

ENDELIG TILSYNSRAPPORT

Tidlig innsats på 1.- 4. trinn

Flesberg kommune -

Flesberg skole

Sammendrag

Vi fører tilsyn med Flesberg kommune. Temaet for tilsynet er tidlig innsats på 1.- 4. trinn. Formålet med tilsynet er å kontrollere skoleeiers system for å vurdere og følge opp at skolen oppfyller plikten til tidlig innsats i lesing, skriving og regning på 1.-4. trinn.

Det er ikke avdekket regelverksbrudd i dette tilsynet.

I tilsynet har vi funnet at dere oppfyller regelverket på dette området, og vi avslutter tilsynet. Våre observasjoner og vurderinger fremgår av denne tilsynsrapporten

Innholdsfortegnelse

Innledning	4
Temaet for tilsynet	4
Om gjennomføringen av tilsynet.....	5
Tidlig innsats.....	5
Rettslige krav	5
Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	7
2.2.1 Overvåker skolen elevenes ferdigheter i lesing, skriving og regning på 1.- 4. trinn, jf. opplæringsloven § 1-4?	7
2.2.3. Iverksetter skolen tiltak for elever som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving og regning?.....	8
2.2.4. Følger skolen opp at iverksatte tiltak gir elevene økte ferdigheter i lesing, skriving og regning, jf. opplæringsloven § 1-4?	9
Avslutning av tilsynet.....	10

Innledning

Vi fører tilsyn med offentlige skoler, jf. opplæringsloven § 14-1 første ledd, jf. kommuneloven kapittel 30.

I tilsyn kontrollerer vi om skolene oppfyller opplæringsloven med forskrifter.

Dersom Flesberg kommune ikke følger regelverket, kan vi pålegge retting.

Det er kommunen som har det overordnede ansvaret for at kravene i opplæringsloven blir overholdt, jf. opplæringsloven § 13-10. 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, noe som innebærer at vi skal gjennomføre tilsynet i samsvar med reglene i forvaltningsretten og offentlighetsloven. I tilsynet behandler vi personopplysninger. Les mer om vår behandling av personopplysninger på www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/.

Temaet for tilsynet

Temaet for tilsynet er tidlig innsats. I tilsynet vurderer vi om Flesberg skole har en praksis som er i samsvar med dette regelverket. Vi ser videre på om skoleeier skaffer seg informasjon om hvordan skolene opptrer i samsvar med regelverket på tidlig innsats, og setter inn tiltak dersom de ikke følger regelverket. Vi vurderer om skoleeier gjør dette tilstrekkelig, og ofte nok, til å sikre at skolene følger regelverket.

Godt arbeid med tidlig innsats skal medvirke til at den enkelte elev tar i bruk sine evner og anlegg, og får et godt utbytte av opplæringen. Målet med bestemmelsen om tidlig innsats er at elever på et tidlig tidspunkt skal få den hjelpen de trenger, slik at de kan oppleve mestring i den ordinære opplæringen. Det skal være kort vei fra en utfordring i skriving, lesing og regning avdekkes, til egnede tiltak settes inn.

Ferdigheter i lesing, skriving og regning er viktige for elevens mestringsopplevelse og læring her og nå – og i senere utdannings-, arbeids- og samfunnsliv. Dersom det ikke blir satt i verk tiltak tidlig i opplæringsløpet, blir forskjellene i læringsutbytte mellom elevene forsterket og de blir større utover i opplæringsløpet. Intensiv opplæring er en del av den ordinære tilpassede opplæringen. Det skal være en kortvarig og målrettet innsats fra skolen i lesing, skriving eller regning for elever som har behov for det. Målet er at elever som trenger det, raskt skal få egnet støtte og oppfølging.

Det er store forskjeller mellom kommunene når det gjelder hvor stor del av elevene som har vedtak om spesialundervisning, og hvordan spesialundervisningen blir organisert. Dette kan tyde på at kommunene praktiserer grenseoppgangen mellom ordinær opplæring og spesialundervisning ulikt.

Mangler i skoleeiers system kan gjøre at skolene ikke har en praksis som er i tråd med intensjonene bak bestemmelsen.

Om gjennomføringen av tilsynet

Vi åpnet tilsyn med Flesberg kommune i brev av 3. mars 2022. Dere ble pålagt å levere dokumentasjon til oss. Vi har fått dokumentasjonen for å gjennomføre tilsynet.

Tidlig innsats i lesing, skriving og regning på 1.- 4. trinn, er temaet for tilsynet. Vi har kontrollert følgende undertemaer:

1. Overvåker skolen elevenes progresjon og utvikling slik at de kan avdekke om det er elever som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving og regning, jf. opplæringsloven § 1-4?
2. Iverksetter skolen tiltak for å gi de aktuelle elevene økte ferdigheter i lesing, skriving og regning, jf. opplæringsloven § 1-4?
3. Følger skolen opp at iverksatte tiltak gir elevene økte ferdigheter i lesing, skriving og regning, jf. opplæringsloven § 1-4?

Formålet med tilsynet er å vurdere om skolen(e) har en praksis i samsvar med dette regelverket. Vi ser videre på om skoleeier skaffer seg informasjon om hvordan skolen(e) opptrer i samsvar med regelverket på tidlig innsats, og setter inn tiltak dersom de ikke følger regelverket. Vi vurderer om skoleeier gjør dette tilstrekkelig, og ofte nok, til å sikre at skolene følger regelverket.

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

I denne rapporten presenterer vi våre vurderinger og konklusjoner.

Tidlig innsats

Rettslige krav

Formålet med intensiv opplæring er at elever raskt skal få egnet støtte og opplæring når problemer oppstår. Intensiv opplæring er en plikt for skolen, men den gir ikke en korresponderende rettighet til eleven. Dette betyr blant annet at det ved intensiv opplæring ikke skal gjøres en sakkyndig vurdering som skal munne ut i et enkeltvedtak.

Skolens plikt til å tilby intensiv opplæring blir utløst når en elev står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning. Det skal være en lav terskel for å følge opp elever. Hvis en elev skårer under kritisk nivå på en kartleggingsprøve, eller om lærerens løpende observasjoner viser at eleven har utfordringer i lesing, skriving og regning, tilsier dette at eleven må få intensiv opplæring. Skolen skal ikke vente på resultat fra en kommende kartleggingsprøve før de setter i gang intensiv opplæring, dersom de ser at en elev står i fare for å bli hengende etter. Dette må ses i sammenheng med den lave terskelen for å følge opp elever.

Skolens intensive opplæring skal ta sikte på at eleven oppnår forventet progresjon i lesing, skriving og regning. Hva som er forventet progresjon, må vurderes ut fra faglig skjønn. Lærerne må se hen til kompetansemålene i læreplanverket, og samtidig ha et blikk på progresjonen i klassens opplæring. Her er det faglige skjønnet til den enkelte lærer, og dialogen innen profesjonsfellesskapet ved skolene, viktig.

Det er ikke noe fasitsvar på hvordan intensiv opplæring skal gjennomføres. Det er en pedagogisk oppgave å ta stilling til hvilke tiltak som er nødvendige og formålstjenlige for den enkelte elev. Ulike metoder og pedagogiske opplegg kan være egnet. Hvordan den intensive opplæringen bør gjennomføres, må derfor vurderes ut ifra behovene til eleven og andre mulige tiltak i opplæringen. Det er skolene og lærerne som er nærmest til å vurdere hvordan intensiv opplæring best kan organiseres og gjennomføres.

Inkludering er et grunnleggende prinsipp i norsk skole. Det er derfor viktig at opplæringen blir organisert og gjennomført på en måte som gjør at elevene i størst mulig grad kan være en del av et inkluderende læringsmiljø. For noen elever vil det gi god læringsgevinst å få den intensive opplæringen alene, eller i liten gruppe utenfor klassen. Regelverket om tidlig innsats er ikke til hinder for dette, men intensiv opplæring som eneundervisning, er begrenset til å gjelde for en kort periode. Et vilkår for at skolene skal kunne gi intensiv opplæring som eneundervisning, er at hensynet til elevens beste taler for det. Dette betyr at skolene må kunne begrunne hvorfor hensynet til elevens beste tilsier at han eller hun skal tas ut av klassen eller basisgruppen for å få eneundervisning. I vurderingen må skolen også ta hensyn til elevens eget syn på saken. Det følger av barnekonvensjonen artikkel 3, at et barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal ha rett til å gi uttrykk for synspunktene i alle forhold som gjelder barnet. For at oppfølgingen skal bli vellykket, understreker vi at skolen må samarbeide med foreldrene. Det er derfor viktig at foreldrene får nødvendig informasjon fra skolen.

Fordi intensiv opplæring er en del av den ordinære opplæringen, er det en forutsetning at elever som mottar intensiv opplæring, ikke skal ha avvik fra kompetansemålene i læreplanverket. Elevene skal tvert imot bli i stand til å følge den alminnelige progresjonen i undervisningen gjennom den tidlige innsatsen på 1. til 4. årstrinn. Elever som har behov for avvik fra kompetansemålene, eller som ikke får tilfredsstillende utbytte av den intensive opplæringen, har rett til spesialundervisning. Dersom skolen ikke innen rimelig tid ser noen positive effekter av den intensive opplæringen som tilsier at eleven vil kunne følge forventet progresjon, må skolen vurdere om det er behov for å endre opplegget, eller om eleven vil trenge spesialundervisning.

En forutsetning for at kravet om rask og egnet intensiv opplæring skal fungere etter intensjonen, er at skolene har tilstrekkelige ressurser tilgjengelig. Skolene må ha nødvendig kompetanse og nødvendige lærerressurser for å kunne oppfylle lovens krav. Dette krever god kommunikasjon mellom skolene og skoleeier. Det er skolen som er pålagt å tilby intensiv opplæring. Dette henger sammen med at det er skolen som er nærmest til å vurdere hvordan den intensive opplæringen skal organiseres og gjennomføres, og til å se behovet til den enkelte eleven. Vi understreker at skoleeier har det overordnede ansvaret for at regelverket blir oppfylt.

Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

2.2.1 Overvåker skolen elevenes ferdigheter i lesing, skriving og regning på 1.- 4. trinn, jf. opplæringsloven § 1-4?

Dokumentasjon

For å identifisere elever som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving og regning, må skolen overvåke elevenes progresjon og utvikling i disse ferdighetene, både løpende og systematisk. Det kommer frem av skolens rutine for gjennomføring av kartleggingsprøver, at lærerne følger skolens årshjul og interne rutiner for å sikre at kartleggingsprøver blir gjort. Skolen benytter et «kartleggingshjul» som veileder og foreslår relevante tiltak fra skolens bekymring til melding til PPT. Dokumentet har en lenke til Udir.no der det finnes informasjon om PP-tjenestens bidrag til at skoler kommer i forkant av problemer og lærevansker.

Skolen benytter en skjemaløsning for kartlegging og dokumentasjon: *Skolens egne undersøkelser og tiltak for å forbedre det ordinære opplæringstilbudet*. Dette er et analyseverktøy for tilpasninger, tilrettelegging og tiltak for enkeltelever. Skjemaet ender opp i en pedagogisk rapport.

Flesberg kommune er med i samarbeidet *Språkplan for Numedal*. I planen kommer det ikke frem noen terskelforståelse for bekymring, men planen gir instruksjoner for hvordan faglærerne kan tilrettelegge undervisningen også for svake elever, og på alle alderstrinn. I språkplanen er det en lenke til *Spesialpedagogisk leseopplæring - en veileder*, som er utgitt av Læringsressursenteret. Her finnes en inngående redegjørelse om språk- og lesevansker, blant annet et avsnitt om kartlegging av bakenforliggende faktorer.

I «Strategiplan for barn og unges oppvekst i Numedal» er det på side 6 en lenke til *Stortingsmelding 6: Tidlig innsats*. Denne nevnes også innledningsvis i «Utviklingsplan for Flesbergskolen 2021 – 2022».

Det kommer frem i oversikten over kartleggingsprøver at skolene i kommunen hvert år gjennomfører følgende kartlegginger på 1.- 4. trinn: *Aski Raski, SOL, Relemo, Tallstart, M-prøver og Carlsten*. I tillegg brukes Utdanningsdirektoratets prøver i lesing og matematikk.

Svar

Rektor skriver at lærerne blir informert om rutinen i plenum på starten av skoleåret. Ansatte er kjent med rutiner for videre oppfølging av elever. Rutiner og dokumenter ligger samlet i skolens teams-mappe, som går gjennom ved skolestart hvert år og ved nyansettelser. Dette bekreftes av lærerne i deres svar. Det gjennomføres halvårlige målsamtaler.

Faglærer går gjennom kartleggingsresultater og iverksetter tiltak. Disse evalueres i samarbeid med avdelingsleder etter en gitt periode.

Lærerne svarer at de har et godt utvalg av kartleggingsprøver som brukes systematisk. Videre oppgir de ulike vurderingssituasjoner som samtaler mellom lærerne, observasjoner i klasserommet, underveisvurdering og tett oppfølging til å observere elevenes progresjon og fange opp elever som står i fare for å henge etter. Bekymringer drøftes i samtaler med

avdelingsleder, som blir tidlig involvert. Skoleledelsen gjennomfører resultatsamtaler hvert halvår for hvert trinn. Ved tettere oppfølging av elever, krever skoleledelsen dokumentasjon av tiltakene.

Konklusjon

Vi finner at skolen har et bredt repertoar av verktøy samt gode rutiner for å fange opp elever som står i fare for å henge etter. Vi finner at disse rutinene blir etterlevd av både skoleledelsen og lærerne.

Statsforvalteren i Oslo og Viken kommer til at Flesberg kommune oppfyller sin forpliktelse til å overvåke elevenes ferdigheter i både lesing, skriving og regning på 1.-4. trinn.

2.2.3. Iverksetter skolen tiltak for elever som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving og regning?

Dokumentasjon

I kartleggingshjulet er det vist til opplæringsloven §§ 1-3 og 2-8. Disse bestemmelsene dreier seg om tilpasset opplæring og særskilt språkopplæring, og ikke *tidlig innsats*. Tiltakene som foreslås ser imidlertid ut til å være tiltenkt elever som står i fare for å henge etter faglig.

I skjemaet for kartlegging og dokumentasjon står det at det er en hjelp i arbeidet med planlegging og gjennomføring av tilpasset opplæring. Det er altså ikke direkte rettet mot *tidlig innsats*. Men spørsmålene i skjemaet ser ut til å være relevante også for elever som trenger intensiv opplæring.

Svar

Rektor svarer at skolen alltid vurderer tiltak som intensiv opplæring, opp mot elevens utvikling. Eksempler på tiltak er «arbeid i mindre grupper, med tilrettelagte lesetekster/ord. Begrepskurs har vært gjennomført på skolen når det er behov for det.»

Lærerne svarer at de setter i gang lesekurs, de har tilgang til nettressurser, de samarbeider med hjemmet. Ledelsen og PPT er også nevnt som ressurser. Lærere følger tett opp elever som strever. Det er av og til to lærere i klasserommet, samt at de tar ut små grupper, men de er avhengige av at det er tilstrekkelig med andre lærere eller assistenter til stede. Tiltakene gjøres i samsvar med den enkelte elevs behov. Det legges vekt på sosial tilhørighet, og eneundervisning brukes kun der det er helt nødvendig.

I svarene fra rektor og lærere fremgår det at organiseringen av *tidlig innsats* hovedsakelig foregår i små grupper. Slike generelle tiltak som gagnar flere, vil ofte også være bra for den enkelte. Å benytte eksisterende klasse- og gruppestrukturer er også positivt med tanke på betydningen av sosial tilhørighet. Dersom det vurderes til elevens beste, kan også eleven tilbys eneundervisning. I svarene kommer det likevel fram at denne organiseringen avhenger av at hele grunnbemanningen er til stede.

Konklusjon

Vi finner vi at skolen har tilstrekkelige ressurser og iverksetter tiltak for å hjelpe de elevene som står i fare for å henge etter. Vi finner at disse rutineene blir etterlevd av både skoleledelsen og lærerne.

Statsforvalteren i Oslo og Viken kommer til at Flesberg kommune oppfyller sin forpliktelse til å overvåke elevenes ferdigheter i både lesing, skriving og regning på 1.-4. trinn.

2.2.4. Følger skolen opp at iverksatte tiltak gir elevene økte ferdigheter i lesing, skriving og regning, jf. opplæringsloven § 1-4?

Nasjonale myndigheter har skjerpet lovkravet knyttet til tidlig innsats. Dette var først og fremst for å senke terskelen til å sette inn tiltak; ikke vente og se. Dernest var det en ambisjon om å være utålmodige på elevenes vegne, ved å sørge for at elevene fikk forventet progresjon i lesing, skriving og regning. Konsekvensen av dette, er at skolen må ha fokus på effekt av igangsatte tiltak, og være beredt til å endre bruken av verktøy, metoder og selve innretningen på opplegget sitt.

Dokumentasjon

I oversendelsesbrev fra rektor datert 4. april 2022 fremkommer det at om tiltak ikke har tilstrekkelig effekt, er dette noe som tas opp med PP-tjenesten gjennom faste samarbeidsmøter med to saksbehandlere. Det kommer frem av skolens rutine for gjennomføring av kartleggingsprøver at «resultater og elevens utvikling følges opp kontinuerlig av faglærer.» Videre står det: «Mål/Resultat- samtale gjennomføres med avdelingsleder en gang pr halvår.»

Svar

Rektor svarer at evaluering gjøres i samarbeid med faglærer, og de benytter skjemaet *Kartlegging og dokumentasjon* for å vurdere og dokumentere elevens utvikling. Ledelsen følger opp faglærer kontinuerlig og det gjennomføres halvårslige målsamtaler.

Lærerne svarer at evaluering av elevens utvikling for det meste skjer ved observasjon. Noen bruker ny kartlegging som sammenliknes med tidligere resultater. Om tiltakene ikke har ønsket effekt, endres undervisningen, og det tas opp i ressursgruppemøte.

Skoleledelsen informeres gjennom resultatsamtaler/målsamtaler, som det legges opp til to ganger per år. Det går frem av noen av svarene at det er litt uklart om disse samtalene faktisk gjennomføres halvårlig.

I skolens rutine for gjennomføring av kartleggingsprøver vises det til hvilke tester og kartlegginger som gjennomføres i løpet av året. Det fremkommer her at tiltakene skal vurderes og tilpasses kontinuerlig. Vi ser i svarene fra lærerne på Flesberg skole, at tiltakene tilpasses underveis.

Rektor svarer at resultater fra intensiv opplæring gjøres i samarbeid med faglærer. Kartleggingsprøver sjekkes av faglærer før og etter tiltakene.

Elever som ikke har utbytte av intensiv opplæring, blir meldt videre til PPT for vurdering av spesialundervisning. Dette kommer frem i flere av skolenes handlingsplaner.

Statsforvalteren i Oslo og Viken konkluderer etter dette med at Flesberg kommune følger opp at iverksatte tiltak gir økte ferdigheter i lesing, skriving og regning på 1. – 4. trinn.

Avslutning av tilsynet

Det er ikke avdekket regelverksbrudd i dette tilsynet.

I tilsynet har vi funnet at dere oppfylder regelverket på dette området, og vi avslutter tilsynet. Våre observasjoner og vurderinger fremgår av denne tilsynsrapporten.

Dere kan likevel uttale dere om rapporten, både vår beskrivelse av fakta, vår forståelse av loven, våre vurderinger og våre reaksjoner. Dersom dere mener rapporten inneholder feil, bør dere begrunne hvorfor. Vi vil vurdere om det er grunnlag for å endre innholdet i rapporten etter en eventuell uttalelse fra dere.

Frist for tilbakemelding er 1. juni 2022.

Dere har rett til innsyn i sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18.