



Statsforvalteren

i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus

Tilsynsrapport

Intensiv opplæring på 1.-4. trinn

Sarpsborg kommune – Hafslund barneskole



Sammendrag

Statsforvalteren gjennomførte tilsyn med Sarpsborg kommune. Temaet for tilsynet var intensiv opplæring på 1.-4. trinn.

Det overordnede formålet med tilsynet er å kontrollere om kommunen oppfyller kravene i regelverket. Formålet er også å bidra til at elever får et godt pedagogisk tilbud så tidlig som mulig og at det settes inn egnede tiltak straks utfordringene blir oppdaget.

Vi har ikke funnet regelverksbrudd i tilsynet. Sarpsborg kommune og Hafslund barneskole har dokumentert at de jevnlig og systematisk vurderer om elevene har utbytte av opplæringen. Skolen har en felles praksis for hvordan lærerne melder fra til rektor når det er tvil om en elev på 1.-4.trinn har tilfredsstillende utbytte av opplæringen i lesing, skriving og regning.

Vi har mottatt eksempler på at gjennomførte tiltak har vært i både lesing, skriving og regning. Dokumentasjonen synliggjør at også effekten av tiltakene vurderes. Tiltakene som iverksettes innenfor den intensive opplæringen er kortvarig og målrettet. Vi ser videre at dersom elevens beste taler for det, gir skolen den intensive opplæringen som eneundervisning.

I tilsynet har vi funnet at Sarpsborg kommune oppfyller kravene i regelverket. Vi har derfor ikke vedtatt pålegg om retting. Tilsynet er avsluttet.

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	2
Innholdsfortegnelse.....	3
1 Innledning	4
1.1 Kort om Sarpsborg kommune	4
1.2 Tema for tilsynet.....	4
1.3 Om gjennomføringen av tilsynet	4
2 Intensiv opplæring 1.-4. trinn	5
2.1 Sørger kommunen for at lærerne følger med på utviklingen til elevene og melder fra til rektor dersom det er tvil om en elev har tilfredsstillende utbytte av opplæringen på 1.-4. trinn i lesing, skriving og regning?	5
2.1.1 Rettslig krav.....	5
2.1.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	5
2.2 Sørger kommunen for at elevene som står i fare for å ikke ha forventet progresjon i lesing, skriving eller regning raskt får egnet intensiv opplæring?.....	7
2.2.1 Rettslig krav.....	7
2.2.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	7
2.3 Sørger kommunen for at elevene på 1.-4. trinn får den intensive opplæringen som eneundervisning i en kort periode kun hvis det er til elevens beste?	8
2.3.1 Rettslig krav.....	8
2.3.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	8
3 Vi avslutter tilsynet.....	9
4 Dokumenter	11

1 Innledning

Statsforvalteren fører tilsyn med kommuner, fylkeskommuner og offentlige skoler,¹ der vi kontrollerer om opplæringsloven med forskrifter blir oppfylt.

Dersom kommunen ikke følger regelverket, kan vi pålegge retting. Det er kommunen som har det overordnede ansvaret for at kravene i opplæringsloven blir overholdt.² Vi gir derfor eventuelle pålegg i tilsynet til kommunen som har ansvaret for at skolen retter opp brudd på regelverket.

Våre tilsyn er offentlig myndighetsutøvelse, og vi skal derfor gjennomføre tilsynet i samsvar med reglene i forvaltningsloven og offentlighetsloven. Fordi vi behandler personopplysninger i tilsynet, gjelder også bestemmelsene i personopplysningsloven.³

1.1 Kort om Sarpsborg kommune

Sarpsborg kommune har 21 kommunale barne- og ungdomsskoler. Ifølge sist publiserte tall fra GSI hadde kommunen 6690 elever per 01.10.2024, hvorav 358 elever gikk på Hafslund barneskole. Skolen hadde 165 elever på 1.-4. trinn, og er en 1.-7. trinnskole.

1.2 Tema for tilsynet

Temaet for dette tilsynet er intensiv opplæring på 1.-4. trinn. Vi undersøker om kommunen sørger for at skolen vurderer om det er elever på 1. til 4. trinn som står i fare for å ikke ha forventet progresjon i lesing, skriving/regning, og om disse elevene raskt får egnet intensiv opplæring slik at de oppnår forventet progresjon. Dersom det er best for eleven, kan den intensive opplæringen i en kort periode gis som eneundervisning.

Vi har ikke sett på hvordan kommunen oppfyller andre krav i regelverket.

Formålet med tilsynet er å kontrollere om kommunen oppfyller kravene i regelverket knyttet til intensiv opplæring, og slik bidra til økt rettssikkerhet for elevene.

1.3 Om gjennomføringen av tilsynet

Statsforvalteren sendte tilsynsbrev til Sarpsborg kommune den 12.08.2025. Vi har undersøkt kommunens intensive opplæring på 1.-4. trinn. For å kontrollere dette har vi sett på praksisen til Hafslund barneskole.

Skolen ble pålagt å svare i Forms og levere dokumentasjon til oss. Vi har mottatt beskrivelser av egen praksis og dokumentasjon fra skolen. Våre vurderinger og konklusjoner i denne rapporten er basert på opplysninger vi har fått fra denne informasjonen.

¹ Jf. opplæringsloven § 29-2 første ledd, og kommuneloven kapittel 30.

² Jf. opplæringsloven § 28-1 første ledd

³ [Les mer om vår behandling av personopplysninger i tilsyn på Udirs nettside.](#)

I denne rapporten presenterer vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner.

2 Intensiv opplæring 1.-4. trinn

2.1 Sørger kommunen for at lærerne følger med på utviklingen til elevene og melder fra til rektor dersom det er tvil om en elev har tilfredsstillende utbytte av opplæringen på 1.-4. trinn i lesing, skriving og regning?

2.1.1 Rettslig krav

Skolen må jevnlig og systematisk vurdere om eleven har utbytte av opplæringen. Lærerne skal følge med på utviklingen til elevene og melder fra til rektor når det er tvil om en elev på 1.-4. trinn har tilfredsstillende utbytte av opplæringen i lesing, skriving og regning.⁴

2.1.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

Tiltakskjedemodellen er Sarpsborg kommunes rutine, og det går frem av rutinen at den er en tre-trinns modell for et helhetlig og samordnet tiltaksapparat. Formålet med rutinen er å «drøfte, iverksette og evaluere tiltak ved bekymring for enkeltelev, med mål om rask og riktig hjelp på lavest mulig nivå.» Videre sier Tiltakskjedemodellen at skolen har plikt til å gjennomføre intensiv opplæring i lesing, skriving og regning fra 1.-4. trinn, og at behovet for intensiv opplæring alltid skal vurderes underveis. Med Tiltakskjedemodellen følger det maler for de ulike møtene som skal gjennomføres.

Nivå 1 i modellen er Trinnteam, og er i praksis ukentlige trinnmøter på skolen som følger en egen rutine og som har en egen mal for referatføring. I trinnmøtene deltar lærere på trinnet, teamleder for 1.-4.trinn og spesialpedagog/sosiallærer. Helsepsykeleier og ledelse deltar etter behov. Nivå 2 er Tiltaksteam, som er et møte som finner sted hver andre uke, og som følger en egen rutine, inkludert egen mal for referatføring. Her deltar kontaktlærer, skoleledelse, spesialpedagog/sosiallærer, PPT og helsepsykeleier, samt andre relevante instanser ved behov. Nivå 3 er Lederteam, hvor skoleledelse, spesialpedagog/sosiallærer, PPT og helsepsykeleier deltar. Disse møtene finner sted ca. én gang i måneden.

Rektor opplyser at Hafslund barneskole har skjerpet sine rutiner for hvordan de arbeider med den intensive opplæringen det siste året. Bakgrunnen for dette er at skolen selv har identifisert at de ikke har tilfredsstillende læringsresultater, og at de ikke greier å løfte elevene som forventet. Fra høsten 2024 startet skolen et evalueringsarbeid med skolens PPT-kontakt. De kommunale rutinene for oppfølging og Tiltakskjedemodellen har lagt grunnlaget for dette samarbeidet. Nye rutiner og planer som ble utarbeidet våren 2025 har blitt/blir tatt i bruk fra og med inneværende skoleår (2025/2026).

Skolen dokumenterer gjennom tilsendte dokumenter og svar i vår Forms-undersøkelse at de følger kommunens tiltaksmodell i praksis. I tillegg til møtene som går frem av Tiltakskjedemodellen, har skolen halvårslige resultatoppfølgingsmøter med kontaktlærere,

⁴Jf. opplæringsloven §§ 11-1, 11-2 og 11-3

teamleder, rektor og lese-/regneveileder, samt PPT ved behov. Her drøftes elevene utvikling, og det identifiseres tiltak innenfor intensiv opplæring i lesing, skriving og regning.

Sarpsborg kommune har utarbeidet et årshjul for obligatoriske kartleggingsprøver. Her går det frem hvilke kartleggingsprøver som skal gjennomføres på de ulike trinnene. På 1. trinn skal de frivillige nasjonale kartleggingsprøvene i lesing og regning gjennomføres. Videre skal Skolestart gjennomføres ved behov. Alle Teller skal gjennomføres på alle trinn. På 3. trinn skal de obligatoriske kartleggingsprøvene i lesing og regning gjennomføres, og på 4. trinn skal Ordkjedetest og Lesesenterets staveprøve gjennomføres. Skolen har i tillegg utarbeidet Plan for norskopplæringen og Plan for matematikkopplæringen. Kartleggingene som går frem av kommunens årshjul, står også omtalt her.

I Forms bekrefter rektor og lærerne at kommunens årshjul for kartlegginger følges. Lærerne opplyser også at de gjennomfører andre kartlegginger i tillegg til de faste som går frem av kommunens årshjul, om de vurderer at det er behov for det. Som et ledd i å følge med på elevens utvikling i lesing, skriving og regning, svarer noen trinn at elevene har skrivelekser som gjennomgås av læreren og som elevene får tilbakemeldinger på. Andre trinn svarer at elevene leser inn lydfil to ganger i uken som lærerne hører på for å følge med på leseutviklingen deres. Videre svarer noen trinn at de observerer elevenes utvikling i regning, og at elevene i tillegg til å tegne eller vise utregninger, kan lese inn sine refleksjoner i lydfil som følges opp av lærer.

Når det gjelder å melde ifra til rektor ved bekymring for en elevs utbytte, svarer rektor at skolen følger Tiltakskjedemodellen. Trinnene skriver referat fra trinnmøtene, og rektor har tilgang til disse. Videre svarer lærerne at de har en felles rutine med å varsle rektor på e-post om de er bekymret for en elevs faglige utvikling. Dette er ikke en nedskrevet rutine, men slik vi forstår det, en omforent forståelse av hvordan lærerne skal sikre at de melder ifra til rektor.

Sett i lys av det vi har skrevet ovenfor, er det vår vurdering at skolen er samstemte om at det jevnlig og systematisk vurderes om elevene har utbytte av opplæringen. Kommunen og skolen har utarbeidet en rutine gjennom Tiltakskjedemodellen, som skolen benytter og som vi vurderer er nyttig i dette arbeidet. Videre forstår vi at rutinen og kartleggingsårshjul bidrar til at lærerne følger med på utviklingen til elevene. Skolen har også en felles praksis for hvordan lærerne melder fra til rektor når det er tvil om en elev på 1.-4.trinn har tilfredsstillende utbytte av opplæringen i lesing, skriving og regning.

Konklusjon

Kommunen sørger for at lærerne følger med på utviklingen til elevene og melder fra til rektor dersom det er tvil om en elev har tilfredsstillende utbytte av opplæringen på 1.-4.trinn i lesing, skriving og regning.

2.2 Sørger kommunen for at elevene som står i fare for å ikke ha forventet progresjon i lesing, skriving eller regning raskt får egnet intensiv opplæring?

2.2.1 Rettslig krav

Elever på 1.-4. trinn som står i fare for ikke å ha forventet progresjon i lesing, skriving/regning, skal raskt få egnet intensiv opplæring. Det betyr at rektor må sørge for at læreren setter i gang opplæringen innen kort tid. Intensiv opplæring er en del av den ordinære tilpassede opplæringen, men er kjennetegnet av kortvarig og målrettet innsats fra skolen innen lesing, skriving/regning for elever som har behov for det. Elevene skal ikke ha avvik fra kompetansemålene i læreplanverket, men skal settes i stand til å følge den alminnelige progresjonen i undervisningen.⁵ Der den intensive opplæringen ikke har ønsket effekt må skolen vurdere å endre opplegget.⁶

2.2.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

Som nevnt i 2.1.2, følger skolen kommunens Tiltakskjedemodell. Denne rutinen sier at tiltak skal iverksettes på lavest mulig nivå, og elevenes utvikling og tiltak innenfor intensiv opplæring, er som nevnt tema på ukentlige trinnmøter.

Lærernes svar i Forms viser at det i de ulike møtene på de ulike nivåene i Tiltakskjedemodellen drøftes hvilke tiltak som iverksettes. Eksempler på tiltak på nivå 1 er lesekurs, tilpassede leselekser, tilpassede oppgaver i skriving og regning, og veiledet lesing. Eksempler på tiltak på nivå 2 i tiltakskjeden er utprøving og opplæring i bruk av lærebøker på lydbok eller bruk av digitale bøker.

Vi har mottatt eksempler på gjennomførte utviklingssamtaler med elev og foresatt, hvor vi ser at det er referert til ulike intensive tiltak.

Vi har videre mottatt referater fra resultatoppfølgingsmøter fra to ulike trinn. I disse møtene deltar som nevnt ulike ressurspersoner fra skolen. En av disse er lese- og regneveileder. Vedkommende bidrar inn i å vurdere tiltakene som blir satt inn etter nivå 1 og nivå 2. I referater vi har mottatt fra disse halvårlige resultatoppfølgingsmøtene, ser vi at tiltak innenfor intensiv opplæring i lesing, skriving og regning omtales.

Lærerne svarer i Forms at re-testing av elevene gjøres om det er noe spesielt de ønsker å følge opp innenfor elevenes lese- eller skriveforståelse. Et av vedleggene til Tiltakskjedemodellen er referatmal til møter på nivå 1 og nivå 2. Av utfylte referat kan vi se at effekt av tiltak evalueres.

Skolen har i sitt svar opplyst om ressurstilgang på intensiv opplæring på 1.-4.trinn. Rektor skriver at 1. trinn er ekstra styrket for at elevs behov for intensiv opplæring skal ivaretas, og at 1. trinn har tilgang til lese- og regneveileder. Videre skriver rektor at det er satt av en egen ressurs til lesekurs for elevene på 2.-4. trinn. Ett av trinnene har i sitt svar til oss problematisert forholdet

⁵ Jf. opplæringsloven § 11-3, jf. §§ 11-1, 11-2 og opplæringsforskriften § 9-11

⁶ Jf. opplæringsloven § 11-2

mellom ressurser og utfordringer som de ser at elevene har. De skriver samtidig at lesekurs gjennomføres.

Kommunen har et årshjul for samarbeid mellom skole og PPT. Det kommer frem av skolens svar at samarbeidet med PPT fungerer godt og at PP-rådgiver fungerer som en samarbeidspartner i drøfting av tiltak knyttet til blant annet intensiv opplæring. Lærerne forteller at PPT hjelper til i møter på nivå 2 i Tiltakskjedemodellen om ikke tiltakene som settes inn på nivå 1 fungerer som forventet.

På bakgrunn av svarene i Forms og dokumentasjonen skolen har gitt, er det vår vurdering at kommunen sørger for at elevene som står i fare for å ikke ha forventet progresjon i lesing, skriving eller regning raskt får egnet intensiv opplæring. Eksempler på tiltak som er satt inn har vært i både lesing, skriving og regning. Videre gjennomføres det ukentlige trinnmøter, der intensiv opplæring er på agendaen. Vi har i tillegg sett at effekten av tiltakene vurderes på de ulike nivåene i Tiltakskjedemodellen og i resultatoppfølgingsmøter. Svarene fra lærerne og rektor viser i tillegg at skolen har en felles forståelse av at tiltakene som iverksettes innenfor den intensive opplæringen skal være kortvarig og målrettet.

Konklusjon

Kommunen sørger for at elevene som står i fare for å ikke ha forventet progresjon i lesing, skriving eller regning raskt får intensiv opplæring.

2.3 Sørger kommunen for at elevene på 1.-4. trinn får den intensive opplæringen som eneundervisning i en kort periode kun hvis det er til elevens beste?

2.3.1 Rettslig krav

Hvis hensynet til elevens beste taler for det, kan den intensive opplæringen i en periode gis som eneundervisning.⁷ Kravene innebærer at eneundervisningen skal være kortvarig og at den kun skal skje hvis det er til det beste for eleven.

2.3.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

Skolen har svart at tiltaket med eneundervisning ikke brukes på nivå 1 i Tiltakskjeden, og kun i sjeldne tilfeller på nivå 2 i kjeden. Hvorvidt eleven skal ha eneundervisning vurderes av lærer, ledelse og PPT. Skolen ledelse skriver også at et slikt tiltak har en maksimumsgrense på åtte uker.

Elevens stemme og en vurdering av hva som er elevens beste er ifølge skolens ledelse et ledd i arbeidet med Tiltakskjedemodellen, og viser til malen for modellen. Av modellen ser vi at foresatte og elev skal være involvert gjennom hele prosessen, vi ser også at det er lagt ved samtykke til lesekurs. Vi kan ikke se av innsendte dokumenter at foresatte/elev har fått si sin mening om organiseringen av den intensive opplæringen, og vi finner heller ikke beskrevet i rutinen hvilke momenter som skal vurderes opp mot hva som er elevens beste.

⁷ Jf. opplæringsloven § 11-3, jf. §§ 11-1, 11-2 og opplæringsforskriften § 9-11

På spørsmål fra oss om hvilke faktorer skolen vektlegger når den vurderer elevens beste i forbindelse med tiltak i den intensive opplæringen, gir skolen ulike eksempler: faglige utfordringer, herunder hvilke tiltak som har fungert tidligere, trivsel, sårbarhet, trygghet, hva eleven selv uttrykker og foresattes tilbakemeldinger. Et trinn nevner at hovedregelen er at inkludering skal ivaretas, men eleven kan få eneundervisning i korte perioder dersom det vurderes å være det beste for hens læring og utvikling.

Ett av trinnene omtaler at de ikke har ressurser til å ta ut elever til eneundervisning. Til orientering skriver Utdanningsdirektoratet i sin veileder at skolen ikke må gi intensiv opplæring utenfor den ordinære klassen hvis de klarer å få det til uten å ta elever ut av klasserommet.⁸ Det er som nevnt kun dersom det er til det beste for eleven, at den intensive opplæringen skal gis som eneundervisning. Det er en pedagogisk oppgave å ta stilling til hvilke tiltak som er nødvendig og nyttig for den enkelte eleven.

Som nevnt har vi mottatt referat etter utviklingssamtale. Her ser vi at tema er trivsel, faglig utvikling og fungering. «Hva kom fram i elevsamtalen?» er også et tema når effekt av tiltak evalueres på nivå 1 i Tiltakskjedemodellen. Av referatene ser vi at det gjengis det samme i evalueringen som kom opp i utviklingssamtalen. Utviklingssamtaler gjennomføres halvårlig, og det er vår vurdering at utviklingssamtalen og vurdering av tiltak opp mot intensiv opplæring ikke nødvendigvis samsvarer i tid.

Til tross for at vi ikke har fått dokumentert at foresatte/elev kan få si sin mening om organiseringen av den intensive opplæringen, er det likevel vårt inntrykk at elev og foresatte involveres i hele prosessen. Det er videre vårt inntrykk at skolen har en felles forståelse for hvilke faktorer som skal vektlegges inn i vurderingene av om en elev har behov for eneundervisning. Vi vurderer av den grunn at skolen gjør tilstrekkelige vurderinger av hva som er elevens beste.

På bakgrunn av det ovennevnte er det vår vurdering at kommunen sørger for at elevene på 1.-4. trinn får den intensive opplæringen som eneundervisningen i en kort periode kun hvis det er til elevens beste.

Konklusjon

Kommunen sørger for at elevene på 1.-4. trinn får den intensive opplæringen som eneundervisningen i en kort periode kun hvis det er til elevens beste.

3 Vi avslutter tilsynet

I tilsynet har vi konkludert med at Sarpsborg kommune oppfyller kravene i regelverket. Våre vurderinger bygger som nevnt på informasjonen som vi har mottatt, og tar utgangspunkt i status på tidspunktet for publisering av tilsynsrapporten.

Vi har ikke gjort vedtak med pålegg om retting, og tilsynet er derfor avsluttet.

Kommunen har rett til innsyn i sakens dokumenter.⁹

⁸ [4. Tiltak innenfor tilpasset opplæring og intensiv opplæring | udir.no](#)

⁹ Jf. forvaltningsloven § 18

Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus

Oslo, 19.11.2025

Elin Jernberg, seniorrådgiver, tilsynsleder

Synnøve Orvik Torseth, seniorrådgiver

4 Dokumenter

Følgende dokumenter ble benyttet under utføringen av tilsynet:

- 1 - Følg brev til dokumentasjon
- 2 - Resultatoppfølging prosedyre - Sarpsborg kommune
- 3 - Resultatoppfølgingsskjema
- 4 - Rutine for oppfølging av obligatoriske kartleggingsprøver og nasjonale prøver
- 5 - Tiltakskjedemodell grunnskole
- 6 - Tiltakskjedemodellens vedlegg 1
- 7 - Tiltakskjedemodellens vedlegg 2
- 8 - Tiltakskjedemodellens vedlegg 3
- 9 - Tiltakskjedemodellens vedlegg 4
- 10 - Rutine for trinnmøter
- 11 - Mal agenda trinnmøter
- 12 - Mal utviklingssamtale - kommunal
- 13 - Mal til utviklingssamtale skoleåret 24-25
- 14 - Rutine for underveisvurdering
- 15 - Rutine for halvårsvurdering
- 16 - Mal skjema for underveisvurdering og halvårsvurdering
- 17 - Rutine for utviklingssamtale
- 18 - Plan for norsk
- 19 - Plan for matematikk
- 20 - 241111 - Resultatoppfølging lesing og regning, høst 3.trinn
- 21 - 250317 resultatoppfølging 3. trinn lesing og regning
- 22 - Elev - samtykke til lesekurs 4. trinn
- 23 - Elev utviklingssamtale høst 24
- 24 - Elev utviklingssamtale vår 25
- 25 - Elev - samtykke til lesekurs 4. trinn
- 26 - Elev - Tiltakskjedemodellen nivå 1, bekymring for enkeltelev xx
- 27 - Skoleeiers internkontrollsystem
- 28 - Ettersendt fullstendig årshjul for kartlegginger

STATSFORVALTEREN I ØSTFOLD, BUSKERUD, OSLO OG AKERSHUS

Postboks 325, 1502 Moss | sfospost@statsforvalteren.no | www.statsforvalteren.no/os

