



Heradsstyret, Osterøy kommune
Att.: Ordfører

Dato:
11.06.2021

Oversending av vedtak i Osterøy kontrollutval sak 26/21: Forvaltningsrevisjonsrapport Barn og unge

Syner til vedlagt særutskrift frå sak 26/21 i møte i Osterøy kontrollutval 08.06.2021, samt rapport frå forvaltningsrevisjonen utarbeida av Vestlandsrevisjon IKS, som vart lagt fram for kontrollutvalet under handsaming av saka.

I samsvar med kommuneloven § 23 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 4, vert særutskrift med innstilling til vedtak sendt til heradsstyret i Osterøy kommune.

Ta direkte kontakt med Vestlandsrevisjon IKS for nærare avtale om eventuell framlegging av rapport i heradsstyret.

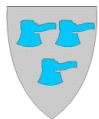
Med venleg helsing

Tonje Husum Aarland
Kontrollutvalssekretær

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har difor ingen signatur.

Vedlegg:

Særutskrift frå sak 26/21, møte i kontrollutvalet 08.06.2021
Forvaltningsrevisjonsrapport Barn og unge, Vestlandsrevisjon IKS



Osterøy kontrollutval

Særutskrift sak 26/21

26/21 Forvaltningsrevisjonsrapport Barn og unge

Saksvedlegg:

Forvaltningsrevisjonsrapport Barn og unge, Vestlandsrevisjon IKS

Saksopplysingar:

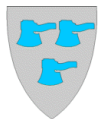
Kontrollutvalet vedtok i sak 26/19 i møtet 05.09.2019 ein prosjektplan for forvaltningsrevisjon med fokus på tenestetilbod til barn og unge innanfor oppvekstsektoren. Det har vore gitt løypemeldingar frå revisor om utsetting og oppdatert tidsplan for forvaltningsrevisjonsprosjektet i sak 30/20 og sak 58/20.

Problemstillingane i forvaltningsrevisjonsprosjektet har vore:

1. Har Osterøy kommune system for å skape gode og trygge overgangar frå barnehage til skule og SFO?
2. Har Osterøy kommune eit system for tidleg innsats i oppvekstsektoren som sikrar at fagleg utvikling vert kartlagt, vurdert og følgd opp?
3. Har Osterøy kommune rutinar særskilt retta mot oppfølging av born som ikkje går i barnehage?
4. Har Osterøy kommune rutinar for rapportering av styringsinformasjon til kommunestyret som skuleeigar?

For å svare på problemstillingane har revisjonen gjennomført dokumentanalyse, spørjeundersøkingar og nokre intervju. Gjennomgangen viste fleire forbettringspunkt, og revisjonen tilrår at Osterøy kommune:

- supplerer overgangsplanen i høve til overgang frå barnehage til skulefritidsordning.
- vurderer å leggje til rette for tettare samarbeid og meir kunnskap om innhald i rammeplan, læreplan og pedagogisk innhald på tvers av einingane gjennom til



dømmes kurs, kunnskapsdeling eller felles pedagogiske program for einingar og aktørar.

- evaluerer eksisterande overgangsplan, gjennomgår dei erfaringar dei ulike einingane har gjort seg, tidlegare praksis, samt innspel og ynskje frå dei ulike aktørane.
- vurderer om det er element i overgangsplanen som bør vere obligatoriske eller valfrie.
- vurderer å etablere forum for drøfting og erfaringsdeling frå arbeidet med intensiv opplæring for ulike trinn eller fag som eit ledd i innarbeiding av nye rutinar for intensiv opplæring og tidleg innsats.
- erstattar eksisterande praksis der ressursar blir tildelt trinn og fordelt av trinnteam med ein rein behovsstyrt modell.
- evaluerer korleis ein informerer om- og synleggjer tilbodet om spesialpedagogisk hjelp ovanfor born og familiar som ikkje nyttar retten til barnehageplass.
- vurderer supplerande plassering av informasjon om retten til spesialpedagogisk hjelp på kommunen si heimeside.
- evaluerer eigen tilstansrapport i høve til ny mal og tilrådingar frå Utdanningsdirektoratet.

Revisor vil i møtet orientere om rapporten og svare på spørsmål frå kontrollutvalet.

Framlegg til vedtak:

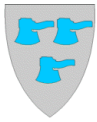
Kontrollutvalet sluttar seg til revisor sine tilrådingar og innstiller til vedtak i heradsstyret om å be administrasjonen følgje opp tilrådingane. Kontrollutvalet ber om ei tilbakemelding om oppfølging av tilrådingane i løpet av hausten 2021.

Behandling i møte:

Forvaltningsrevisor Ragnhild K. Høyland orienterte om forvaltningsrevisjonsrapport barn og unge og orienterte nærare om sentrale funn og tilrådingar til Osterøy kommune.

Kontrollutvalet stilte spørsmål og fekk svar. Rådmann Ingvild Hjelmtveit orienterte nærare om administrasjonen sin oppfølging av tilrådingar og utvikling innan området.

Kontrollutvalet peika på at det er viktig at administrasjonen følgjer opp revisor sine tilrådingar og utviklar planar, system og rutinar jamfør desse.



Samrøystes vedtak:

Kontrollutvalet sluttar seg til revisor sine tilrådingar og innstiller til vedtak i heradsstyret om å be administrasjonen følgje opp tilrådingane. Kontrollutvalet ber om ei skriftleg tilbakemelding om oppfølging av tilrådingane i løpet av hausten 2021.

Innstilling til vedtak i heradsstyret:

Heradsstyret sluttar seg til tilrådingane, og ber administrasjonen følgje opp desse og gje ein skriftleg tilbakemelding til kontrollutvalet om oppfølging av tilrådingane i løpet av hausten 2021.

Osterøy, 08.06.2021

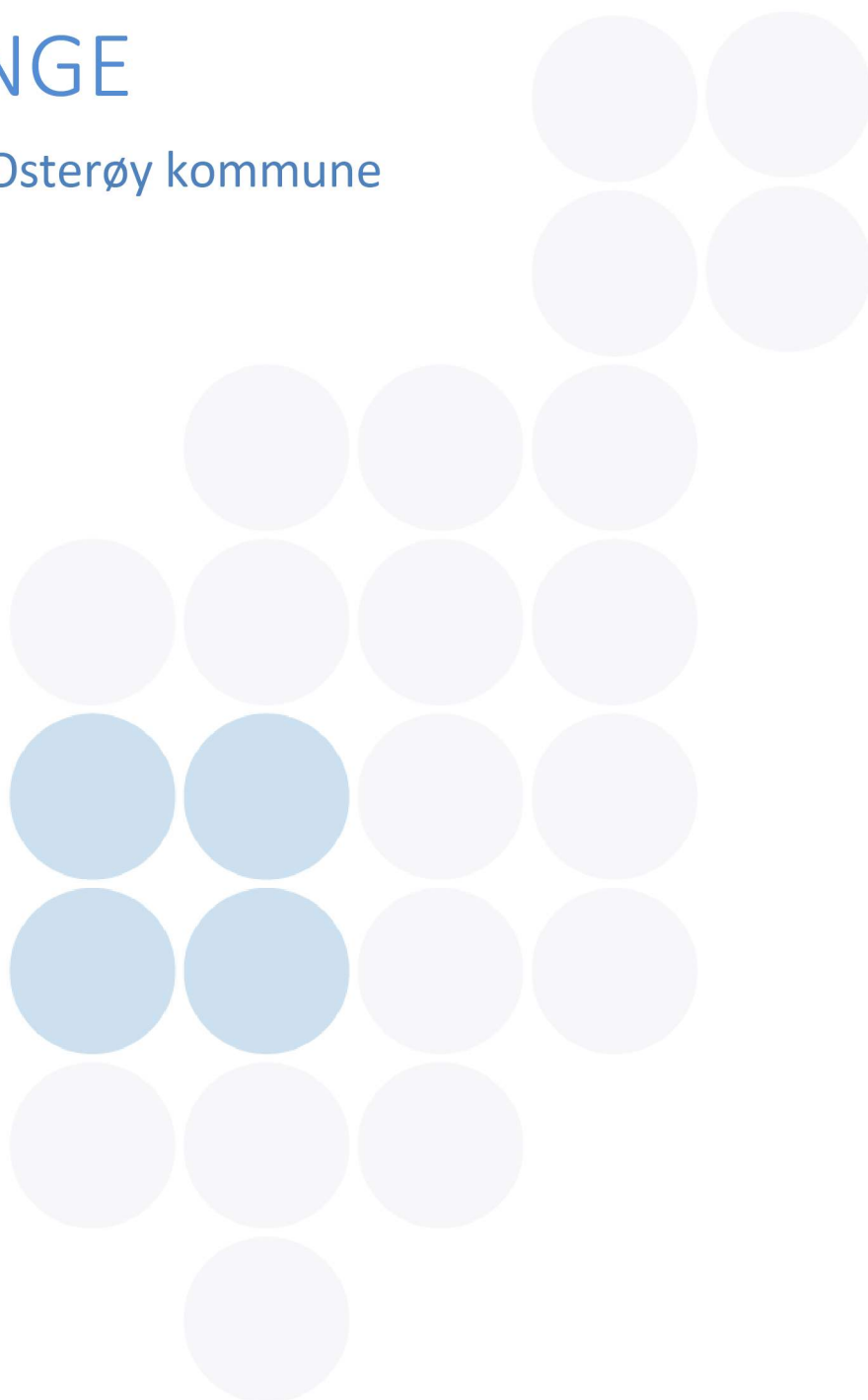
Kato Melchersen
Leiar i kontrollutvalet

Tonje Husum Aarland
Kontrollutvalssekretær

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har difor ingen signatur.

BARN OG UNGE

Forvaltningsrevisjon, Osterøy kommune



2021

Forord

Denne rapporten er eit resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet "Barn og unge", og er utført på bakgrunn av bestillinga frå kontrollutvalet i møte 5.9.2019, sak 26/19. Rapporten har vore på høyring til rådmann i Osterøy kommune og høyringsuttalen er lagt ved rapporten.

Revisorane som har utført prosjektet har, både før oppstart og gjennom prosjektperioden, vurdert si uavhengigheit i høve til Osterøy kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kap. 3.

Revisjonen ønskjer å takke administrasjonen for godt samarbeid under gjennomføring av prosjektet.

Isdalstø, 01.06.2021



Janne Eraker

Oppdragsansvarleg revisor

Innhald

Samandrag	3
Innleiing.....	7
Bakgrunn og føremål.....	7
Revisjonskriterium	8
Avgrensingar	9
Metode og gjennomføring.....	9
Relevans og pålitelegheit	10
Problemstilling 1: Har Osterøy kommune system for å skape gode og trygge overgangar frå barnehage til skule og SFO.	11
Revisjonskriterium	11
Innsamla data.....	13
Vurdering	16
Problemstilling 2: Har Osterøy kommune eit system for tidleg innsats i oppvekstsektoren som sikrar at fagleg utvikling vert kartlagt, vurdert og følgd opp.	17
Revisjonskriterium	17
Vurdering	19
Problemstilling 3: Har Osterøy kommune rutinar særskilt retta mot oppfølging av born som ikkje går i barnehage?	20
Revisjonskriterium	20
Innsamla data.....	21
Vurdering	22
Problemstilling 4: Har Osterøy kommune rutinar for rapportering av styringsinformasjon til kommunestyret som skuleeigar?	23
Revisjonskriterium	23
Innsamla data.....	24
Vurdering	26
Konklusjon.....	27
Oversikt over tilrådingar	29
Kjelder og referanseliste	30
Vedlegg 1 – Høyringsuttale kommunedirektør.....	31
Vedlegg 2 – Korleis opplevde dei føresette overgangen frå barnehage til skule i 2020	32

Samandrag

I denne forvaltningsrevisjonen har vi undersøkt fire problemstillingar etter bestilling frå kontrollutvalet i Osterøy kommune i sak 26/19. Grunnlaget for- og resultatet av vårt arbeid vert presentert i denne rapporten. Rapporten inneheld ei innleiing med gjennomgang av mellom anna metode og gjennomføring, før ein ser nærare på dei ulike problemstillingane og går gjennom revisjonskriterium, data og vurdering. Avslutningsvis følgjer overordna konklusjon, oversikt over tilrådingar og høyringsuttale frå kommunen.

I den første problemstillinga har vi sett på overgang frå barnehage til skule og skulefritidsordning, og om kommunen har system for å skape gode og trygge overgangar. Revisjonskriteria er utleidd frå lov og ein rettleiar frå kunnskapsdepartementet om overgangar. Konkret har ein undersøkt om det er utarbeidd ein overgangsplan for å sikre god og trygg overgang til skule og SFO, og om dei ulike einingane har vore involvert i utforminga. Vidare har ein sett på om planen legg til rette for at barnet blir kjent med skule og SFO i god tid før første skuledag, om barnet får gje uttrykk for forventningar og eventuelle bekymringar, dialog og informasjon, samanheng og progresjon i læringsinnhald og informasjonsoverføring mellom barnehage og skule. Vi har også sett på om det er etablert eigne rutinar for å særskilt sikre nært og godt samarbeid kring born med særskilte behov.

Gjennomgangen viser at kommunen har utarbeidd ein overgangsplan i 2011 som er sist revidert i 2019. Barnehagane og skulane har vore involvert i utforminga, men det er noko meir uklart om og korleis SFO har vore involvert.

Overgangsplanen definerer ulike tiltak i høve til innhald og gjennomføringstidspunkt, plasserer ansvar for gjennomføring og kven som skal delta. Gjennomgangen viser at skulane nyttar planen som utgangspunkt, men at praksis og tiltak er noko ulik i form av endringar, tilføyingar og reduksjon av tiltak. Overgang til SFO er lite omhandla i planen, og praksis framstår som varierende.

I skildringane i planen er det ikkje synleggjort når og korleis borna får gje uttrykk for sine forventningar og eventuelle bekymringar og dette er heller ikkje tydeleg gjennom undersøking/intervju med rektorane.

Det er ulik praksis for innhald på foreldremøte i forkant av overgang og skulestart. Fleire av dei føresette gjev uttrykk for ynskje om meir og tidlegare informasjon, og eventuelt raskare foreldremøte eller foreldresamtale etter overgangen.

Både skule, SFO og barnehage opplyser at dei i relativt liten grad har kjennskap til rammeplan, læreplan og pedagogisk innhald hjå dei andre, noko som kan påverke samanheng og progresjon i læringsinnhaldet. Fleire gjev uttrykk for at ein ynskjer tettare samarbeid og meir kunnskap.

Basert på intervju og undersøkingar framstår praksis kring og omfang av deling av informasjon mellom barnehage og skule som ulik mellom einingane samstundes som dei føresette i ulik grad opplyser at dei får påverke kva informasjon som vert delt om barnet.

Vi vil oppmode til at ein i samband med at det igjen vert mogeleg å gjennomføre ein «normal» overgang evaluerer eksisterande overgangsplan, gjennomgår dei erfaringar dei ulike einingane har gjort seg i perioden, tidlegare praksis samt innspel og ynskje frå dei ulike aktørane. I samband med dette bør ein også vurdere om det er skilnad i kva element i overgangsplanen som er høvesvis obligatoriske og valfrie.

Overgangsplanen inneheld eigne særskilte rutinar for overgang for barn med særskilte behov der det vert lagt opp til tidlegare og tettare samarbeid og involvering av fleire aktørar etter konkret vurdering. Vi vurderer det som positivt at det er etablert eigne rutinar for meir og breiare samhandling kring desse borna.

I andre problemstilling har vi undersøkt om kommunen har eit system for tidleg innsats i oppvekstsektoren som sikrar at fagleg utvikling vert kartlagt, vurdert og følgd opp. Lovkravet kring tidleg innsats er endra og etter opplæringslova § 1-4 skal skulen sørgje for at elevar som «står i fare for å bli hengande etter i lesing, skriving eller rekning, raskt får eigna intensiv opplæring slik at forventa progresjon blir nådd». For å ivareta dette må skulen ha rutinar kring elevane sitt faglege utbytte.

Kommunen har, i samband med tilsyn våren 2021, gjort eit arbeid med gjennomgang og oppdatering av rutinar for intensiv opplæring 1. - 4. trinn. Rutinane inneheld skildringar av prosess med ansvar og oppgåver, samt malar som skal nyttast i arbeidet. Dei nye dokumenta er sendt til Statsforvaltaren i arbeidet med å lukke avvika i tilsynsrapporten. Grunna tidssamanfall har vi ikkje hatt moglegheit for å gjennomgå desse dokumenta grundig.

Det er etter vår vurdering viktig at ein følgjer opp dei nye rutinane i alle einingane i kommunen slik at ein får implementert desse på ein god måte slik at alle einingane gjennomfører dette på ein tilfredsstillande måte. Vi vil oppmode til at ein vurderer denne praksisen og erstattar med ein reint behovsstyrt modell.

Det har tidlegare vore praksis at ressursar til intensivopplæring er tildelt dei ulike trinna og blir fordelt av trinnsteam. Vi vil også oppmode til at ein vurderer gjeldande praksis og erstattar denne med ein reint behovsstyrt modell.

I den tredje problemstillinga har vi sett på om kommunen har rutinar særskilt retta mot oppfølging av born som ikkje går i barnehage.

Osterøy kommune har 447 born i barnehage. KOSTRA-statistikk viser at 91,2 % av borna i kommunen i aldersgruppa 1-5 år går i barnehage. Om ein ser på aldersgruppa 3-5 år er tilsvarande tal 95,8 %. Dette inneber at det er i underkant av 50 born som ikkje nyttar tilbod om barnehageplass.

Etter barnehagelova § 31 har born under opplæringspliktig alder rett på spesialpedagogisk hjelp dersom dei har særlege behov. Denne retten gjeld uavhengig av om borna nyttar tilbod om barnehageplass eller ikkje og kommunen bør såleis ha eit system som er utforma slik at også rettane til dei borna som eventuelt ikkje nyttar tilbod om barnehageplass.

Barnehagane er i mange høve ein sentral aktør i høve til spesialpedagogisk hjelp, både i form kartlegging, etablering av kontakt med PP-tenesta og utøving av tenesta. For born som ikkje nyttar retten til barnehageplass er ein såleis avhengig av å informere om tenestetilbodet gjennom andre kontaktpunkt og forum. I høve til å yte informasjon og hjelp til familiar som ikkje nyttar rett til barnehageplass vil særskilt helsestasjonen gjennom sine faste kontaktpunkt gjennom helsestasjonsprogrammet vere ein sentral aktør.

I samband med 4-årskontrollen gjennomfører helsestasjonen TRAS-kartlegging av språkutviklinga for alle born. Helsestasjonen har ikkje ekstra tiltak ovanfor born som ikkje nyttar retten til barnehageplass. Helsestasjonen yter tilsvarande oppfølging til alle born og kallar inn til ekstra konsultasjonar dersom dei er behov for det. Tilvising til PPT vert sendt ved behov.

Kommunen har, som eit ledd i pågåande utviklingsarbeid gjennomgått og oppdatert rutinar for samarbeid mellom helsestasjonen og PPT for å evaluere roller og ansvar og sikre unødig lang prosess. Helsestasjonen skal rå føresette til tilmelding til PPT dersom barnet kan ha forseinka språkutvikling eller nedsett funksjonsevne. Vidare skal PPT samarbeide med dei føresette og gjere utgreiing, før det vert utarbeidd sakkunnig vurdering som dei føresette skal stadfeste.

Kommunen informerer om retten til spesialpedagogisk hjelp- også for born som ikkje nyttar barnehagetilbod på heimesidene sine, og det vert oppgitt kontaktinformasjon og søknadsinformasjon under barnehage /søkje tilpassa barnehagetilbod/ søkje spesialpedagogisk hjelp

Vi vil oppmode kommunen til å i det pågåande utviklingsarbeidet evaluere korleis ein informerer om og synleggjer tilbodet om spesialpedagogisk hjelp ovanfor born og familiar som ikkje nyttar retten til barnehageplass og til å vurdere supplerande plassering av informasjon om spesialpedagogisk hjelp på heimesidene sine.

I den fjerde problemstillinga har vi sett på rutinar for rapportering av styringsinformasjon til heradsstyret som skuleeigar.

Etter opplæringslova § 13-3 e skal kommunen ha eit forsvarleg system for å følgje opp resultata frå nasjonale kvalitetsvurderingar. Som ein del av dette skal det utarbeidast ein årleg rapport om tilstanden i grunnskuleopplæringa som minimum omtalar læringsresultat, fråfall og læringsmiljø. Rapporten skal handsamast av heradsstyret.

Vi har gjennomgått tilstandsrapportane som vart lagt fram for- og handsama av heradsstyret i 2020 og 2021, og desse inneheld dei lovpålagde elementa.

I høve til mal frå Udir. er det gjort nokre endringar i framstilling og innhald i rapporten som vart lagt fram i 2021, mellom anna knytt til at statistikk vert presentert for kommunen over tid, medan Udir. presenterer tala samanlikna med snitt for fylke, kommunegruppe og landet. Innhaldet i rapporten må sjåast i samband med den informasjon og drøftingar som er gjort i samband med framlegging av rapporten.

Udir. presenterer ein ny mal for tilstandsrapport på heimesidene i 2021. På heimesidene ligg også «tilstandsrapport – mal og kjenneteikn på gode rapportar»¹ der dei framhevar nokre kjenneteikn på ein god tilstandsrapport. Vi vil oppmode til at kommunen i samband med framtidige tilstandsrapportar evaluerer eiga rapportering i høve til ny mal og Udir. sine tilrådingar.

Rapporten handsama i 2021 er presentert og gjennomgått i kommunestyret og det er vedteke å halde ein seminardag mellom administrasjon og oppvekstsektor med spesielt fokus på mellom anna kvalitet i undervisninga. Vi vurderer det som svært positivt at kommunestyret som skuleeigar blir aktivt involvert i utviklingsarbeid.

¹ <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/kvalitetsarbeid-i-opplaringen/tilstandsrapport/>

Innleiing

Bakgrunn og føremål

Forvaltningsrevisjonsprosjektet «barn og unge» er utført på bakgrunn av kontrollutvalet si bestilling i møte sak 26/19 der kontrollutvalet vedtok ei prosjektskisse med tre problemstillingar.

1. *Har Osterøy kommune system for å skape gode og trygge overgangar frå barnehage til skule og SFO?*
2. *Har Osterøy kommune eit system for tidleg innsats i oppvekstsektoren som sikrar at fagleg utvikling vert kartlagt, vurdert og følgd opp?*
3. *Har Osterøy kommune rutinar for rapportering av styringsinformasjon til kommunestyret som skuleeigar?*

Kontrollutvalet vedtok også at det var ynskjeleg å fange opp barn som ikkje går i barnehage i problemstilling 2. Presiseringa vart innarbeidd og justert prosjektplan vart handsama i møte 23.11.2020 der følgjande problemstillingar vart vedtekne.

1. *Har Osterøy kommune system for å skape gode og trygge overgangar frå barnehage til skule og SFO?*
2. *Har Osterøy kommune eit system for tidleg innsats i oppvekstsektoren som sikrar at fagleg utvikling vert kartlagt, vurdert og følgd opp?*
3. *Har Osterøy kommune rutinar særskilt retta mot oppfølging av born som ikkje går i barnehage?*
4. *Har Osterøy kommune rutinar for rapportering av styringsinformasjon til kommunestyret som skuleeigar?*

I samband med undersøkinga blant føresette vart det etter dialog med administrasjonen stilt tilleggsspørsmål kring korleis dei føresette opplevde overgangen frå barnehage til skule og SFO i 2020. Overgangen frå barnehage til skule i 2020 var annleis grunna covid-19. Vi har difor vald å ikkje presentere alle resultatane frå undersøkinga direkte rapporten, då dei ikkje nødvendigvis er representativ for overgang i ein normalsituasjon der ein kan følgje kommunen sin overgangsplan. I vedlegg 2 finn ein nokre av resultatane frå undersøkinga.

Revisjonskriterium

Det er eit krav at det i alle forvaltningsrevisjonsprosjekt skal utleiast revisjonskriterium. RSK 001 definerer revisjonskriterier som «de krav, normer og/eller standarder som revidert enhet skal vurderes i forhold til».² RSK 001 seier vidare at revisjonskriteria skal vere «utledet fra autoritative eller anerkjente kilder innenfor det reviderte området».³

I dette prosjektet er revisjonskriteria utleidd frå følgjande kjelder:

- Opplæringslova⁴
- Barnehagelova⁵
- Kunnskapsdepartementet – «Fra eldst til yngst – samarbeid og samanheng mellom barnehage og skole»
- Rettleiar - «Overganger for barn og unge som får spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning»⁶
- <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/tilpasset-opplaring/intensiv-opplaring/>

Utleiing av revisjonskriteria skjer under dei ulike problemstillingane i rapporten.

² NKRF - RSK 001 punkt 14.

³ NKRF - RSK 001 punkt 15.

⁴ Opplæringslova, Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa av 17. juli 1998 nr 61

⁵ Barnehagelova, Lov om barnehager av 17. juni 2005 nr 64

⁶ <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/sarskilte-behov/overganger-spesialpedagogisk-hjelp-spesialundervisning/#>

Avgrensingar

Prosjektet vil gjennom dei fem problemstillingane undersøkje ulike tilhøve knytt til oppvekstsektoren i Osterøy kommune. Forvaltningsrevisjonen er positivt avgrensa til desse fire problemstillingane og revisjonskriteria utleidd under dei ulike problemstillingane.

I den første problemstillinga ser ein på om kommunen har system for å skape gode og trygge overgangar frå barnehage til skule og SFO.

I problemstilling 2 blir det sett på om kommunen har eit system som sikrar at fagleg utvikling vert kartlagt vurdert og følgd opp for å sikre tidleg innsats i form av intensivopplæring i norsk, engelsk og matematikk for 1.-4. klasse. Problemstillinga er innhaldsmessig tilpassa endringar i lovverk.

I problemstilling 3 ser ein på om kommunen i samband med retten til spesialpedagogisk hjelp har rutinar særskilt retta mot oppfølging av born som ikkje går i barnehage.

I den fjerde problemstillinga ser ein på rapportering av styringsinformasjon til kommunestyret som skuleeigar gjennom tilstandsrapport.

Metode og gjennomføring

Prosjektet er utført i samsvar med RSK 001 som definerer kva som er god revisjonsskikk innan kommunal revisjon.

Det vart halde oppstartsmøte med rådmann den 18.12.20. For å svare på problemstillingane har revisjonen gjennomført dokumentanalyse, spørjeundersøkingar og nokre intervju.

Vi har etterspurt og gjennomgått skriftlege kommunale rutinar. Grunna gjennomført tilsyn frå Statsforvaltaren kring same tematikk som problemstilling 3 er noko av dokumentasjonen vi har fått tilsendt nyleg oppdatert/utarbeidd og kan i varierende grad vere implementert i einingane. Vi har vald å vurdere med utgangspunkt i denne dokumentasjonen for å sikre at rapporten byggjer på eit mest mogeleg oppdatert grunnlag.

Det er gjennomført spørjeundersøkingar blant styrarar, rektorar og SFO i alle kommunale einingane. Ved behov er undersøkingane supplert med intervju. Alle intervju er verifiserte, det vil seie at dei som er intervjuar har lese gjennom og godkjent referata.

Revisjonen har også gjennomført ei anonym spørjeundersøking blant føresette til barn som starta i første klasse hausten 2020. Rektorane sendte ut eit informasjonsskriv på vegne av revisjonen i forkant av

undersøkinga. Svarprosenten på undersøkinga er 52,7 %. Svarprosenten blir vektlagt ved analysen av undersøkinga samt ved vurderingar og tilrådingar som byggjer på denne.

Samla dannar informasjonen frå tilsendte dokument, intervju og spørjeundersøking grunnlaget for dei vurderingar som er gjort under dei ulike problemstillingane og våre tilrådingar.

Det vart gjennomført avslutningsmøte med administrasjonen 26.5.2021. Førebels rapport vart sendt til administrasjonen på høyring 28.05.2021 og høyringsuttale er lagt ved rapporten.

Relevans og pålitelegheit

Revisjonen meiner at den metodiske framgangsmåten gjev pålitelege og gyldige data. Pålitelege data syner til at datainnsamlinga har skjedd på ein nøyaktig måte, medan gyldige data syner til at informasjonen som er samla inn er relevant for å belysa dei aktuelle problemstillingane. Alle intervju er verifiserte.

Data frå ulike intervju og dokument er vurdert mot kvarandre. På denne måten har ein kontrollert om det er samsvar mellom funn frå ulike kjelder og om funna peikar i same retning. Der det er samsvar mellom funna, aukar også truverdet i funna.

Problemstilling 1: Har Osterøy kommune system for å skape gode og trygge overganger frå barnehage til skule og SFO.

Revisjonskriterium

Etter barnehagelova § 2-a har barnehagen plikt til å samarbeide med skulen om barna sin overgang frå barnehage til skule og skulefritidsordning. Tilsvarande er skulane etter opplæringslova § 13-5 pliktig å samarbeide med barnehagen om barna sin overgang frå barnehage til skule og skulefritidsordning.

Plikta til å samarbeide om overgangen skal sikra at barna får ein trygg og god overgang og gjeld både for overgangen til skule og til skulefritidsordning. Departementet peiker på⁷ at det er naturleg at skulane også inkluderer eventuelle born som ikkje går i barnehage i overgangsplanane, og til dømes inviterer dei til besøksdagar skulen arrangerer.

Plikta til å samarbeide gjeld på eit overordna nivå og gjeld ikkje for kvart einskilt barn, men planen må leggje til rette for at kvart einskild barn får ein trygg og god overgang.

Departementet⁸ viser i Prop. 67 L 2017-2018 til ei rekkje tiltak som er med på å bidra til ein trygg og god overgang, og uttalar at

«En trygg og god overgang handler blant annet om at barn og foreldre opplever overgangen som forutsigbar og vet hva de kan forvente ved skolestart. For å oppnå dette, må det blant annet tilrettelegges for en god dialog mellom foreldre og barnehage, skole og SFO. At barn får gi uttrykk for sine forventninger og eventuelle bekymringer for skolestarten, er en forutsetning for at overgangen skal kunne oppleves som trygg og god. Det er også viktig at foreldre får god informasjon om juridiske, praktiske, strukturelle og innholdsmessige sider ved skolen.»

Kunnskapsdepartementet har utarbeidd ein rettleiar⁹ om samarbeid og samanheng mellom barnehage og skule. Rettleiaren omtalar mellom anna kva som er gode overganger for barnet og kva som er kommunen, skulen og barnehagen si rolle i samband med overgangen. Rettleiaren er ikkje oppdatert etter lovendringa der overgangsplan vart innført.

I rettleiaren vert det peika på at det har stor påverknad på barnet sin tryggleik ved skulestart at dei har fått høve til å verte kjent med skulen og dei forventingar skulen har til borna. Dette inneber både å bli

⁷ Prop 67 L 2017-2018 s 34

⁸ Prop 67 L 2017-2018 s 34

⁹ "Fra eldst til yngst – samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole"

kjent med skulen som institusjon og dei fysiske omgjevnadane. Rettleiaren framhevar at besøket på skulen også bør omfatte SFO, då dette gjerne er det første borna møter ved skulestart, og at mange born og føresette ikkje har særleg kjennskap til særpreg, innhald og opplegg i SFO.

For å få til eit godt samarbeid og ein god overgang bør skulen vere budd på dei erfaringane barna har med seg frå barnehagen slik at ein kan byggje vidare på dette. Dersom barnehagen er kjent med hovudinnhaldet i skulen sin læreplan, og skulen med hovudinnhaldet i rammeplanen for barnehagen har ein eit godt utgangspunkt for å diskutere læring og arbeidsmåtar og leggje til rette for at barna kan oppleve overgangen som føreseieleg. Skuleeigar bør involvere barnehageeigarane i arbeidet med utarbeidinga av overgangsplanen slik at ein saman kan finne tenelege måtar å samarbeide på.

Vidare vurderer departementet at det kan vere både nyttig og naudsynt med informasjonsoverføring frå barnehage til skule om det einskilde born for å skape ein god overgang. Slik informasjonsoverføring må skje på bakgrunn av samtykkje frå føresette. Rettleiaren peiker på at skulen bør få god informasjon om kvart barn før skulestart slik at dei betre kan leggje til rette for individuelle læringsløp allereie frå skulestart. Dei føresette må vere med å leggje premissa for informasjonsoverlevering, og få innsyn i og avgjere kva informasjon som følgjer barnet over i skulen, og eventuelt delta på møter om deira barn. Overlevering av informasjon kan skje munnleg, skriftleg eller gjennom dokumentasjonsoverføring.

Departementet understreker at *«barn med særlege behov har ofte større behov for forutsigbare rammer enn andre barn og i mange tilfeller behov for et individuelt tilrettelagt tilbud når de starter på skolen»*. Utdanningsdirektoratet har laga ei rettleiing for overgangar for barn og unge som får spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning. I rettleiaren blir det trekt fram at «Det er spesielt viktig med et nært samarbeid mellom barnehage og skole for barn som har behov for særskilt tilrettelagt omsorgs- eller læringsmiljø og eventuelt spesialundervisning.»¹⁰ Kommunen bør difor ha eigne rutinar for å skape ein god og trygg overgang for denne gruppa.

Kommunen som skuleeigar har hovudansvaret for samarbeidet og skal etter opplæringslova § 13-5 andre ledd utarbeide ein plan for overgangen frå barnehage til skule og skulefritidsordning.

¹⁰ Jf. veiledning «Overganger for barn og unge som får spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning»

Med grunnlag i dette har vi satt opp følgjande vurderingskriterium:

- Det skal vere utarbeidd ein overgangsplan for å sikre ein trygg og god overgang til skule og skulefritidsordning. Einingane bør vere involvert i utforming av plan og konkrete samarbeidsmåtar
- Overgangsplanen bør leggje til rette for:
 - at barnet blir kjent med skule og skulefritidsordning i god tid før første skuledag
 - at barnet får gje uttrykk for forventingar og eventuelle bekymringar før skulestart
 - god dialog mellom foreldre, barnehage, skule og SFO
 - at foreldre får god informasjon om juridiske, praktiske, strukturelle og innholdsmessige sider ved skulen
 - å skape samanheng og progresjon i læringsinnhaldet i barnehage og skule, som eit ledd i dette bør barnehage og skule ha kjennskap til hovudtrekk i rammeplan og læreplan og pedagogisk arbeid.
 - informasjonsoverføring mellom barnehage og skule med samtykkje frå føresette og med moglegheiter for aktiv medverknad i denne
- Det bør vere rutinar for å særskilt sikre eit nært og godt samarbeid kring barn med særskilte behov.

Innsamla data

Osterøy kommune har ein overgangsplan frå 2011 som er sist revidert i 2019.

Barnehagane og skulane opplyser at ein har vore involvert i arbeidet med overgangsplan og utforming av samarbeidsmåtar og at dette har vore tema på felles møte. Respondentane frå SFO kjenner ikkje til om SFO har vore involvert i utarbeidinga.

Overgangsplanen definerer ulike tiltak i innhald og tid, plasserer ansvar for gjennomføring og kven som skal delta.

På spørsmål om overgangsplan har vore tema på felles kurs, planleggingsdagar etc. svarar både skule, barnehage og SFO delvis ja på dette, men det blir gitt uttrykk for at det er lenge sidan, og at det gjerne kunne vore meir fokus.

Planen omtalar overgang til skulefritidsordning. Det skal informerast om SFO-tilbodet på foreldremøte i april/mai og på førskuledagane i juni skal elevane bli kjent med skule og SFO. Det er ikkje andre handlingar i overgangsplanen retta mot SFO. Det er ulik praksis for om SFO deltek på foreldremøte før

skulestart. Fleire av barnehagane gjev uttrykk for at ein har lite samarbeid med SFO og at dei ser forbettringspotensial. SFO si rolle ved og involvering i overgangen er varierende skildra av dei ulike einingane.

Etter overgangsplanen til skule er det innskriving i januar/februar. I april/mai er første treff mellom førskulegruppa og 1.klasse, samt omvising på skulen og treff med fadderklassen og barnehagen. I mai/juni skal kontaktlærer besøke førskulegruppa i barnehagen og det vert arrangert nytt treff med mellom førskulegruppa og 1. klasse. I juni er det førskuledagar der borna får bli kjent med skulen og SFO.

Nokre av skulane og barnehagane opplyser at dei har supplert denne med fleire tiltak og egne rutinar, medan andre hovudsakleg følgjer den kommunale overgangsplanen men har endra eller redusert nokre av tiltaka. Dette leier til at det er noko variasjon i kva treffpunkt som er for dei ulike skulane. Etter overgangsplanen skal det gjennomførast omvising på skulen, treff med fadderklasse og førsteklasse og førskuledagar. I undersøkinga blant føresette er det fleire som svarar «nei» på spørsmål om borna fekk moglegheit til å gjere seg kjent med skulebygget og med SFO før skulestart.

Det er ikkje i planen synleggjort når og eventuelt korleis barnet får gje uttrykk for forventningar og eventuelle bekymringar før skulestart. Rektorane har ulike svar på om dei får kjennskap barna sine forventningar og eventuelle bekymringar før skulestart. Fleire viser til overgangssamtale med barnehage. Det blir gitt uttrykk for forbettringspotensial på området.

Det vert arrangert foreldremøte i april/mai. Etter planen skal dei føresette få informasjon om skule og SFO-tilbodet. Rektorane skildrar innhaldet i dette møtet ulikt. Ved nokre av skulane er innhaldet varierende frå år til år, medan andre skular har eit fastare opplegg over tid med bestemte tema. Nokre av skulane opplyser at Barne- og familieteamet deltek på foreldremøte og snakkar om «førsteklassingen». Fleire av dei føresette fremjar ynskje om meir informasjon samt tidlegare informasjon. Det vert også fremja ynskje om foreldremøte og samtalar tidleg på hausten.

I overgangsplanen ligg eit skjema frå barnehagane til skulane der dei skal skrive litt om kva borna har med seg i «barnehagesekken» av songar, rim og regler, bøker, tema og aktivitetar etc. Ved informasjonsutveksling på individnivå innhentar barnehagane samtykkje til å dele informasjon om borna med skulen. Fleire av barnehagane opplyser at dei drøftar kva informasjon som skal delast på foreldresamtale før overgangen. I undersøkinga er det ved alle skulane føresette som svarar «nei» på spørsmål om dei fekk høve til å påverke kva informasjon som vart delt. Mange av dei føresette er usikre. Det er ikkje noko særskilt rutine for å dele informasjon med SFO.

I undersøkinga vart barnehagar, SFO og rektorar bedne om å svare på kva kjennskap ein har til rammeplan, læreplan og pedagogisk arbeid hjå den andre.

Rektorane opplever at skulen og dei ansvarlege for 1. trinn har noko kjennskap til innhaldet i rammeplanen for barnehagane og det pedagogiske arbeidet. SFO gjev uttrykk for tilfeldig eller liten kjennskap til dette. Dei fleste barnehagane gjev uttrykk for at dei har liten eller tilfeldig kjennskap til innhaldet i læreplan og pedagogisk arbeid på skulen, og fleire gjev uttrykk for ynskje om meir kjennskap.

Dei fleste rektorane og SFO opplyser at dei ikkje veit om barnehagane arbeider med program som DUÅ, PALS eller liknande og at dei ikkje har fått innføring i programmet barnehagen arbeider med. Fleire av barnehagane opplyser at dei arbeider med «være sammen».

Fleire skular/SFO opplyser å arbeide med programma Zippy og PALS. Nokre av barnehagane har kjennskap til om skulen arbeider med program. Barnehagane har ikkje fått innføring i programmet skulane arbeider med.

Det er variasjon kring i kva grad barnehagane opplever å ha kjennskap til dei forventningar skulane har til det skuleførebuande arbeidet i barnehagen, dei fleste gjev uttrykk for lite eller noko kjennskap og det vert ytra ynskje om meir kjennskap til dette.

Fleire av barnehagane gjev uttrykk for at dei ynskjer tettare samarbeid kring overgang til SFO, samt at dei ynskjer fleire treffpunkt mellom ansvarlege for 1. klasse og pedagogane på førskulegruppa for å auke forståing for korleis dei ulike aktørane arbeider. Fleire opnar også for eit samarbeid om hausten etter overgangen.

Skulane opplyser at dei ikkje har særskilte rutinar eller praksis retta mot born som ikkje har nytta tilbod om barnehageplass, men at ein har fokus på å invitere alle og integrere born frå andre kretsar.

Planen inneheld eit eige kapittel for overgang for barn med særskilte behov der det vert lagt opp til tidlegare og tettare samarbeid og involvering av både barnehage, skule, føresette og PPT og evt. andre relevante aktørar. Barnehagane skildrar i hovudtrekk same praksis for informasjonsutveksling kring born med særskilte behov. Praksis for born med særskilte behov vil variere noko etter barnet sine behov.

Vurdering

Kommunen sin overgangsplan er sist oppdatert i 2019. Skulane skildrar ein noko varierende praksis kring overgang i normalår. Nokon av skulane supplerer tiltaka i planen, medan andre har endra eller redusert tiltaka. Ulik gjennomføring av overgang kan føre til at born i ulike kretsar i ulik grad kan oppleve å bli kjent med skule og SFO før skulestart.

Overgang til SFO er lite omhandla i plan og vi vil oppmode til at ein vurderer å supplere planen på dette området.

Dialogen med føresette gjennom foreldremøte er varierende mellom dei ulike einingane og kretsane, noko som kan medføre at skilnadar i informasjon og opplevinga av dialogen med dei føresette vert ulik mellom kretsane. Det er også uklart etter gjeldande overgangsplan når og korleis borna får gje uttrykk for sine forventningar og eventuelle bekymringar for skulestart.

Praksis kring og omfang av deling av informasjon mellom barnehage og skule framstår som ulik mellom einingane samstundes som dei føresette i ulik grad opplyser at dei får påverke kva informasjon som vert delt om barnet.

Både skule, SFO og barnehage opplyser at dei i relativt liten grad har kjennskap til rammeplan, læreplan og pedagogisk innhald hjå dei andre, noko som kan påverke samanheng og progresjon i læringsinnhaldet. Fleire gjev uttrykk for at ein ynskjer tettare samarbeid og meir kunnskap. Vi vil oppmode til at ein vurderer å leggje til rette for dette gjennom til dømes kurs, kunnskapsdeling eller felles pedagogiske program for alle einingar og aktørar.

Overgangen i 2020 og 2021 vil vere prega av covid-19 og dei restriksjonane dette gjev, og dette medfører at overgangsplanen ikkje fullt ut vil kunne følgjast. Dei ulike skulane har ulike føresetnader og overgangen blir såleis ulik avhengig av kva krets barnet høyrer til.

Vi vil oppmode til at ein i samband med at det igjen vert mogeleg å gjennomføre ein «normal» overgang evaluerer eksisterande overgangsplan, gjennomgår dei erfaringar dei ulike einingane har gjort seg i perioden, tidlegare praksis samt innspel og ynskje frå dei ulike aktørane. I samband med dette bør ein også vurdere om det er element i overgangsplanen som bør vere obligatoriske eller valfrie.

Overgangsplanen inneheld eigne særskilte rutinar for overgang for barn med særskilte behov der det vert lagt opp til tidlegare og tettare samarbeid og involvering av fleire aktørar etter konkret vurdering. Vi vurderer det som positivt at det er etablert eigne rutinar for meir og breiare samhandling kring desse borna.

Problemstilling 2: Har Osterøy kommune eit system for tidleg innsats i oppvekstsektoren som sikrar at fagleg utvikling vert kartlagt, vurdert og følgd opp.

Revisjonskriterium

Etter opplæringslova § 1-4 skal skulen sørgje for at elevar som «står i fare for å bli hengande etter i lesing, skrivning eller rekning, raskt får eigna intensiv opplæring slik at forventa progresjon blir nådd»

Lova skal bidra till å setje inn tiltak og tilpasse opplæringa med ein gang ein elev har behov for tilrettelegging, i staden for å «vente å sjå». Etter førearbeida til lova skal det vere låg terskel for å følgje opp elevar. Målet er at ved setje inn tiltak tidleg nok kan ein hindre at utfordringar veks seg større og vert eit hinder for elevane si læring. Intensivopplæringa har såleis som mål å setje eleven i stand til å følgje forventa progresjon i undervisinga, og skil seg såleis mot dei tilfella der eleven har rett til spesialundervisning¹¹.

Viss ein elev skårar under kritisk nivå på ein kartleggingsprøve tilsei dette at eleven må følgjast opp, men ein kartleggingsprøve vil ikkje i alle tilfelle vere eigna til å fange opp elevar med behov for ekstra oppfølging, og skulane bør difor ikkje leggje for stor vekt på kartleggingane. Skulen kan heller ikkje avvente resultat frå ein kartleggingsprøve dersom dei ser at ein elev står i fare for å bli hengande etter.¹²

Med grunnlag i dette har vi sett opp følgjande vurderingskriterium:

Kommunen bør ha rutinar som sikrar at elevane sitt utbytte vert evaluert og systematisk kartlagt, vurdert og følgd opp.

¹¹ Prop 52 L (2017-2018) kapittel 3.5.1

¹² <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/tilpasset-opplaring/intensiv-opplaring/>

Innsamla data

I samband med Statsforvaltaren sitt tilsyn på Lonevåg skule har kommunen gjennomgått og oppdatert sine rutinar og malar for intensivopplæring 1.-4. trinn for å utbetre dei avvika Statsforvaltaren peiker på i sin rapport.

Dei sentrale dokumenta som er utarbeidd i samband med dette arbeidet er:

- rutine for intensiv opplæring for elevar 1.- 4. trinn
- systematisk tiltaksplan § 1-4
- kartlegging for tiltak etter § 1-4 (mal)
- tiltaksplan for intensiv opplæring etter § 1-4 (mal)
- konklusjon for intensiv opplæring etter § 1-4 (mal)

Dei tre siste dokumenta er malar/skjema som skal nyttast av skulen i samband med kartlegging oppfølging, evaluering og konklusjon. Dokumenta legg opp til samhandling med føresette og at eleven skal involverast og bli høyrd i prosessen.

Systematisk tiltaksplan er ein skjematisk framstilling av tiltak der ansvar blir plassert saman med tid på skuleåret.

Rutine for intensiv opplæring er eit meir omfattande rutinedokument som skildrar prosessen kring kartlegging og læringsutbytte.

Dokumenta er utarbeidd våren 2021. Vi har følgeleg ikkje hatt grunnlag for å vurdere gjennomføring av intensivopplæring i samsvar med desse.

Vi har ikkje mottatt tidlegare gjeldande felles rutine for arbeid med tidleg innsats eller kartleggingar. Gjennom intervju og spørjeundersøkingar går det fram at skulane gjennomfører diverse kartleggingar gjennom året. Desse blir analysert av faglærar og trinnteam og følgd opp med tiltak der det er behov for det. Ved nokre av skulane vert resultata registrert i conexus. Ved fleire av skulane er ressursane til styrking av opplæringa fordelt på dei ulike trinna og blir fordelt av trinnteamet etter behov.

I spørjeundersøking blant rektorane og dei gjennomførte intervjuet vert det gitt uttrykk for at ein kunne arbeidd meir systematisk med analyse av kartleggingar og resultat, og at ein kunne oppdaga elevane sine utfordringar tidlegare.

Vurdering

Kommunen har, i samband med tilsyn våren 2021, gjort eit arbeid med gjennomgang og oppdatering av rutinar for intensiv opplæring 1. - 4. trinn som ein del av tidleg innsats. Dei nye dokumenta er sendt til Statsforvaltaren i arbeidet med å lukke avvika i tilsynsrapporten. Grunna tidssamanfall har vi ikkje hatt moglegheit for å gjennomgå desse dokumenta grundig og kome med tilrådingar i høve til dei. Dette er også ein del av Statsforvaltaren si oppfølging.

På bakgrunn av dei svara vi har fått frå rektorane vurderer vi det som positivt at ein gjennomgår og oppdaterer rutinedokument slik at kommunen får grunnlag for ein systematisert og einsarta framgangsmåte kring intensiv opplæring og tidleg innsats.

Det er etter vår vurdering viktig at ein følgjer opp dei nye rutinane i alle einingane i kommunen slik at ein får implementert desse på ein god måte slik at alle einingane gjennomfører dette på ein tilfredsstillande måte.

Vi vil også oppmode til at ein vurderer å etablere forum for drøfting og erfaringar for ulike trinn og fag på tvers av einingane som eit ledd i det vidare arbeidet på området. Vi vil også oppmode til at ein vurderer gjeldande praksis der ressursane til tidleg innsats og intensivopplæring blir tildelt trinna og fordelt av trinnteam, og erstattar denne med ein reint behovsstyrt modell.

Problemstilling 3: Har Osterøy kommune rutinar særskilt retta mot oppfølging av born som ikkje går i barnehage?

Revisjonskriterium

Etter barnehageloven § 31 har barn under opplæringspliktig alder rett til spesialpedagogisk hjelp dersom dei har særlege behov for det. Kommunen bør såleis ha eit system for å kartleggje kva barn dette gjeld.

Føremålet med spesialpedagogisk hjelp er å gje barn tidleg hjelp og støtte i utvikling og læring av for eksempel språklege og sosiale ferdigheiter. Systemet bør vere eigna til å fange opp behov for støtte på fleire område, til dømes språklege og sosiale ferdigheiter.

Retten til spesialpedagogisk hjelp gjeld uavhengig av om barnet går i barnehage. Det kommunale systemet bør såleis vere utforma slik at også rettane til eventuelle barn som ikkje går i barnehage blir sikra.

Med grunnlag i dette har vi satt opp følgjande vurderingskriterium:

Kommunen bør ha rutinar som er eigna til å sikre retten til spesialpedagogisk hjelp til barn som ikkje nyttar tilbod om barnehageplass.

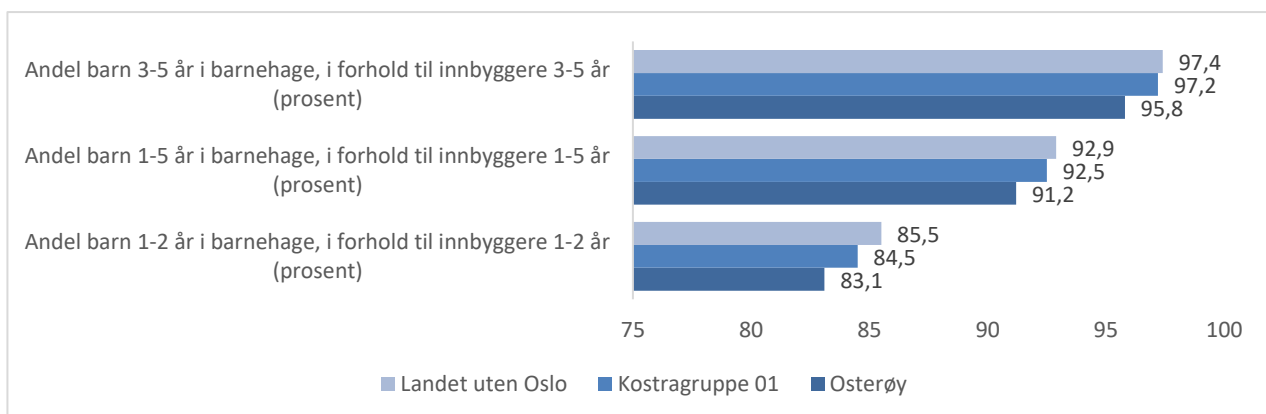
Innsamla data

Osterøy kommune har etablert «Familiens hus» som ei samlokalisering av fire kommunale tenester som yter tenester til barn og unge i alderen 0-18 år og familien deira. I eininga inngår PP-tenesta, barne- og familieteamet, barnevernsteneste og helsestasjon/skulehelsetenesta. I høve til å yte informasjon og hjelp til familiar som ikkje nyttar rett til barnehageplass vil særskilt helsestasjonen gjennom sine faste kontaktpunkt gjennom helsestasjonsprogrammet vere ein sentral aktør.

Kommunen opplyser at det er eit pågåande utviklingsarbeid mellom PPT og barnehagemynde. Helsestasjonen skal rå føresette til tilmelding til PPT dersom barnet kan ha forseinka språkutvikling eller nedsett funksjonsevne. Vidare skal PPT samarbeide med dei føresette og gjere utgreiing, før det vert utarbeidd sakkunnig vurdering som dei føresette skal stadfeste.

I samband med 4-årskontrollen gjennomfører helsestasjonen TRAS-kartlegging av språkutviklinga for alle born. Helsestasjonen har ikkje ekstra tiltak ovanfor born som ikkje nyttar retten til barnehageplass. Helsestasjonen yter tilsvarande oppfølging til alle born og kallar inn til ekstra konsultasjonar dersom dei er behov for det. Tilvising til PPT vert sendt ved behov.

KOSTRA-statistikken viser at 91,2 % av borna i barnehagealder nytta retten til barnehageplass i 2020. Om ein ser på aldersgruppa 3-5 år er andelen born som nyttar barnehage 95,8 % . Osterøy kommune har i følgje barnehagefakta 447 born i barnehage. Basert på desse tala er det 43 born i alderen 1-5 som ikkje nyttar retten til barnehageplass.



Kommunen informerer om retten til spesialpedagogisk hjelp- også for born som ikkje nyttar barnehage tilbud på heimesidene sine, og det vert oppgitt kontaktinformasjon og søknadsinformasjon under barnehage /søkje tilpassa barnehage tilbud/ søkje spesialpedagogisk hjelp

Vurdering

Spesialpedagogisk hjelp er ein rett borna har, men ikkje noko dei er pliktig å ta imot. Kommunen si oppgåve, uavhengig av om borna nyttar barnehagetilbod eller ikkje, er såleis å synleggjere tilbodet, informere, og yte hjelp til dei som har rett på det- og ynskjer det.

Barnehagane er i mange høve ein sentral aktør i høve til spesialpedagogisk hjelp, både i form kartlegging, etablering av kontakt med PP-tenesta og utøving av tenesta. For born som ikkje nyttar retten til barnehageplass er ein såleis avhengig av å informere om tenestetilbodet gjennom andre kontaktpunkt og forum, til dømes helsestasjon.

Vi vurderer det som positivt at kommunen som eit ledd i pågåande utviklingsarbeid har gjennomgått rutinar for samarbeid mellom helsestasjonen og PPT for å evaluere roller og ansvar og sikre unødig lang prosess.

Vi vil oppmode kommunen til å i det pågåande utviklingsarbeidet evaluere korleis ein informerer om og synleggjer tilbodet om spesialpedagogisk hjelp ovanfor born og familiar som ikkje nyttar retten til barnehageplass.

Vidare vil vi rå til at ein vurderer supplerande informasjon om spesialpedagogisk hjelp også under «familiens hus» eller «helsestasjon» på kommunen sine heimesider. For å finne informasjon om tilbodet på heimesida må ein i eksisterande løysing via tilpassa barnehagetilbod for å finne informasjon om dette, noko som kan vere uheldig når retten også gjeld for born som ikkje nyttar retten til barnehagetilbod.

Problemstilling 4: Har Osterøy kommune rutinar for rapportering av styringsinformasjon til kommunestyret som skuleeigar?

Revisjonskriterium

Opplæringslova § 13-3e slår fast kommunen skal ha eit forsvarleg system for å følgje opp resultata frå nasjonale kvalitetsvurderingar. Som ein del av dette oppfølgingsansvaret skal det utarbeidast ein årleg rapport om tilstanden i grunnskuleopplæringa knytt til læringsresultat, fråfall og læringsmiljø. Rapporten skal drøftast av kommunestyret.

Med grunnlag i dette har vi satt opp følgjande vurderingskriterium:

- Det skal utarbeidast ein årleg rapport om tilstanden i grunnskuleopplæringa som minimum omtalar læringsresultat, fråfall og læringsmiljø.
- Tilstandsrapporten skal drøftast av kommunestyret

Innsamla data

Tilstandsrapporten for 2017-2018 omtalar læringsresultat, fråfall og læringsmiljø og vart handsama i heradsstyret 6.3.2019 sak 014/19.

Tilstandsrapporten for 2019-2020 omtalar læringsresultat, fråfall og læringsmiljø og vart handsama av formannskapet i sak 012/21 og av Heradsstyret i sak 004/21 heradsstyret fatta følgjande vedtak:

"Tilstandsrapport for grunnskulen i Osterøy vert teken til vitande. Det blir sett opp ein seminardag mellom administrasjon og politikarar om oppvekstsektoren med spesielt fokus på skulestruktur og kvalitet i undervisninga jf. tilstandsrapporten. Dette skal gjennomførast tidleg haust 2021. Dette skal danne grunnlag for vidare veg for skulane på Osterøy."

Innhaldsmessig gjennomgang av rapporten er avgrensa til å omfatte rapporten for 2019-2020 som er sist oppdaterte versjon.

Tilstandsrapporten går innleiingsvis gjennom ressurssituasjon i høve til elevar og undervisningspersonell ved dei ulike skulane. Vidare gjennomgår rapporten resultata frå elevundersøkinga for 2019 om læringsmiljø for 7. trinn og 10. trinn. Resultata frå 7. trinn vert presentert på kommunenivå, eventuelle differansar mellom skulane er ikkje omtala. Det vert peika på at det er om lag 100 elevar som svarar kvart år og at dette kan gje svingingar og tilfeldige utslag i tala. Rapporten inneheld ikkje statistikk over tid på området. Etter dette vert læringsresultat i form av resultata frå nasjonale prøvar på 5. trinn 8. trinn og 9. trinn samt grunnskulepoeng gjennomgått og det vert peika på målsetnadar for det vidare arbeidet. Gjennomgangen presenterer først gjennomsnittleg resultat i engelsk, lesing og rekning over tid og resultatet for dei ulike faga vert presentert i tabell og grafisk. Vidare blir resultata for dei ulike faga og trinna presentert ved meistringsnivå og kommentert. I oppsummerande analyse av nasjonale prøvar vert det peika på varierende resultat mellom barneskulane og at skulane arbeider med å analysere årsaka til dette. Etter at resultata av nasjonale prøvar er gjennomgått vert grunnskulepoeng over tid gjennomgått og kommentert.

Mål	
1	<u>Grunnskulepoeng</u> Alle elevar skal gå ut av grunnskulen med meir enn 35 grunnskulepoeng.
2	<u>Nasjonale prøver - lesing</u> Færrest mogeleg elevar på meistringsnivå 1 på 5.trinn og meistringsnivå 1 og 2 på 8. og 9.trinn.
3	<u>Nasjonale prøver - rekning</u> Færrest mogeleg elevar på meistringsnivå 1 på 5.trinn og meistringsnivå 1 og 2 på 8. og 9.trinn.
4	<u>Dekningsgrad digitale hjelpemiddel per elev</u> Elevmaskiner: Barnetrinnet: 1:1 Chromebooks 5.-7.trinn 1:2 Chromebooks 3.-4.trinn Ungdomstrinnet: 1:1 pc 'ar Digitale tavler i alle klasserom. Utstyr til programmering – klassesett med super: bit
5	<u>Læringsmiljø</u> Utvikle positive læringsmiljø med nulltoleranse for mobbing.

Basert på presentasjon av resultat med kommentarar vert det presentert følgjande målsetnader for det vidare arbeidet.

Etter at måla er presentert følgjer presentasjon og kommentar knytt til gjennomføring av vidaregåande opplæring, spesialundervisning,

skulefritidsordning, kulturskule, bibliotek, vaksenopplæring og eventuelle tilsyn.

Avslutningsvis inneheld tilstandsrapporten ein presentasjon av innførte tiltak, sentrale problemstillingar vidare, korleis ein ynskjer å arbeide vidare og tilnærming gjennom fokusområde.

Kommunen har gjort nokre endringar i tilstandsrapporten samanlikna med mal for tilstandsrapport utarbeidd av UDIR som ligg tilgjengeleg på nett. Hovudsakleg består endringane i at det er redusert forklaring til dei ulike statistiske punkta i samanlikna med UDIR, at statistikk vert presentert for Osterøy kommune over tid medan UDIR presenterer statistikken for gjeldande periode og samanlikna med kommunegruppe, fylkessnitt og landssnitt. Dette blir opplyst å vere gjort for å vise utvikling over tid.

Statistikk kring skulebidrag¹³ ikkje er tatt med i kommunens rapport. I samband med politisk handsaming av tilstandsrapporten for skule får vi opplyst at det vart gjennomgått ein presentasjon av oppvekstsektoren, der mellom anna statistikk kring skulebidrag vart presentert.

Rektorane gjev uttrykk for å i varierende grad vere involvert i utarbeiding av tilstandsrapport.

¹³ Indikasjon på kor mykje skulen har bidrar til eleven si læring i dei grunnleggjandefag/ferdigheiter som vert testa på nasjonale prøver samanlikna med bidraget til elevar med tilsvarande elevbakgrunn på landsnivå. Skulebidraget er såleis forskjellen mellom dei gjennomsnittlege poenga elevane oppnår på nasjonale prøvar og venta snitt dersom skulens bidrag er likt med landsgjennomsnittet.

Vurdering

Tilstandsrapporten skal leggje grunnlaget for at heradsstyret som skuleeigar kan prioritere og vedta overordna tiltak.

Tilstandsrapporten omtalar dei lovpålagte elementa. Kommunen har vald å presentere noko anna statistikk enn Udir sin mal på tilstandsrapport. Kommunen står etter vår vurdering fritt til å gjere dette. Innhaldet i rapporten må også sjåast i samband med den informasjon og drøftingar som er gjort i samband med framlegging av rapporten. Basert på den skriftlege delen av tilstandsrapporten vurderer vi at det kan vere rom for forbetring i høve til dei punkta Udir nyttar som kjenneteikn på gode tilstandsrapportar.

Vi vurderer det som positivt at tilstandsrapporten er presentert og drøfta i heradsstyret då dette gjer informasjonen meir tilgjengeleg og opnar for auka dialog med skuleeigar.

Udir presenterer ein ny mal for tilstandsrapport på heimesidene i 2021. På heimesidene ligg også «tilstandsrapport – mal og kjenneteikn på gode rapportar»¹⁴ der dei framhevar nokre kjenneteikn på ein god tilstandsrapport. Vi vil oppmode til at kommunen i samband med framtidige framleggingar evaluerer eigen tilstandsrapport i høve til ny mal og udir. sine tilrådingar.

¹⁴ <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/kvalitetsarbeid-i-opplaringen/tilstandsrapport/>

Konklusjon

Kommunen har ein relativt oppdatert overgangsplan, men dei ulike einingane nyttar denne ulikt ved at nokon reduserer og nokon supplerer tiltaka i planen. Gjennomføringa av tiltak som er felles er også ulik mellom kretsane, til dømes innhald på foreldremøte før overgang.

Basert på intervju og svar i undersøkinga er det også enkelte av tiltaka i planen som kan vurderast å presiserast slik at intensjon og føremål vert tydelegare ivaretatt, noko som også kan gje ei meir einsarta gjennomføring.

Overgang til SFO er lite omhandla i plan og vi vil oppmode til at ein vurderer å supplere planen på dette området.

Vi rår difor til ei evaluering av eksisterande overgangsplan med gjennomgang av dei erfaringar, praksis og innspel dei ulike einingane har, samt eit tettare samarbeid og involvering av ulike aktørar. I samband med denne gjennomgangen rår vi til at ein også drøftar om det er element som er obligatoriske eller valfrie.

Kommunen har, i samband med tilsyn våren 2021, gjort eit arbeid med gjennomgang og oppdatering av rutinar for intensiv opplæring 1. - 4. trinn som ein del av tidleg innsats. Dei nye dokumenta er sendt til Statsforvaltaren i arbeidet med å lukke avvika i tilsynsrapporten. . Grunna tidssamanfall har vi ikkje hatt moglegheit for å gjennomgå desse dokumenta grundig og kome med tilrådingar i høve til dei. Dette er også ein del av Statsforvaltaren si oppfølging.

Vi vurderer det som positivt at skulen gjennomgår og oppdaterer rutinedokumenta slik at kommunen får grunnlag for ein systematisert og einsarta framgangsmåte kring tidleg innsats og intensiv opplæring.

Det er etter vår vurdering viktig at ein følgjer opp dei nye rutineane i alle einingane i kommunen slik at ein får implementert desse på ein god måte slik at alle einingane gjennomfører dette på ein tilfredsstillande måte. Vi vil også oppmode til at ein vurderer gjeldande praksis ved at ressursane til tidleg innsats og intensivopplæring blir fordelt på trinna og fordelt av trinnteam, og erstattar denne med ein reint behovsstyrt modell.

Basert på tilgjengeleg statistikk er det i underkant av 50 born mellom 1. og 5. år som ikkje nyttar retten til barnehageplass i Osterøy kommune. Helsestasjonen følgjer same program og yter same oppfølging til alle borna- uavhengig av barnehageplass, og i samband med 4-års kontroll vert det gjort ei kartlegging av fleire område- mellom anna ei TRAS-kartlegging av språk. Som eit lett i pågåande utviklingsarbeidet er rutinar for samarbeid mellom helsestasjonen og PPT gjennomgått for å evaluere roller og ansvar og sikre unødig lang prosess. Vi vil oppmode til at kommunen også evaluerer korleis ein informerer om og synleggjer tilbodet om spesialpedagogisk hjelp ovanfor born og familiar som ikkje nyttar retten til

barnehageplass. I samband med dette vil vi oppmode til å vurdere plasseringa av denne informasjonen på heimesida.

Vi har gjennomgått dei to siste tilstandsrapportane, men hovudfokus på rapport framlagt for kommunestyret i 2021. Rapportane inneheld pliktig informasjon. Det er nokon variasjonar mellom Utdanningsdirektoratet sin mal og rapporten framlagt i 2021, og vi vil rå til at ein i samband med utarbeiding av neste rapport vurderer endringar eller tillegg i rapporten basert på oppdatert mal og tilgjengelege tilrådingar frå Udir.

Rapporten handsama i 2021 er presentert og gjennomgått i kommunestyret og det er vedteke å halde ein seminardag mellom administrasjon og oppvekstsektor med spesielt fokus på mellom anna kvalitet i undervisninga. Vi vurderer det som svært positivt at kommunestyret som skuleeigar blir aktivt involvert i utviklingsarbeid.

Oversikt over tilrådingar

Vi vil rå til at Osterøy kommune:

- supplerer overgangsplanen i høve til overgang frå barnehage til skulefritidsordning
- vurderer å leggje til rette for tettare samarbeid og meir kunnskap om innhald i rammeplan, læreplan og pedagogisk innhald på tvers av einingane gjennom til dømes kurs, kunnskapsdeling eller felles pedagogiske program for einingar og aktørar.
- evaluerer eksisterande overgangsplan, gjennomgår dei erfaringar dei ulike einingane har gjort seg, tidlegare praksis, samt innspel og ynskje frå dei ulike aktørane.
- vurderer om det er element i overgangsplanen som bør vere obligatoriske eller valfrie
- vurderer å etablere forum for drøfting og erfaringsdeling frå arbeidet med intensiv opplæring for ulike trinn eller fag som eit ledd i innarbeiding av nye rutinar for intensiv opplæring og tidleg innsats.
- erstattar eksisterande praksis der ressursar blir tildelt trinn og fordelt av trinnteam med ein rein behovsstyrt modell.
- evaluerer korleis ein informerer om- og synleggjer tilbodet om spesialpedagogisk hjelp ovanfor born og familiar som ikkje nyttar retten til barnehageplass
- vurderer supplerande plassering av informasjon om retten til spesialpedagogisk hjelp på kommunen si heimeside
- evaluerer eigen tilstandsrapport i høve til ny mal og tilrådingar frå Utdanningsdirektoratet.

Kjelder og referanseliste

- Opplæringslova, Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa av 17. juli 1998 nr 61
- Barnehagelova, Lov om barnehager av 17. juni 2005 nr 64
- Kunnskapsdepartementet – «Fra eldst til yngst – samarbeid og samanheng mellom barnehage og skole»
 - <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/barnehager/veileder/f-4248-fra-eldst-til-yngst.pdf>
- Rettleiar - «Overganger for barn og unge som får spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning»
 - <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/sarskilte-behov/overganger-spesialpedagogisk-hjelp-spesialundervisning/>
- Prop. 67 L 2017-2018 s 34
- Prop. 52 L (2017-2018)
- <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/kvalitetsarbeid-i-opplaringen/tilstandsrapport/>
- <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/tilpasset-opplaring/intensiv-opplaring/>
- NKRF - RSK 001
 - https://www.nkrf.no/filarkiv/File/Publikasjoner/RSK_RevisjonsStandard_Kommune/RSK_001_Standard_for_forvaltningsrevisjon_200812.pdf

Vedlegg 1 – Høyringsuttale kommunedirektør

Ragnhild Kartveit Høyland

Fra: Olaf Hella
Sendt: onsdag 2. juni 2021 07:20
Til: Ragnhild Kartveit Høyland; Ingvild Kirsti Hjelmtveit
Kopi: Janne Eraker
Emne: SV: Forvaltningsrevisjon - Høyringsutkast

Osterøy kommune har motteke høyringsutkast fredag 28.5. Både rådmann og kommunalsjef har sett gjennom høyringssvaret og har ingen merknader.

Med venleg helsing

Olaf M Hella
Kommunalsjef for oppvekst, undervisning og kultur



*Eg gjør merksom på at dette er ei offentlig e-postadresse;
All korrespondanse vert vurdert for journalføring.*

[Følg oss på Facebook](#)

Osterøy kommune Geitaryggen 8 5282 Lonevåg Org. nr.: 864 338 712

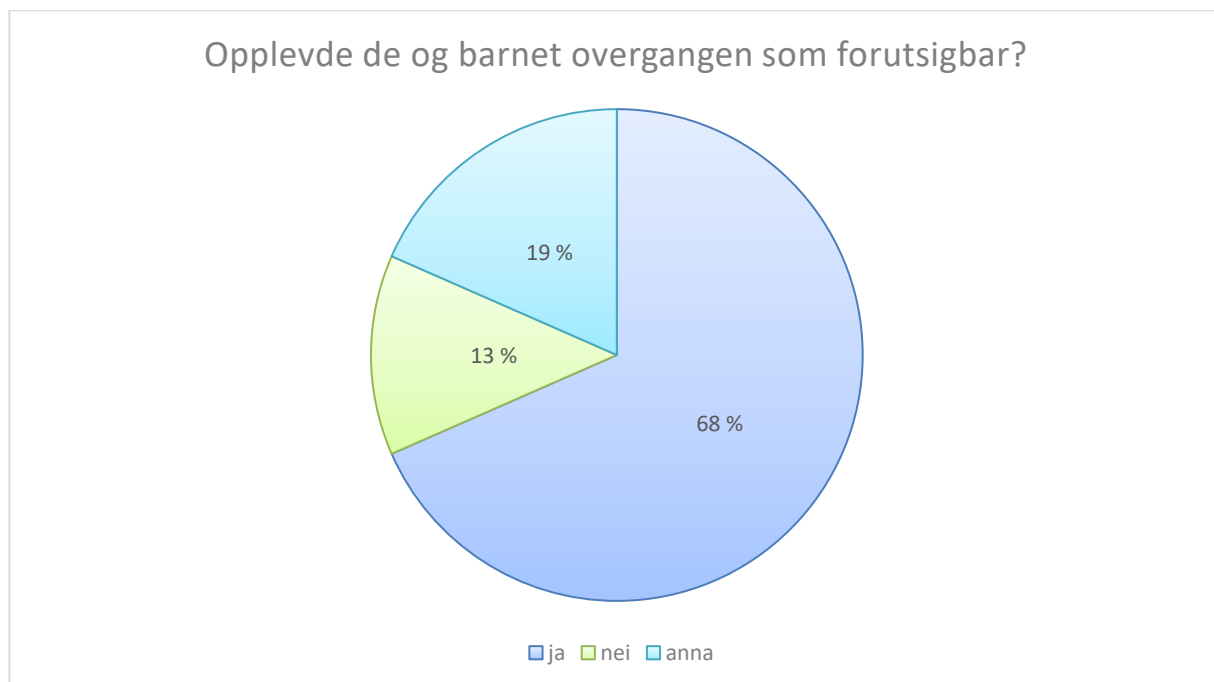
Vedlegg 2 – Korleis opplevde dei føresette overgangen frå barnehage til skule i 2020

Overgangen frå barnehage til skule i 2020 vart påverka av restriksjonar grunna covid-19 pandemien.

Rektorane opplyser at ein har gjennomført overgangen på mest mogleg normal måte, men med dei justeringar covid-19 pandemien krev. Sjølv gjennomføringa har vore noko ulik mellom skulane, mellom anna avhengig av skulestørrelse og om borna kjem frå ein eller fleire barnehagar. Pandemien har typisk påverka treffpunkt mellom førskule og 1. klasse, fysisk samvær, besøksdagar og redusert fysiske møte mellom skule og barnehage, inkludert mellom forskulegruppe og førsteklasse.

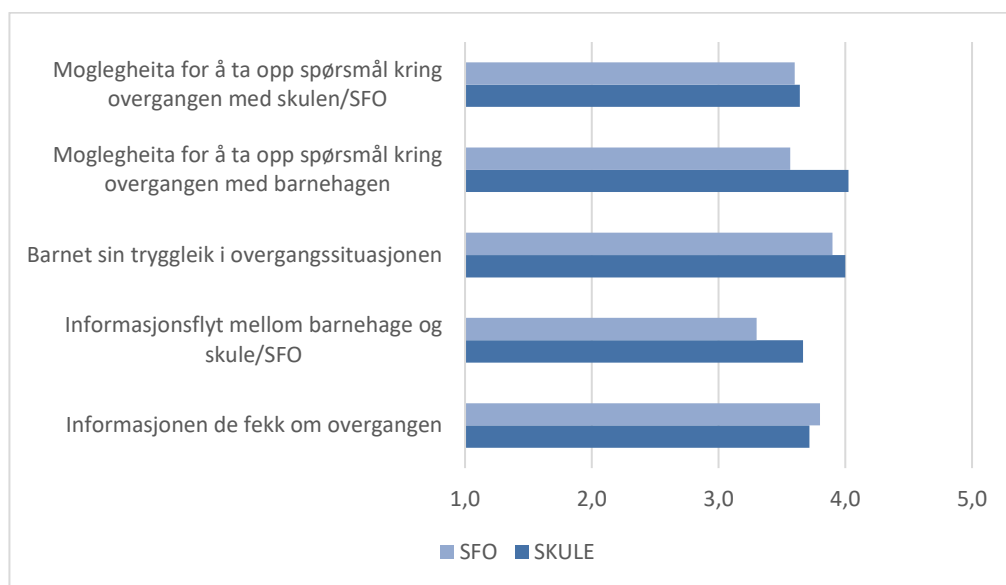
Vi har undersøkt med føresette i 1. klasse korleis dei har opplevd overgangen i 2020.

På spørsmål om korleis dei opplevde overgangen som føreseieleg svarar 68 % av dei føresette ja, medan 19 % svarar nei. Dei som svarer «anna» trekk mellom anna fram at det var usikkerheit, endringar og «fram og tilbake» på grunn av Covid-19 og at ein burde fått til fleire fysiske besøk for å bli kjent med bygning og område.



Dei føresette vart også bedne om å svare på korleis dei opplevde informasjon om overgang, informasjonsflyt mellom einingane, barnet sin tryggleik i overgangssituasjonen og moglegheita for å ta opp spørsmål kring overgangen med dei ulike einingane.

Figuren under viser gjennomsnittleg tilbakemelding for skule og SFO der 1 er «svært lite god» og 5 er «svært god». ¹⁵

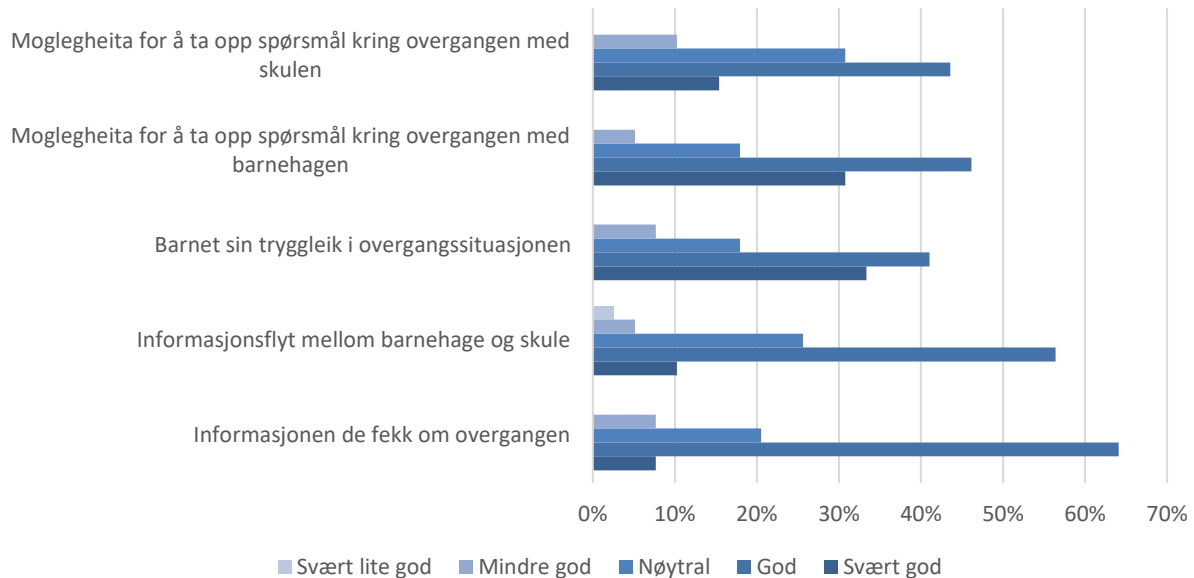


Figuren viser at skule og SFO blir opplevd relativt likt, men at moglegheita for å ta opp spørsmål kring overgangen med barnehagen og informasjonsflyt er betre for skule enn for SFO.

På neste side er resultatata prosentvis fordelt på dei ulike svara for høvesvis skule og SFO.

¹⁵ 5: svært god; 4: god; 3: nøytral; 2: mindre god; 1: svært lite god

Korleis opplevde de følgjande ved overgangen til skule?



Korleis opplevde de følgjande ved overgangen til SFO

