsutbytte. Skolene har kartleggingsplan gjennom det interkommunale TATO-samarbeidet, og dette omfatter både obligatoriske og valgfrie kartlegginger. Både respondentene i spørreundersøkelsen og informantene i intervjuene oppgir at kartleggingsarbeidet følger faste rutiner, og at rutinene følges opp. Videre eksisterer det innarbeidede rutiner og en fast saksgang i måten oppdagede utfordringer skal løftes internt på enheten, som sikrer at elevers eventuelle utfordringer blir tatt opp til diskusjon. Nevnte

⁹ <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-barnehage/bemanningskalkulator-barnehage/>

saksgang sikres i form av etablerte rutiner som starter i klasseteam og eventuelt går videre opp til ressursteam/lederteam. Dette er tilfellet på både Tolga og Vingelen skole.

Barnehagene anvender TRAS og “Alle med” i sitt kartleggingsarbeid. TRAS er rettet inn mot språklig utvikling og anvendes på 2 og 5 åringene i barnehagen, mens “Alle med” brukes i forkant av foreldresamtalene hvert år. “Alle med” skal gi et godt bilde av barnas utvikling og mestring innenfor forskjellige dimensjoner, og følger barna gjennom barnehageløpet. Dette tilsier at de ansatte i skolene og barnehagene i kommunen har god kjennskap til kartleggingsarbeidet som skal foregå, og at det også blir gjennomført i henhold til planen. Det som mangler av kartleggingsarbeid i Tolga kommune er kartlegginger som fanger sosioemosjonelle- og adferdsmessige utfordringer blant elevene på småskoletrinnet. Dette trekkes frem av begge rektorene i Tolga kommune som noe de mener mangler. Revisor vurderer på bakgrunn av dette at kommunen oppfyller krav til systematisk kartlegging av barn og unges læringsutfordringer.

Oppfølging og drøfting av kartleggingsresultater og mistanker om utfordringer hos enkeltbarn blant personalet vil adresseres mer inngående i kapittel 3 i rapporten.

Forsvarlig bemanning

- Skole og barnehage skal oppfylle pedagognormen

Som tallene fra utdanningsdirektoratets bemanning – og pedagognorm kalkulator viser, oppfyller begge barnehagene i kommunen kravet om bemannings – og pedagogtetthet. Opp mot skolene gjelder dette kun for Tolga skole, da Vingelen skole har for mange barn pr. gruppe på småskoletrinnet og mangler 0,3 årsverk for å ha tilfredsstillende dekning. Revisor vurderer ut ifra dette at skolene og barnehagene tilfredsstillende kravene til bemanning og pedagogtetthet, med unntak av Vingelen skole hvor det mangler 0,3 lærerårsverk.

3 TILTAK

Dette delkapitlet i rapporten vil ta for seg hvordan skolene og barnehagene i Tolga kommune arbeider for å iverksette tiltak for å motvirke skjevutvikling hos elever og barnehagebarn. Dette vil da innebære oppfølgingsarbeidet skoler og barnehager gjør når ansatte mistenker at enkeltbarn har utfordringer og i etterkant av kartlegginger. Det vil og ta for seg iverksetting av tiltak, samarbeid mellom enhet og hjem, samt samarbeidet mellom barnehage og skole i forkant av overgangen barnehage – skole.

3.1 Problemstilling

- *Iverksetter barnehager og skoler tiltak for å motvirke skjevutvikling hos barn og unge med identifiserte læringsutfordringer?*

3.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Skolene skal følge opp kartleggingsresultater og mistanker blant ansatte som gjelder enkeltelever.
- Elever med identifiserte læringsutfordringer skal motta intensiv opplæring fra skolens side slik at forventet læringsprogresjon blir nådd.
 - Skolen skal gjennom sitt arbeid med tidlig innsats forebygge at elever utvikler ytterligere læringsutfordringer.
- Barnehager skal systematisk følge opp enkeltbarn med identifiserte læringsutfordringer.
- Skolen skal ha en god praksis for at elever som mottar intensiv opplæring gjør det som en del av klassefellesskapet.
- Barnehager skal ha praksis for at barn som trenger ekstra oppfølging skal få dette som en del av barnefellesskapet i barnehagen.
- Skole og barnehage skal ha god kontakt med barnas hjem, og samarbeide med hjemmet der det er utfordringer.
- Barnehagene skal informere skolen om barn med særskilte utfordringer i forkant av overgangen til skole, slik at skolene er forberedt på å ta imot eleven ved skolestart.
- Skole og barnehage skal ha fastsatte rutiner for samarbeid opp mot overgangen fra barnehage til skole.

3.3 Data

Barnehagene og skolene i Tolga kommune baserer arbeidet sitt på samme forståelse av tidlig innsats. Tidlig innsats sikter i lovverket til skolens plikt til å fange opp læringsutfordringer hos barn på småskoletrinnet og sørge for at barna mottar intensiv opplæring slik at forventet progresjon blir nådd. Barnehagene og skolene i Tolga kommune opererer med en videre begrepsforståelse, hvor man ser på tidlig innsats som en prosess som strekker seg opp gjennom barnehage – og skoleløpet, og også inkluderer et fokus på sosiale aspekter i tillegg til det faglige.

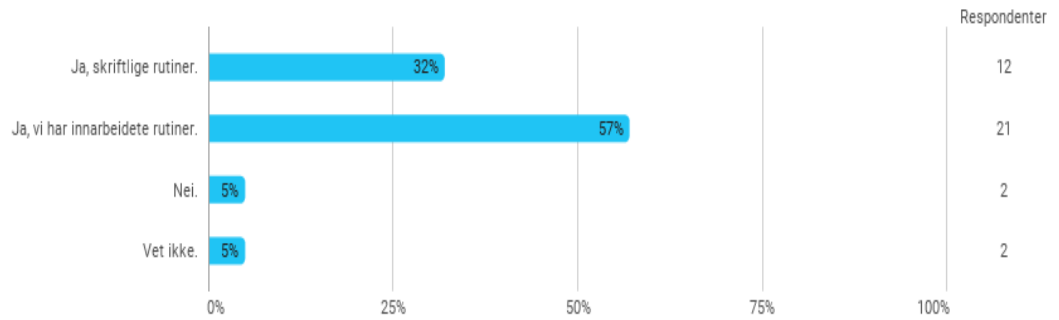
Barnehagene har videre deltatt på kurs og nettverk gjennom senter for praksisrettet utdanningsforskning (SePU) ved høgskolen i Innlandet, hvor tidlig innsats som prosess ifra barnehagestart og ut skoleløpet har blitt satt i fokus. Gjennom kursene og nettverkene barnehagene er tilknyttet til gjennom SePU har de og sett på bruken av støttesystemer og systematisk tilnærming i arbeidet med tidlig innsats på enhetene. Bruken av støttesystemer og en mer systematisk tilnærming til arbeidet er noe som har blitt tydeligere til stede i praksisen på enhetene ifølge begge barnehagestyrerne i Tolga kommune.

3.3.1 Barnehagene i Tolga kommune

Oppfølging og drøfting

Kartleggingsresultater som indikerer at barn henger etter blir først drøftet i personalgruppene og drøftet internt på enhetene. Begge barnehagestyrerne trekker frem at de benytter seg av PPTs besøksdager til å drøfte enkeltsaker og systemsaker de ønsker PPTs veiledning og rådgivning på. I forkant av dette er barnehagene tidlig ute med å ta kontakt med foresatte dersom det kan være mulige utfordringer å ta tak i. Barnehagestyrerne opplever her at det er godt samsvar mellom barnehagens og foresattes vurderinger. Ved å være tidlig ute med å koble på hjemmet i saker hvor barnehagene mistenker det kan være nødvendig med drøfting av mulige utfordringer, tilrettelegging og tiltak, sier barnehagestyrerne at det også blir lettere å innhente samtykke på at saken kan drøftes i team.

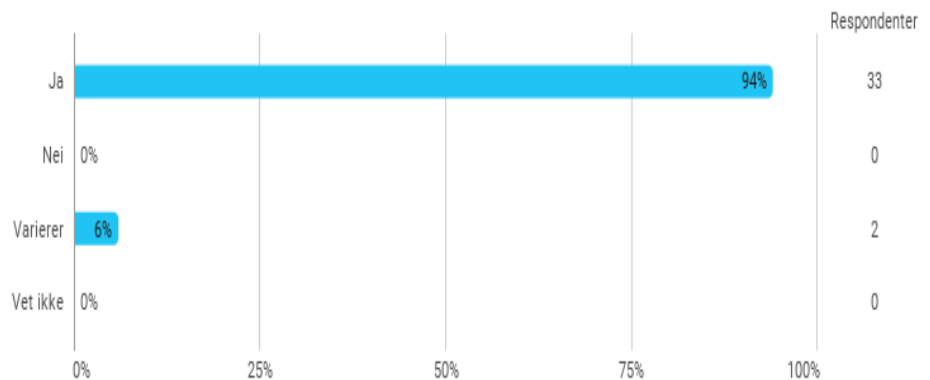
Figur 4. Eksisterer det rutiner for oppfølging av kartleggingsresultater?



Kilde: Revisjon Midt-Norge

I figuren under ser vi videre at 94 % av de ansatte mener at rutinene blir fulgt.

Figur 5. Bli rutinene for oppfølging av kartleggingsresultater fulgt?



Kilde: Revisjon Midt-Norge

Samarbeid med hjemmet

Barnehagestyrerne i Tolga og Vingelen beskriver begge en barnehage – hjem relasjon som er preget av å være “tett på”. De trekker frem størrelsen på bygdene som en faktor som bidrar til god kjennskap mellom barnehage og hjem. Begge barnehagene har tatt opp på hvordan de ansatte balanserer mellom rollen sin som barnehageansatt og rollen sin som innbygger i lokalsamfunnet, og gir uttrykk for at dette er noe som bør snakkes om, men at det sjelden utgjør en utfordring.

Utover to faste foreldresamtaler nedfelt i årshjulet og årsplanen til barnehagene, har barnehagene en unik arena for samarbeid og informasjonsutveksling gjennom hente– og bringesituasjonen. Videre følger barnehagen opp med flere foreldresamtaler dersom hjemmet ønsker det, og kontakter hjemmet tidlig når de mistenker at et barn kan ha utfordringer.

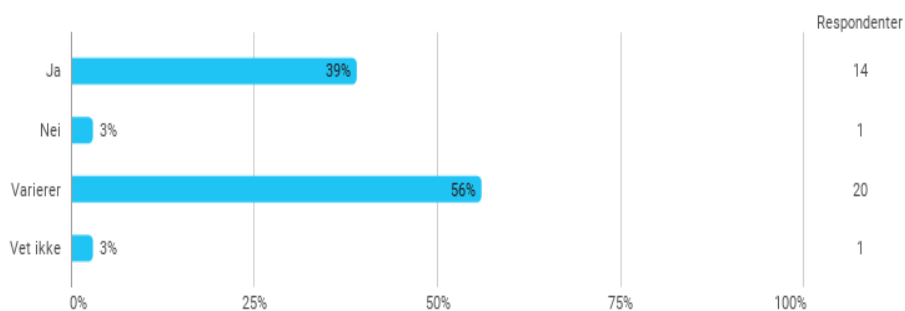
Barnehagen i Tolga er spesielt opptatt av å tilrettelegge for et godt samarbeid mellom enheten og flerspråklige familier. Dette gjør de blant annet gjennom egne foreldremøter for de

flerspråklige familiene, og i tillegg å gi hjemmet støtte til å forstå hva som gjøres i barnehagen. Tolga barnehage har ekstra fokus på dette da de har ca. 14-15 barn med flerspråklig bakgrunn som trenger ekstra støtte.

Tiltak

Begge barnehagene i kommunen har rutiner for å sette i gang tiltak internt på enheten i forkant av eventuell oppmelding til PPT og andre instanser. Samtidig ser vi i figur 6 at de ansatte i barnehagene har et delt inntrykk av når det kommer til hvor lang tid det tar før tiltak blir satt inn:

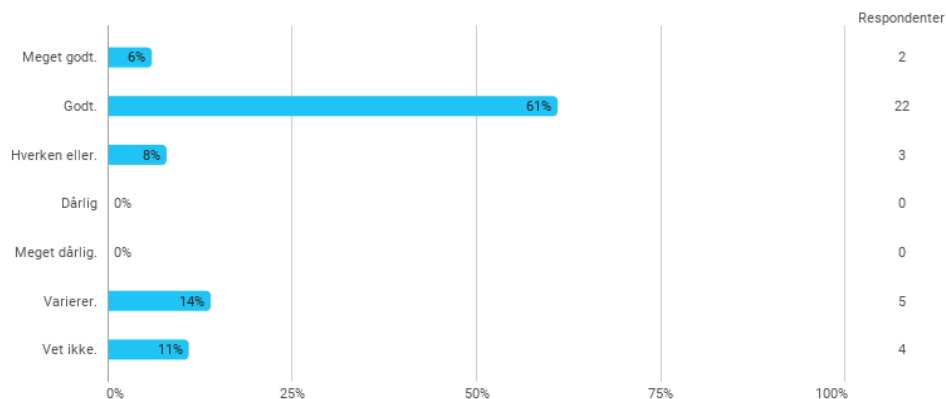
Figur 6. Iverksettes tiltak umiddelbart når det mistenkes at barn har utfordringer?



Kilde: Revisjon Midt-Norge

56 % av de ansatte i barnehagene oppgir at de opplever at det varierer hvor lang tid det tar før tiltak blir satt inn, mens 39 % opplever at de blir iverksatt umiddelbart. Videre ser vi i figur 7 at to tredjedeler av de ansatte opplever at iverksatte tiltak treffer godt.

Figur 7. Hvor godt opplever du at iverksatte tiltak fungerer?



3.3.2 Skolene i Tolga

Oppfølging og drøfting

Både Vingelen og Tolga skole har praksis for at mistanker om utfordringer eller kartlagte utfordringer først skal drøftes internt på enheten, henholdsvis innenfor klasseteam i første runde. Klasseteamene er organisert opp mot småskole- og mellomtrinnet på skolene og består av lærere og andre ansatte som arbeider med de aktuelle klassetrinnene. Før saker eventuelt går videre til ressursteam eller til PPT skal tiltak ha blitt utprøvd gjennom klasseteamene.

Når utfordringer blir løftet internt på enhetene benytter begge skolene seg av LP-modellen (Læringsmiljø og pedagogisk analyse)¹⁰ for å ta stilling til hvordan de skal imøtekomme og forstå utfordringene. LP-modellen støttes av SePU (Senter for praksisrettet utdanningsforskning) og er en modell som legger opp til at pedagogisk analyse av enkeltbarn skal sees i kontekst av læringsmiljøet på skolen med fokus på å utvikle strategier og tiltak for å ta tak i problematikken man ser på.

Figur 8. LP-modellen



Kilde: Høyskolen i Innlandets hjemmesider

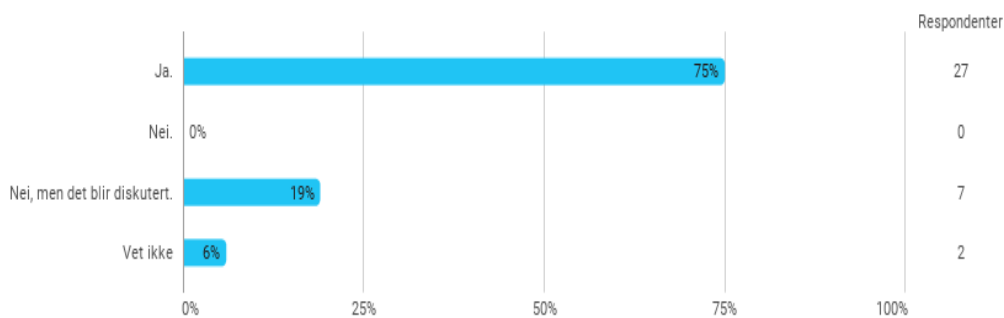
¹⁰ <https://www.inn.no/prosjektsider/laeringsmiljoe-og-pedagogisk-analyse>

LP-modellen blir av begge rektorene løftet frem som et godt verktøy når det kommer til å identifisere mer systemiske/strukturelle elementer som bidrar til å forhindre at utfordringer og problemer tilskrives enkeltbarn.

De første drøftingene og oppfølgingene av utfordringer blant elever finner sted i klasseteam, før sakene eventuelt går videre opp til ressursteamet på skolen i Tolga, eller lederteamet på skolen i Vingelen. Hvis tiltak som blir iverksatt internt ikke viser tilfredsstillende effekt blir det fulgt opp gjennom formelt å koble på PPT. PPT er som regel allerede involvert som veileder i det utfordringene kommer opp i leder- eller ressursteamet på de to skolene.

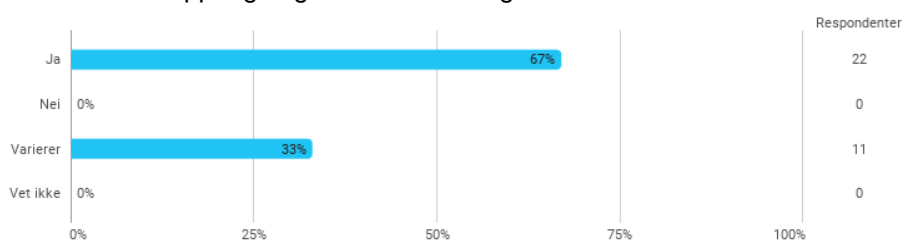
Svarene fra spørreundersøkelsen viser videre at det finnes rutiner for å diskutere mistanker man har om enkeltelever som krever tidlig innsats, og at de i stor grad blir fulgt:

Figur 9. Er det rutiner for å diskutere enkeltelever man mistenker har utfordringer som krever tidlig innsats?



Kilde: Revisjon Midt-Norge

Figur 10. Opplever du at rutine for oppfølging av resultater følges:



Kilde: Revisjon Midt-Norge

Svarene fra spørreundersøkelsen i figur 9. viser at en stor majoritet av de ansatte opplever at det er rutiner for å diskutere utfordringer man mistenker enkeltelever har, og at de som ikke kjenner til rutinene mener at dette blir diskutert. Det er noe mer varierende om de ansatte opplever at disse rutinene blir fulgt, hvor figur 10. viser at en tredjedel av de ansatte har oppgitt at etterfølgelsen av rutinene varierer.

Samarbeid med hjemmet

Begge skolene i Tolga kommune har nedfelt i årsplanen at de skal avholde foreldremøter hvert halvår, og skolen i Tolga har supplerende foreldremøter for de flerspråklige familiene med barn på skolen.

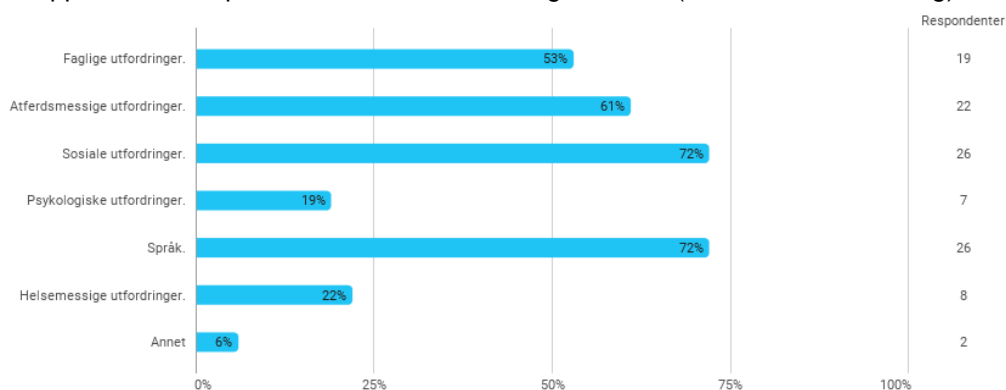
Videre beskriver rektorene ved skolen en praksis hvor enhetene er tidlig ute med å opprette kontakt med hjemmet når man mistenker at barna har utfordringer man må følge opp. Det hender også at det kan oppstå konflikt mellom hjem og skole, når det kommer til hvordan man forstår barns utfordringer og sosiale fungering. Dette er tema rektorene forteller har blitt adressert internt på enhetene, hvor de har tatt opp hvordan man skal ordlegge seg og forholde seg til slike saker, blant annet for å unngå konflikt og dårlige relasjoner mellom skole og hjem.

Tiltak og tidlig innsats

Begge skolene har gjennom interkommunale fagnettverk som "TATO" og "Kultur for læring" deltatt i diskusjoner av hvordan man skal forstå ansvaret enheten har for å yte tidlig innsats. I rektorintervjuene kommer det frem at det har forekommet en forandring fra en tidligere faglig orientering, rettet inn mot barnas læringsnivå, i retning av også å inkludere ett mer sosialt fokus. Det sosiale fokuset ligger på å tilrettelegge for godt læringsmiljø, gode sosiale ferdigheter og relasjonsbygging. Så i de første årene (småskoletrinnet) er fokuset på å gjøre tilpasninger i starten som legger til rette for å etablere gode og trygge læringsmiljøer.

Vi ser videre ut ifra figur 11 at de ansatte opplever at det er god spredning i hva som blir prioritert når det kommer til arbeidet med tidlig innsats på skolene i Tolga kommune:

Figur 11. Hva opplever du blir prioritert i arbeidet med tidlig innsats? (flere alternativer mulig)

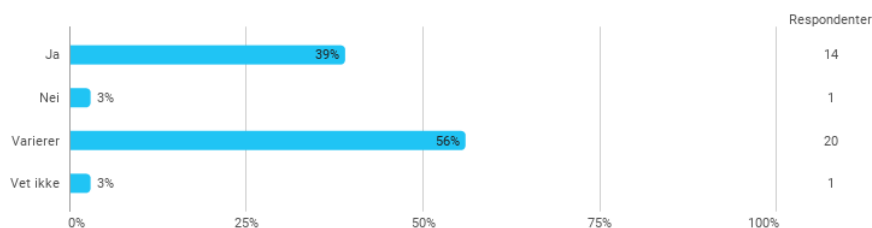


Kilde: Revisjon Midt-Norge

Dette viser at de ansatte opplever at skolene har et variert fokus på hva som utgjør utfordringer for forskjellige barn, og forebygger at barn med spesifikke utfordringer (e.g. språk, atferdsmessige utfordringer osv.) ikke blir fanget opp.

Når det kommer til iverksetting av tiltak opp mot tidlig innsats, forteller begge rektorene i Tolga kommune at fokuset ligger på å treffe med tiltakene fremfor å iverksette tiltak så fort som mulig. Dette stemmer godt overens med de ansattes svar i spørreundersøkelsen, og som man kan utlede av figur 12 varierer det hvor fort tiltak blir iverksatt.

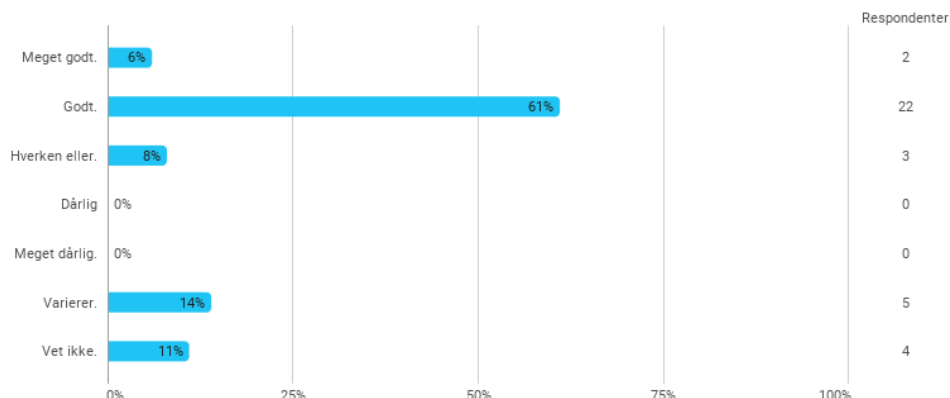
Figur 12. Iverksettes tiltak umiddelbart når det mistenkes at enkeltbarn har utfordringer?



Kilde: Revisjon Midt-Norge

Det rektorene sier om viktigheten av at tiltak treffer kontra at de blir innført tidlig, ser videre ut til å stemme overens med svarene til de ansatte i figur 13:

Figur 13. Hvor godt opplever du at iverksatte tiltak fungerer?



Kilde: Revisjon Midt-Norge

Det kommer ikke frem av intervjuene at det er en utbredt bruk av spissede tiltak på enhetene, men det kommer tydelig frem at det er bred praksis for å intensivere den pedagogiske innsatsen i perioder. Eksempler på dette er å senke krav og kjøre et mer intensivt fokus i

perioder for hele klasser for å heve kompetansen innenfor spesifikke områder. Dette gjør man, eksempelvis, ved å nedprioritere enkelt fag til fordel for andre for å sikre at elevene får ekstra oppfølging og får tilstrekkelig læringsutbytte. Det kommer og frem at elever i liten grad blir tatt ut fra fellesundervisning for å motta ekstra hjelp, men at de gjerne gjør det som en del av klassefellesskapet. Dette har eksempelvis blitt gjort opp mot språk på skolen i Tolga.

Tiltakene som iverksettes er gjerne utformet med utgangspunkt i anbefalinger fra PPT, men saker går ikke videre ut fra enheten og over til PPT før de har prøvd ut tiltak internt. At tiltak skal utprøves internt er påkrevd fra skolens side. Det utelukker ikke involvering fra PPT i forkant, men PPT er på dette stadiet i prosessen involvert som en veiledende instans.

3.3.3 Språklige utfordringer i skole og barnehage

I intervjuene kommer det frem at barnehagen og skolen i Tolga har en relativt stor andel barn med flerspråklig bakgrunn. Dette er noe de arbeider aktivt med, da de fleste barna som ligger på nivå 2 i Tolga barnehage gjør det som følge av språklige utfordringer og har en flerspråklig bakgrunn. Grunnet dette er språk noe det arbeides mye med når det kommer til tidlig innsats.

Barnehagestyreren i Tolga trekker frem at en viktig del av arbeidet de gjør opp mot dette er å få barna inn tidlig i barnehagen, slik at de får kartlagt språket tidlig og kan følge opp. Dette er noe barnehagestyrer i Tolga sier de lykkes godt med, og at det er få barn som ikke begynner tidlig i barnehagen. Dette medfører også at det blir mindre utfordringer som går på språk når barna begynner på skolen, ettersom barnehagen har kunnet yte tidlig innsats allerede i småbarnsalderen.

Det kommer og frem i intervjumaterialet at barnehagen i Tolga har bygget seg opp kompetanse på dette området over tid, og barnehagestyrer forteller at de nå opplever å ha god dekning med tanke på å følge opp denne type utfordringer.

3.3.4 Overganger: Barnehage til skole

I Tolga kommune er både Vingelen og Tolga barnehage samlokalisert med skolene, og i Vingelen er det organisert som et eget oppvekstsenter med felles leder. Begge rektorene og barnehagestyrene gir uttrykk for at dette er en stor, potensiell ressurs når det kommer til å skape gode overganger fra barnehage til skole. Videre deltar rektor ved Vingelen skole, i kraft av å være enhetsleder, i ansvarsgruppemøter og personalmøter i barnehagen i Vingelen. I Ansvarsgruppemøtene møtes flere tjenester for å koordinere innsatsen ovenfor enkeltbarn, og gruppene administreres i stor grad av skolene og barnehagene. I ansvarsgrupper og de

tilhørende møtene inkluderes eventuelle hjelpetjenester (e. g. skolehelsetjeneste, PPT, barnevern osv.) etter behov.

I forkant av overgangen gir barnehagene opplysninger til skolene om hvert barn, og jo mer utfordringer og tiltak et barn har i barnehagen, jo mer informasjon gir de til skolen – sett at foreldrene har gitt samtykke til det. Barnehagestyrerne beskriver arbeidet med overganger som godt, men barnehagestyreren i Vingelen trekker frem at skolene kan være mer aktive når det kommer til å innhente opplysninger. I etterkant av overgangen blir det også holdt evalueringsmøter hvor man tar stilling til hvordan mottaket av den nye førsteklassen har gått.

Rektorene og barnehagestyrerne i Tolga kommune gir videre uttrykk for at rutiner ved overganger kan bli bedre. Selv om det pr. våren 2021 er en god dialog imellom enhetene, forteller de at det må komme på plass oppdaterte rutiner. Blant annet trekker de frem et behov for å etablere formelle treffpunkter mellom lærerne som skal motta barna og barnehagepersonalet som har ansvaret i forkant av overgangen. Både rektorene og barnehagestyrerne sier at planen for overganger i Tolga kommune er utdatert (10 år gammel) og at den har behov for å revideres.

3.4 Vurdering

Oppfølging:

- Skolene skal ha rutiner/praksis for å følge opp kartleggingsresultater og mistanker blant ansatte vedrørende enkeltelever.
- Barnehager skal systematisk følge opp enkeltbarn med identifiserte læringsutfordringer.

Gjennom definerte rutiner og saksgang i måten identifiserte og mistenkte utfordringer skal følges opp, sikrer skolene og barnehagene at barnehagebarna og elevenes utfordringer blir fulgt opp og evaluert i tilstrekkelig grad. På barnehagene og skolene i Tolga kommune legges det opp til at utfordringer i første omgang skal drøftes i teamene bestående av de ansatte på enheten som arbeider tettest på de aktuelle barna. Dette skjer henholdsvis i klasseteam på skolene og i personalgruppen i barnehagene. Deretter går dette eventuelt videre til lederteam/ressursteam hvor enkeltsaker også kan diskuteres med enhetens kontaktperson fra PPT.

Skolene bruker videre LP-modellen som fastsatt modell for diskusjon og analyse av kartleggingsresultater og utfordringer. Bruken av modellen er en etablert praksis på enhetene, og skal bidra til å identifisere strukturelle/systemiske elementer som bidrar til å fasilitere utfordring(e) man observerer hos enkeltbarnet.

Barnehagene drøfter også utfordringene i personal- og ressursgrupper, men revisjonen er ikke kjent med at de har en etablert analysemodell de anvender i oppfølgingsarbeidet. Barnehagene har videre praksis for å intensivere kartlegging- og oppfølgingsarbeidet når barn beveger seg opp i risikonivå (dvs. Fra nivå 1 til 2 eller fra nivå 2 til 3). Barna som befinner seg på nivå 1 blir evaluert hver 3. måned, barna på nivå 2. hver måned og barna på nivå 3. hver uke, og sikrer gjennom det at barns utfordringer blir tilstrekkelig oppfulgt.

Drøfting av enkelt – og systemsaker i team er en annen sentral del av grunnlaget for oppfølgingsarbeid i barnehagene. Ved å løfte frem problemstillinger man står overfor opp mot enkeltbarn, eller større barnegrupper, i personalgrupper, faggrupper og ressursteam har barnehagene en tilsynelatende god praksis for å legge til rette for refleksjon og drøfting rundt problemstillinger som oppstår.

Det gjenspeiles videre også i undersøkelsen revisor har gjennomført blant de ansatte, hvor vi ser at samtlige av de ansatte i barnehagene og skolene i Tolga kommune oppgir at det eksisterer skriftlige eller innarbeidete rutiner for oppfølging av kartleggingsresultater.

Tiltak:

- Elever med identifiserte læringsutfordringer skal motta intensiv opplæring fra skolens side slik at forventet læringsprogresjon blir nådd.
 - Skolen skal gjennom sitt arbeid med tidlig innsats forebygge at elever utvikler ytterligere læringsutfordringer.
- Skolen skal ha praksis for at elever som mottar intensiv opplæring gjør det som en del av klasse-fellesskapet.
- Barnehager skal ha god praksis for at elever som trenger ekstra oppfølging skal få dette som en del av barnefellesskapet i barnehagen.

Barnehagene og skolene i Tolga kommune har rutiner for når det skal settes inn tiltak og hvordan de skal evalueres og justeres. De har også klare retningslinjer på at de internt skal ha prøvd ut tiltak før de kan koble PPT på formelt. Dette bidrar til å sikre at elever med identifiserte utfordringer blir fulgt opp over tid, og mottar hjelpen de skal få.

Videre er det lite bruk av tiltak spisset inn mot enkeltbarn som tar de ut av klassefellesskapet på skolen. Her oppgir begge rektorene at normen er å intensivere det pedagogiske opplegget for hele gruppen for å sikre at samtlige elever oppnår forventet progresjon.

Barnehagestyrerne oppgir at de ofte jobber systemrettet opp mot utfordringer de avdekker, og at dette er noe de har fått god bistand på fra PPT. Dette bidrar til å hindre at barn blir tatt ut/ekskludert fra barnefellesskapet og også får bistand til å delta som en del av tiltaksarbeidet.

Revisor vurderer at skolene og barnehagene i Tolga kommune er systematiske i sin tilnærming til å ta tak i utfordringer, og at elever og barnehagebarn med identifiserte utfordringer mottar hjelp i form av tiltak eller intensiv opplæring. Skolene og barnehagene har videre rutiner for at barn med utfordringer blir fulgt over tid, og at de bidrar til å forebygge en «vent og se»-holdning ved å legge ansvaret for handling på enheten før man eventuelt kan koble på PPT. Revisor vurderer og at skolene i Tolga kommune arbeider for å forebygge at elever utvikler ytterligere læringsutfordringer, og at de mottar tidlig innsats og bistand som en del av klassefellesskapet. Det samme gjelder barnehagene, hvor de også har en praksis for å heller tilrettelegge for at barnet skal delta kontra å ta det ut av barnefellesskapet.

Samarbeid med hjemmet

- Skole og barnehage skal ha god kontakt med barnas hjem, og samarbeide med hjemmet der det er utfordringer.

Skolene og barnehagene har formaliserte treffpunkter med hjemmet gjennom foreldresamtaler og foreldremøter. Samtlige enheter har da praksis for å øke antallet foreldresamtaler ved behov, eller etter ønske fra hjemmet. Videre har Tolga skole og Tolga barnehage ekstra foreldremøter rettet inn mot flerspråklige familier, som følge av større andel flerspråklige barn og elever enn det Vingelen har. Foreldremøtene rettet inn mot flerspråklige familier er rettet inn mot å sette ekstra fokus på hvordan skolen og barnehagen fungerer, og hva de gjør for barna der.

Det beskrives videre en utbredt kultur, som gjelder alle enhetene, når det kommer til å koble hjemmet på i en tidlig fase. Det vil si at hjemmet kontaktes i det de begynner å mistenke at det er utfordringer som må adresseres, slik at man kjapt får etablert en felles forståelse av situasjonen man kan bygge samarbeidet på.

Med utgangspunkt i dette fremstår det som om både skolene og barnehagene i Tolga kommune gjør en god jobb i å legge til rette for gode samarbeidsrelasjoner mellom enhetene og barnas hjem og revisor mener derfor at dette revisjonskriteriet er ivaretatt.

Overganger:

- Skole og barnehage skal ha fastsatte rutiner for samarbeid opp mot overgangen fra barnehage til skole.
- Barnehagene skal informere skolen om barn med særskilte utfordringer i forkant av barnehage til skole overgangen slik at skolene er forberedt på å ta imot eleven ved skolestart.

Skolene og barnehagene har skriftlige rutiner for å planlegge overgangen fra barnehage til skole. Det er formelle treffpunkter i form av møter før og etter overgangen som skal sikre at barnehagene får overlevert informasjon om barna til skolen og at lærerne skolen får et godt bilde av elevkullet de skal ta imot. Barnehagene oversender informasjon og dokumentasjon om alle barna, sett at de får samtykke fra foreldrene, og mengden informasjon som oversendes øker med utfordringsbildet hos enkeltbarn. Revisor vurderer på dette grunnlag at kriteriene er oppfylt, men at det er noe å gå på for å bli enda bedre, jf. potensialet ved samlokalisering og oppdatering av plan for overganger i Tolga kommune.

4 SAMARBEID MED PPT

4.1 Problemstilling

- *Opplever barnehagene og skolene at PPT har tilstrekkelig kompetanse og ressurser til å yte riktig hjelp til riktig tid?*

4.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

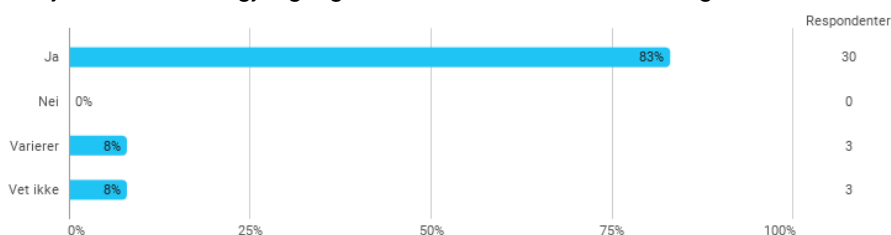
- PPT skal bistå skole og barnehage i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling på enheten.
- PPT skal ha tilstrekkelig med kompetanse til å bistå skoler og barnehager når de har behov.
- PPT skal utføre sakkyndig vurdering¹¹ innen rimelig tid.

4.3 Data

4.3.1 Kompetanse – og organisasjonsutvikling

PPT i Tolga er organisert som et interkommunalt samarbeid mellom kommunene Tynset, Tolga, Alvdal, Folldal, Os, Rendalen og Hedmark fylkeskommune, hvor Tynset er vertskommune. Rektorene og barnehagestyrerne i Tolga kommune opplever at PPT er til stede og tilgjengelig. Spørreundersøkelsen viser at det også er tilfellet blant de ansatte på enhetene:

Figur 14. Opplever du PP-tjenesten som tilgjengelig når dere ønsker råd/veiledning?



Kilde: Revisjon Midt-Norge

PPT har formaliserte punkter for tilstedeværelse på alle enhetene utenom Vingelen skole. I barnehagene har de faste, forutsigbare dager for tilstedeværelse hvor de tilbyr veiledning og rådgivning opp mot utfordringer/behov de har. Barnehagene har en fast kontaktperson de

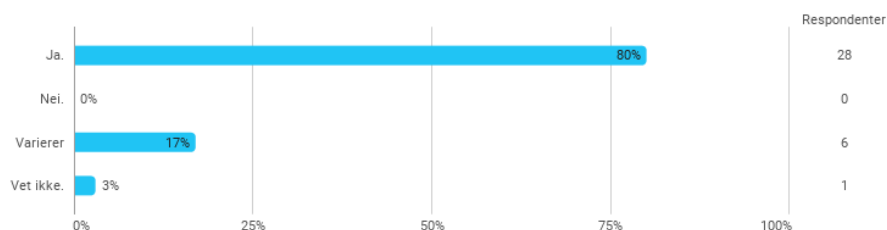
¹¹ <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/sarskilte-behov/spesialundervisning/Spesialundervisning/Fase-3/>

forholder seg til når det kommer til kontakt og besøk, og opplever dette som en god ordning. På besøksdagene blir det gjerne tatt opp enkeltsaker, forutsatt at samtykke fra foreldre er innhentet, og det drøftes også eventuelt anonymiserte eller mer systemrettede saker.

På Tolga skole er PPT et fast medlem i ressursteamet på enheten. Som deltager i ressursteamet blir PPT involvert idet bekymringer/utfordringer går videre fra klassetrinnet, og i forkant av at bekymringer/utfordringer blir sendt videre fra enheten. Det vil si at PPT tidlig er inne som rådgivende instans på Tolga skole når enkeltsaker/systemiske utfordringer skal diskuteres. Vingelen skole har ikke formaliserte treffpunkter med PPT på samme måte som skolen i Tolga, men rektor ved Vingelen rapporterer at de er tilgjengelig når skolen melder behov.

Med utgangspunkt i intervjuene fremstår det som at PPT er lydhør overfor behovene enhetene signaliserer, og bidrar etter behov. Videre gir både barnehagestyrerne i Tolga og Vingelen uttrykk for at PPT har blitt mer fokusert på å veilede i systemrettet arbeid, og stiller krav til skolene/barnehagene om at det skal utprøves tiltak internt før PPT kobles på formelt. Dette betyr ikke at PPT ikke bidrar når enhetene prøver ut tiltak internt, da de gjerne er tidlig inne som rådgivende instans.

Figur 15. Synes du PP-tjenesten bidrar med råd og veiledning som hjelper dere med å løse utfordringer og problemer på enheten?



Kilde: Revisjon Midt-Norge

Som vi ser i figuren over, oppgir et stort flertall av de ansatte som svarte på spørreundersøkelsen, at de opplever at PPT bidrar med å løse problemer og utfordringer de har på enheten. Dette stemmer godt overens med informasjon fra intervjuene som er gjennomført.

4.3.2 Kompetanse i PPT

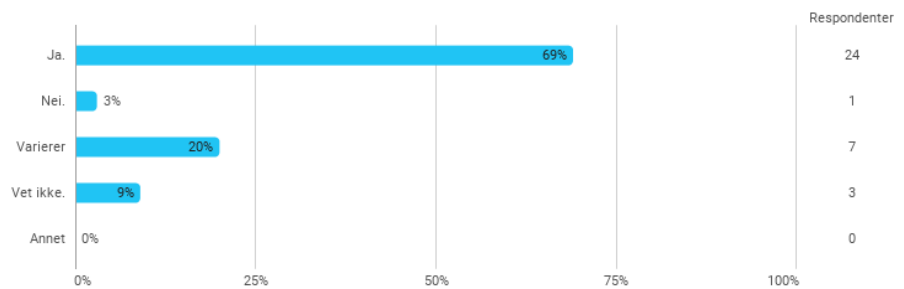
Kompetansen til PPT i Tolga beskrives av rektorene som rettet inn mot tradisjonelt spesialpedagogiske utfordringer. I den forstand mottar begge skolene god bistand inn mot

skolefaglige utfordringer, men det blir og gitt uttrykk for at det gjerne skulle vært mer kompetanse på sosialpedagogikk og sosioemosjonelle utfordringer. Da denne type utfordringer forekommer i høyere grad blant elev- og barnegruppene nå enn tidligere, er dette noe som enhetene etterlyser mer kompetanse på. Dette gjelder også opp mot flerspråklige barn, hvor barnehagestyreren i Tolga sier at kompetansen opp mot det er noe de har opparbeidet internt.

Det interkommunale samarbeidet om PPT trekkes frem som en ressurs med tanke på tilgjengelig kompetanse da kontaktpersonene til enhetene kan henvende seg til kollegaer på PPT-kontoret hvis de opplever at egen kompetanse ikke strekker til

Enigheten om at PPT, generelt, har riktig kompetanse med tanke på utfordringene enhetene har stemmer videre godt overens med resultatene fra spørreundersøkelsen:

Figur 16. Figur 4.3 Opplever du at PP-tjenesten har riktig kompetanse med tanke på utfordringene dere har på din enhet?



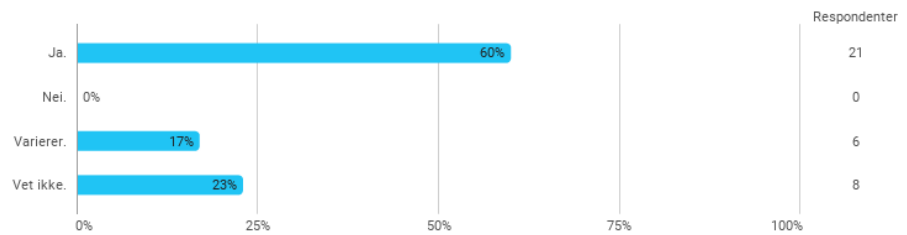
Kilde: Revisjon Midt-Norge

4.3.3 Sakkyndig vurdering innen rimelig tid

I intervjuene kom det frem at PPT tidligere har hatt perioder hvor de har vært utilgjengelig på grunn av arbeid med sakkyndige vurderinger, men at dette er noe som har blitt langt bedre. Hverken rektorene eller barnehagestyrerne rapporterer at de opplever at sakene som meldes inn til sakkyndig vurdering ikke blir ferdig innen rimelig tid.

Dette stemmer og overens med svarene fra de ansatte:

Figur 17. Opplever du at PP-tjenesten utfører sakkyndig vurdering innen rimelig tid (3 måneder)?



Kilde: Revisjon Midt-Norge

PPT skal forholde seg til forvaltningslovens regler for rimelig tid på saksbehandling, som anser 3 måneder som rimelig tid. I sitt svar til revisjonen på om det er rimelig å forventa at sakkyndig vurdering foreligger innen 3 måneder etter mottatt henvisning, så svarer PPT at det ikke er det. PPT oppgir at de stort sett skriver de sakkyndige vurderinger ferdig på våren, og at tiden det tar å utrede handler om sakens egenart, og evt videre henvisning og ventelister som kan komme av det. PPT oppgir at de fortløpende gjennom året jobber med de sakkyndige vurderingene og at det ofte igangsettes tiltak før den sakkyndige vurderingen er ferdig skrevet.

4.4 Vurdering

Kompetanse- og organisasjonsutvikling

- PPT skal bistå skole og barnehage i arbeidet med kompetanse – og organisasjonsutvikling på enheten.

PPT er involvert og til stede på barnehagene og skolene i Tolga kommune, og data fra intervju og spørreundersøkelse viser at de er tydelig involvert som rådgivende instans på enhetene. Revisor vurderer at PPT bidrar i arbeidet med organisasjons- og kompetanseutvikling på enhetene gjennom veiledning og rådgivning på utfordringer enhetene har.

- PPT skal utrede sakkyndig vurdering innen rimelig tid (3 måneder).

Både rektorene og barnehagestyrerne opplever at PPT utreder sakkyndig vurdering innen rimelig tid, og at praksisen til PPT på dette har blitt forbedret. Spørreundersøkelsen sendt ut til de ansatte bygger videre opp under dette.

Samtidig oppgir PPT at det ikke er rimelig å forvente at de har utredet sakkyndig vurdering innen det har gått 3 måneder. PPT oppgir at de gir fortløpende tilbakemeldinger underveis og at tiltak gjerne igangsettes før utredningen er ferdig, men også at de som regel ikke skriver ferdig utredningene før på våren. Det kommer frem at tiden på sakkyndig vurdering er avhengig av sakens egenart, og at tiden det tar kan påvirkes av ventetid som kommer av videre henvisning eller samspillet med relevant enhet og enkeltbarnets hjem.

Revisor vurderer på grunnlag av intervjuene, spørreundersøkelsen og svaret fra PPT, at PPT ikke utfører sakkyndig vurdering innen 3 måneder for alle saker. Det er beskrevet en praksis som ikke legger opp til at sakkyndig vurdering blir skrevet i et tidsrom som er uavhengig av når henvisningen kom.

- PPT skal ha tilstrekkelig kompetanse til å bistå skoler og barnehager når de har behov.

Revisor finner at PPT bidrar med god kompetanse når det kommer til utfordringer som går på spesialpedagogikk, men informantene etterlyser mer kompetanse på sosiale og emosjonelle utfordringer. Samtidig oppgir det at de opplever at PPT gjør en god jobb i å hente inn kompetanse og kunnskap der de mangler, og at de aktivt arbeider for å imøtekomme kompetansebehovene som blir signalisert til dem.

5 HØRING

En foreløpig rapport ble sendt på høring til rådmannen i Tolga kommune 12.05.21. Revisjon Midt-Norge SA mottok svar fra rådmannen 25.05.21. Høringsbrevet er vedlagt rapporten (vedlegg 2). Revisor har korrigert faktafeil i tråd med tilbakemeldingene fra rådmannen. Dette gjelder i hovedsak organisering av Tolga skole og Tolga barnehage, stillingsbetegnelser, og egen funksjon for oppfølging av kartleggingsarbeidet. Høringssvaret har ut over dette ikke medført endringer i rapporten.

6 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

6.1 Konklusjon

Denne rapporten tar for seg følgende problemstilling: *Arbeider sektor oppvekst tilfredsstillende med tidlig innsats?* Nevnte hovedproblemstilling er belyst gjennom følgende tre underproblemstillinger.

1. *Arbeider barnehager og skoler systematisk for å avdekke barn og unges læringsutfordringer?*

Revisor konkluderer med at Tolga kommune arbeider systematisk for å avdekke barn og unges læringsutfordringer. Både barnehage og skole har formaliserte rutiner for når kartlegginger skal gjennomføres, og hvordan resultatene derfra skal følges opp. Det samme gjelder for hvordan mistanker om utfordringer hos enkeltbarn skal følges opp av personalet på enheten. Det som kan forbedres er kartlegging av sosioemosjonelle utfordringer blant elevene på skolen, og er et område hvor skolene selv etterlyser felles kartleggingsverktøy.

2. *Iverksetter barnehager og skoler tiltak for å motvirke skjevutvikling hos barn og unge med identifiserte læringsutfordringer?*

Revisor konkluderer med at Tolga kommune iverksetter tiltak for å motvirke skjevutvikling hos barn og unge. Skolene og barnehagene har innarbeidede rutiner for at tiltak skal igangsettes når man oppdager utfordringer hos barn. Tiltakene skal først igangsettes og prøves ut internt, før det eventuelt blir aktuelt å gå videre til PPT.

3. *Opplever barnehagene og skolene at PPT har tilstrekkelig med kompetanse og ressurser til å yte riktig hjelp til riktig tid?*

Revisor konkluderer med at PPT i Tolga i stor grad har ressurser og kompetanse til å yte riktig hjelp til riktig tid. Datamaterialet viser at PPT kan ha en svakhet knyttet til kompetanse opp mot sosioemosjonelle utfordringer, og at saksbehandlingstiden ifm sakkyndig vurdering i enkelte saker kan overstige tre måneder. Rapporten tegner allikevel et bilde av PPT som involvert og til stede som rådgivende/veiledende instans på enhetene. De beskrives som tilgjengelige, og at veiledningen/rådgivningen fra de bidrar til å løse utfordringer på enhetene.

På grunnlag av dette konkluderer revisor med at sektor for oppvekst i Tolga kommune i stor grad arbeider tilfredsstillende med tidlig innsats, men at det følgende punkter fremstår å ha forbedringspotensiale:

- Kartleggingsverktøy for sosioemosjonelle – og atferdsmessige utfordringer på småskoletrinnet.
- Plan for overganger mellom barnehage og skole i Tolga kommune.
- Saksbehandlingstid for sakkyndig vurdering hos PPT.

6.2 Anbefalinger

Kommunedirektøren anbefales å:

- Vurdere behovet for felles kartleggingsverktøy for sosioemosjonelle – og atferdsmessige utfordringer på småskoletrinnet.
- Revidere plan for overganger mellom skole og barnehage i Tolga kommune.
- Sørge for at saksbehandlingstiden for sakkyndig vurdering tilfredsstillende tilfredsstiller forvaltningslovens bestemmelser.

KILDER

- Justis- og beredskapsdepartementet. *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)*. , (1967).
- Kunnskapsdepartementet. *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa*. , (1998).
- Kunnskapsdepartementet. *Lov om barnehager*. , (2005).
- Kunnskapsdepartementet. *Forskrift til opplæringslova*. , (2006).
- Kunnskapsdepartementet. *St.meld. nr. 16 (2006-2007) "... og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring."* , (2006).
- Kunnskapsdepartementet. *Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager*. , (2017).
- Kunnskapsdepartementet. *Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver*. , (2017).
- Kunnskapsdepartementet. *Forskrift om utfylling av dei overordna måla og prinsippa for opplæringa i grunnskolen og i den vidaregåande opplæringa*. , (2017).
- Kunnskapsdepartementet. *Meld. St. 6 (2019–2020) "Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO."* , (2019).
- Nordahl, T. m. f. (2018). *Inkluderende fellesskap for barn og unge*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Utdanningsdirektoratet. (2016). Kvalitetskriterium i PP-tenesta - PP-tenesta er ei fagleg kompetent teneste. Retrieved from <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/samarbeid/pp-tjenesten/kvalitetskriterium-i-pp-tenesta/>
- Utdanningsdirektoratet. *Rammeverk for kartleggingsprøver på 1-4 trinn*. , (2018).

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner (§7) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet oss av følgende kilder til revisjonskriterier:

- Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (Kunnskapsdepartementet, 1998)
- Lov om barnehager (Kunnskapsdepartementet, 2005)
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (Justis- og beredskapsdepartementet, 1967)
- Forskrift til opplæringsloven (Kunnskapsdepartementet, 2006a)
- Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver (Kunnskapsdepartementet, 2017b)
- Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjoner i barnehager (Kunnskapsdepartementet, 2017a)
- Læreplanverket «Overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen» (Kunnskapsdepartementet, 2017c)
- Rammeverk for kartleggingsprøver på 1-4 trinn (Utdanningsdirektoratet, 2018)
- Kvalitetskriterium i PP-tenesta (Utdanningsdirektoratet, 2016)

Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 1: *Arbeider barnehager og skoler systematisk for å avdekke barn og unges læringsutfordringer?*

Kartleggingsprøver på småskoletrinnet har ifølge utdanningsdirektoratets rammeverk for kartleggingsprøver, som formål å «(...) avdekke behovet for individuell oppfølging og tilrettelegging på individ – og skolenivå gjennom tidlig innsats». De skal brukes for å avdekke elever som skårer under en satt bekymringsgrense og fungerer som et viktig hjelpemiddel når det kommer til vurderingene skolen og lærerne gjør av elever og læringsutbyttet deres. Dette gjennomføres gjennom obligatoriske kartlegginger skoler skal gjennomføre, og er forutsetning for arbeidet med tidlig innsats som er hjemlet i opplæringslovens paragraf 1-4.

Barnehager har også et ansvar for å følge opp barns utbytte av barnehagetilbudet som er hjemlet i innholds-paragrafen (§2) i barnehageloven. Der står det utgår at barnehager skal være pedagogiske virksomheter som gir barn muligheter for lek, livsutfoldelse, meningsfylte

opplevelser og aktiviteter. Videre skal barnehagen ta hensyn til barnas alder, funksjonsnivå, kjønn, sosiale-, etniske- og kulturelle bakgrunn, og ha en helsefremmende og en forebyggende funksjon for å bidra til å utjevne sosiale forskjeller. Det utgår også tydelig fra rammeplanen for barnehager at barnehagene har et ansvar for å vurdere og følge opp de enkelte barna for å kunne gi de et så godt og tilpasset tilbud som mulig.

Med utgangspunkt i dette utleder revisjonen følgende kriterier for å måle om barnehager og skoler arbeider systematisk for å avdekke barns utfordringer:

- Skoler og barnehager skal ha en innarbeidet fremgangsmåte for systematisk identifisere og fortløpende vurdere om elevene på skolen får tilfredsstillende utbytte av det pedagogiske tilbudet.

Bemanningstetthet:

Ut ifra opplæringslovens paragraf 8-3 forholdstall mellom tallet på lærere og tallet på elever, kan kunnskapsdepartementet fastsette nærmere forskrifter om hvilke forholdstall mellom lærere og elever som skal være gjeldende på forskjellige trinn. Lærernormen for 1-4 trinn (småskoletrinnet) har siden 2019 hatt som mål at det skal være 1 lærer pr. 15 elever (forskrift til opplæringsloven §14A-1).

Barnehager har normer for både pedagogisk- og grunnbemanning som skal oppfylles. Ut ifra barnehagelovens §25 Pedagogisk bemanning utgår det at tilstrekkelig pedagogisk kompetanse regnes som fullført utdanning som barnehagelærer eller annen treårig pedagogisk utdanning på høgsolenivå med videreutdanning innenfor barnepedagogikk. I følge gjeldende forskrift for pedagogisk bemanning utgår det at barnehager skal ha minst én pedagogisk leder pr. syvende barn under tre år og minst én pedagogisk leder pr. 14. barn over tre år.

Når det kommer til normen for grunnbemanningen er den hjemlet i barnehagelovens §26 og det utgår at barnehager skal ha minst én ansatt pr. tredje barn når barna er under tre år, og minst én ansatt pr. sjetten barn når barna er over tre år.

Med utgangspunkt i dette utleder revisor følgende revisjonskriterier for bemanningstetthet i skole og barnehage:

- Skoler og barnehager skal oppfylle pedagognormen i sin bemanning.

Utleddning av revisjonskriterier for problemstilling 2: *Iverksetter barnehager og skoler tiltak for å motvirke skjevutvikling hos barn?*

Oppfølging og tidlig innsats i skolen:

Skoler skal ifølge §1-4 Tidlig innsats i opplæringsloven sørge for at elever som står i fare for å henge etter i lesing, skriving og regning rakt får egnet intensiv opplæring slik at forventet progresjon blir nådd. Eleven skal kun motta dette som individuell opplæring utenfor klassefelleskapet hvis omtanke for eleven taler for det. Formålet med paragrafen er å hindre at det forekommer ytterligere skjevutvikling hos elevene, som igjen vil være vanskeligere å rette opp senere i utdanningsløpet. For å kunne følge opp barn på denne måten utgår det av rammeverk for kartleggingsprøver på 1. – 4 .trinn at skolene må følge opp resultatene og handle med utgangspunkt i elever som skårer under det som regnes som forventet progresjon.

På grunnlag av dette har følgende revisjonskriterier blitt utledet:

- Skolene skal følge opp kartleggingsresultater og mistanker blant ansatte som gjelder enkeltelever.
- Elever med identifiserte læringsutfordringer skal motta intensiv opplæring fra skolens side slik at forventet læringsprogresjon blir nådd.
- Skolen skal gjennom sitt arbeid med tidlig innsats forebygge at elever utvikler ytterligere læringsutfordringer.
- Skolen skal ha en god praksis for at elever som mottar intensiv opplæring gjør det som en del av klassefelleskapet.

Oppfølging og tiltak i barnehage:

Barnehager skal ifølge rammeplanen for barnehager følge opp og vurdere barns utvikling for å kunne gi barna et godt pedagogisk tilbud. Dette innebærer at det forventes at barnehager arbeider for å identifisere utfordringer hos enkeltbarn og handler for å tilrettelegge slik at barna får godt utbytte av barnehagetilbudet og får hjelp til å mestre utfordringer de har opp mot, f.eks., språk og sosial fungering. Dette reflekteres i også i barnehagelovens §2 Barnehagens innhold hvor det står at barnehager skal gi barn muligheter for lek, livsutfoldelse, meningsfylte opplevelser og aktiviteter. Dette skal de få ved at barnehagene tar hensyn til barnas alder, funksjonsnivå, kjønn, sosiale-, etniske- og kulturelle bakgrunn. Opp mot dette er barnehagene pålagt å ha en helsefremmende og forebyggende funksjon som skal bidra til å utjevne sosiale forskjeller.

Med utgangspunkt i dette har følgende revisjonskriterier blitt utledet:

- Barnehager skal systematisk følge opp enkeltbarn med identifiserte læringsutfordringer
- Barnehager skal ha praksis for at barn som trenger ekstra oppfølging skal få dette som en del av barnefelleskapet i barnehagen.

Samarbeid med hjemmet:

Både skoler og barnehager er lovpålagt å samarbeide med hjemmet. I opplæringsloven utgår det i paragraf § 9 A-9 informasjonsplikt og rett til å uttale seg at skolene er pliktig til å informere hjemmet/foreldrene om deres og elevens rettigheter, samt aspekter ved skolemiljøet som kan skade helsen til elevene og andre viktige ting tilknyttet dette. Videre utgår det fra §5-4 i opplæringsloven at det skal innhentes samtykke fra foreldrene/hjemmet før det blir utredet sakkyndig vurdering og iverksatt spesialpedagogiske tiltak.

I barnehagelovens formålparagraf §1 formål står det barnehagen skal i samarbeid og forståelse med hjemmet ivareta barnets behov for omsorg og lek, og fremme læring og danning som grunnlag for allsidig utvikling. Videre, i tilfeller hvor det vurderes å utrede sakkyndig vurdering oppgir barnehageloven §32 at det skal innhentes samtykke fra foreldrene/hjemmet i forkant av dette. Det spesialpedagogiske tilbudet skal videre, så langt som mulig, utformes i samarbeid med barnet og barnets foreldre.

Med utgangspunkt i dette har revisor utledet følgende revisjonskriterier:

- Skole og barnehage skal ha god kontakt med barnas hjem, og samarbeide med hjemmet der det er utfordringer.

Samarbeid rundt overganger:

Barnehagelovens §2 a. *Plikt til å samarbeide med skolen om overgangen fra barnehage til skole* og opplæringslovens §13-5 *Plikt til å samarbeid med barnehagen om overgangen til skolen* oppgir begge to at skole og barnehage er pliktet til å samarbeide rundt dette. Samarbeidet skal forberede skolen på å ta imot barna, ved at barnehagen overgir informasjon om mottakskullet og barn med særskilte utfordringer. Det skal også gi barna mulighet til å bli kjent med skolen og får en trygg og god overgang.

På grunnlag av dette har revisor utledet følgende revisjonskriterier:

- Barnehagene skal informere skolen om barn med særskilte utfordringer i forkant av overgangen til skole, slik at skolene er forberedt på å ta imot eleven ved skolestart.
- Skole og barnehage skal ha fastsatte rutiner for samarbeid opp mot overgangen fra barnehage til skole.

Utleddning av revisjonskriterier for problemstilling 3: *Opplever barnehagene og skolene at PPT har tilstrekkelig kompetanse og ressurser til å ytre riktig hjelp til riktig tid?*

Riktig hjelp:

PPT har ikke konkrete kompetansekrav tilknyttet eget arbeid med saksbehandling. Kravet er at PPT skal ha kompetanse til å utføre sakkyndig arbeid for barn, unge og voksne. For å utføre disse oppgavene, som er lovpålagt gjennom opplæringslovens §5-6, skal kommunen/tjenesten inneha den nødvendige kompetansen til å imøtekomme. Det er kommunen og fylkeskommunen som har ansvaret for at PPT har nødvendig kompetanse, og i Tolga er ansvaret lagt til et interkommunalt samarbeid.

Utdanningsdirektoratet forutsetter at «PPT har fagkunnskap om allmenpedagogikk og spesialpedagogikk, organisasjons- og kompetanseutvikling, utfordringer som kan føre til at barn, elever og voksne har eller kan få behov for spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning, hvilke konsekvenser nedsatt funksjonsevne og andre utfordringer kan ha for læring og utvikling, og behov for tilrettelegging, rammeplanen for innhold og oppgaver i barnehagen, Lærerplanverket for Kunnskapsløftet (LK06) og godkjente lærerplaner for friskoler, vurderinger (underveis- og sluttvurdering) og barnehageloven og opplæringsloven med forskrifter, og annet relevant regelverk» (Kvalitetskriterium i PP-tjenesta, Udir: [PP-tenesta er ei fagleg kompetent teneste \(udir.no\)](http://pp-tenesta.udir.no)).

Om PPT er kompetent og i hvilken grad tjenesten har kompetanse som passer de utfordringene som eksisterer lokalt vil kunne vurderes av aktørene som jobber tett på de samme barna og elevene. I dette tilfellet blir det skolene og barnehagene i Tolga kommune. Da er det sentralt at skolene og barnehagene opplever at PPT har riktig kompetanse med tanke på utfordringene de får meldt inn og skal yte bistand på. Om bistanden er god vil vurderes ut fra om råd, veiledning og iverksatte tiltak PPT bidrar med medfører en positiv endring, og vil være avgjørende for å vurdere om PPT yter riktig hjelp.

Med utgangspunkt i dette utleder revisor følgende revisjonskriterier:

- PPT skal bistå skole og barnehage i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling på enheten.
- PPT skal ha tilstrekkelig med kompetanse til å bistå skoler og barnehager når de har behov.

Riktig Tid:

I Forskrift om utfylling av de overordnede målene og prinsippene for opplæringen i grunnskolen og i den videregående opplæringa står følgende:

«Elever som har behov for tilrettelegging utover det ordinære tilbudet, har krav på spesialundervisning. Elever kan streve, og det kan oppstå ulike problemer med å lære gjennom hele opplæringsløpet. Lærerne kan få god støtte fra andre yrkesgrupper både til å avdekke utfordringer og til å gi elevene den hjelpen de trenger. Det kan være av avgjørende betydning for elevens utvikling at tiltak settes inn så raskt som mulig når utfordringene oppdages.»

I tråd med dette er det rimelig å forvente at PPT er tilgjengelig for barnehager og skoler, og at de raskt kan yte råd og veiledning knyttet til barn og unge som strever med utfordringer.

PPT forholder seg til forvaltningslovens regler om saksbehandling ift mottak av henvisning, undersøkelser/sakkyndig vurdering og vedtak. Dette betyr at hovedregelen er at saker skal «forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold» (§11 a). Fylkesmannen har ved tilsyn i en kommune høsten 2019 bemerket at «...i vurderingen av hva som er for lang saksbehandlingstid, vil elevens behov for å få avklart sine behov og rettigheter så raskt som mulig, føre til at f.eks. en total saksbehandlingstid på over tre måneder kan være for lang tid.» Videre bemerkes i rapporten at «Fylkesmannen understreker imidlertid at dette vil kunne variere fra sak til sak. Tjenesten må gjøre en konkret og individuell vurdering ut fra hensynet til en forsvarlig saksbehandling, sakens problemstilling, omfang og kompleksitet». Det vil på denne bakgrunn være rimelig å forvente at PPT sin praksis er at saker undersøkes, sakkyndig vurdering utarbeides og vedtak fattes innen tre måneder.

På grunnlag av dette har revisor utledet følgende revisjonskriterium:

- PPT skal utføre sakkyndig vurdering innen rimelig tid.

VEDLEGG 2 – HØRINGSSVAR



TOLGA KOMMUNE Tolga skole

Revisjon Midt-Norge SA
v/ Tor Arne Stubbe

Dato: 19.05.2021

<i>Vår ref.</i>	<i>Løpenr.</i>	<i>Arkivkode</i>	<i>Saksbehandler</i>	<i>Deres ref.</i>
21/721-2	3111/21	C01	Reidun Joten 62 49 65 30	

SVAR - FORVALTNINGSREVISJON TOLGA - FORELØPIG RAPPORT

Generelt gir rapporten et bilde Tolga kommune kjenner seg igjen i.

Vi ønsker å kommentere noen av punktene. Vi ser også at det er behov for å rette opp en del faktafeil som er gjennomgående i hele rapporten, og som handler om organisering av enhetene i sektoren.

1. Korrigerings av faktafeil:

Feil faktaopplysninger er gjennomgående fra punkt 1.3 Metode (side 8) og gjennom hele dokumentet.

- Skolene og barnehagene i Tolga er ikke organisert som to oppvekstsentre. Det er kun Vingelen skole og barnehage som er organisert som et «oppvekstsenter», der enhetsleder/rektør også er leder for Vingelen barnehage.
- Organisering av sektoren er slik som organisasjonskartet side 10 viser.

Sektor oppvekst er organisert i disse enhetene, med hver sine enhetsledere:

Tolga skole
Tolga barnehage
Vingelen skole og barnehage.

I tillegg til disse 3 er Tolga kulturskole organisert som en del av sektor oppvekst, men de omfattes ikke av denne forvaltningsrevisjonen.

Leder for barnehagene er styrer. Begrepet «avdelingsleder» handler om de pedagogiske lederne, som er fagledere på sine avdelinger.

Å bruke begrepet «oppvekstsenter» om skolen og barnehagen i Tolga sentrum blir derfor misvisende. Imidlertid er det en godt imarbeidet kultur for samhandling på tvers av alle enhetene i sektoren og i kommunen. Samlokaliseringen Tolga skole og Tolga barnehage fra august 2020 gir økte muligheter for samarbeid mellom skole og barnehage.

Adresse	Telefon	Org.nr:	940 192 404
Brugata 38	62 49 65 00	Bankgiro:	1885.06.01514
2540 TOLGA			
E-post: postmottak@tolga.kommune.no			
www.tolga.kommune.no			

Tolga kommune

Dersom det gjennom forvaltningsrevisjonen er gitt en oppfatning om at Tolga skole og Tolga barnehage er en enhet, gjenspeiler det et bilde på god samhandling og dialog enn at formell organisering ikke stemmer.

Tolga barnehage var fram til august 2020 lokalisert på to steder, i to barnehagebygg; Knutshauåen og Lyngbo, men en enhet med felles enhetsleder også før samlokaliseringen i 2020.

2. Kartlegging i skolene

Det gir et riktig bilde at kartlegging i skolen generelt, også i Tolga, tradisjonelt har handlet om faglige utfordringer. Spesielt gjelder dette 1. – 4. trinn, der kartleggingen i hovedsak går på grunnleggende ferdigheter i lesing, skriving, regning og engelsk. Gjennom «Kultur for læring» har skolene blitt kjent med kartleggingsverktøy som også berører sosioemosjonelle faktorer. I disse årene har skolene økt informasjon på f.eks. sosial kompetanse, som en del av datainnhenting i prosjektet.

Skolene har i flere år brukt pedagogisk analyse (LP) som et av flere verktøy. Implisitt i metoden ligger en bred tilnæringsmåte til problemløsning. Det er et riktig bilde at kartlegging i grunnleggende ferdigheter er mer implementert enn verktøy for å belyse sosioemosjonelle forhold, som i hovedsak brukt i forbindelse med enkeltsaker.

Elevundersøkelsen for de eldste elevene (6. -7. trinn og 9. trinn) og Ungdata-undersøkelsen for 8. trinn og oppover fanger til en viss grad opp sosioemosjonelle forhold.

Både Tolga skole og Vingelen skole har en person (funksjon) som følger opp kartlegging og felles kartleggingsplan.

Det pedagogiske kartleggingsverktøyene for barnehagene «TRAS» og «Alle med» for barnehagene gir et mer helhetlig bilde av mestring på flere områder. Som for skolene, har også barnehagene i tillegg til dette kartleggingsdata i «Kultur for læring».

3. Pedagognormen

Rapporten trekker fram at Vingelen skole ikke oppfyller lærernormen for 1. – 4. trinn. Ut fra utdanningsdirektoratets kalkulator for lærernorm i grunnskolen mangler skolen 0,3 pr. årsverk for å dekke minstekravet på småskoletrinnet skoleåret 2020/21.

I Tolga kommune er intern disponering av personell ved enheten delegert til enhetsleder. Personalressurs knyttet til klasse/gruppe/team er ikke en statisk faktor. I forkant av hvert skoleår, og også underveis i året skjer det endringer i disponering av ressursene, avhengig av faktorer som oppstår – enten i personalet eller i elevgruppa. PPT er en viktig rådgiver for rektor og ledelsen på skolen når ressurskabelen legges foran hvert skoleår, og underveis i året.

«Lærernormen» gir data om ressurs i ordinær undervisning på et gitt tellepunkt, men sier ikke noe om de samlede ressursene for klassen/gruppa. I 2020/21 gis betydelig spesialpedagogisk ressurs til 1. – 4. trinn ved skolen. Det kan vi lese av de samme GSI tallene. Denne ressursen

Tolga kommune

er primært gitt enkeltelever, men organiseringen av tiltaket gjør at samlet voksenressurs for klassen/gruppa er god. Organisering av spes.ped. framkommer også i innsamlet data. For - isolert sett å oppfylle «lærernormen» for småtrinnet, ligger det en mulighet å omdisponere ressurser til ordinær undervisning internt. Fra 5. – 7. trinn, som har 0,9 årsverk høyere enn minstekravet, til småtrinnet.

Skoleeier er opptatt av forsvarlig bemanning, men har tillit til at denne vurderingen skjer lokalt ut fra enhetens samlede behov. Skoleeier støtter at Vingelen skole inneværende skoleår (20/21) har valgt å forsterke ressurs til ordinær undervisning for 5. – 7. trinn.

Tolga skole tilfredsstillende «lærernormen» på småtrinnet, mellomtrinnet og ungdomstrinnet. Internt er fordelingen slik at voksentettheten er høyest i 1. – 4. trinn (1,1 over minstekravet). Mellomtrinnet er har 0, 6 over minstekravet og ungdomstrinnet 0,5 over minstekravet.

4. PPT

Rapporten beskriver at PPT gir svært god bistand i tradisjonelle spesialpedagogiske saker. Men der behovene er sammensatte og utfordringene i første rekke er sosioemosjonelle, sier rapporten at både skolene og PPT ønsker mer kunnskap, kompetanse og verktøy på området, for å gjøre de riktige tiltakene.

Fra 2022 er det planlagt kompetanseheving i «Kompetanseløftet», for skoler, barnehager og PPT. Dette er en nasjonal satsing med utgangspunkt i St. meld. 6 («Tett på – Tidlig innsats.....»). Økt kompetanse på bl.a. sosioemosjonelle forhold vil være en sentral del i denne kompetansehevingen, som for Tolga organiseres sammen med de 5 andre kommunene i Nord Østerdalsregionen.

Det er skoleeiers opplevelse at PPT er raske til å kanalisere saker videre til andrelinje-tjenesten (BUP, Statsped. mv) når det kreves. Kommunepsykolog (regional stilling) er også en viktig ressurs i arbeidet med sosioemosjonelle utfordringer, og som Tolga kommune benytter i stor grad.

Saksbehandlingstid og tid fram til sakkyndig rapport er et arbeid som krever dialog og samarbeid med flere. Skolen og barnehagen er i stor grad med på råd og prioritering i saker som angår våre brukere. Det er ikke kommet så tydelig fram i rapporten. For at PPT skal overholde sine frister, avhenger det at alle bidrar på sitt område. Skoleeier vurderer at PPT raskt tar tak i saker som blir henvist fra barnehagen/skolen.

5. Kommentar til konklusjoner og anbefalinger

«Kompetanseløftet» er allerede kommentert. Forhåpentligvis vil denne kompetansehevingen gi økt kunnskap, kompetanse og verktøy for sosioemosjonelle og adferdsmessige utfordringer som etterspørres. Ikke bare for småskoletrinnet, men i hele opplæringsløpet: Fra barnehagen og gjennom hele grunnskolen.

Tolga kommune vil ha fokus på at våre enheter bidrar slik at saksbehandlingstiden for sakkyndig vurdering tilfredsstillende forvaltningslovens bestemmelser.

Tolga kommune

I «Kultur for læring» deltar både barnehagene og skolene. I slutfasen av prosjektet er det lagt opp til mer samhandling lokalt mellom skolene og barnehagene. Det gir mulighet for å løfte opp felles lokale rutiner. Å gjennomgå «Rutiner for overgang barnehage – skole» er ett slikt område som kommunen vil ta tak i, men som er ikke tidfestet ut over at det skal skje i løpet av prosjektperioden.

Forsvarlig bemanning: Skoleeier har tillit til de faglige vurderinger som ligger til grunn for disponering mellom ordinær opplæring og ressurser til spesialopplæring, men vil følge med dersom det blir en stor skjevfordeling slik at dette går ut over grunnbemanningen over tid. Skoleeier vurderer at det er forsvarlig bemanning og pedagogtethet samlet sett på begge skolene.

Med hilsen

Reidun Joten
Sektorleder Oppvekst

Siv Stuedal Sjøvold
Kommunedirektor

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur.



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidt norge.no