



Statsforvalteren i Oslo og Viken

# Tilsynsrapport

Tidlig innsats for elever på 1. til 4. trinn

Fredrikstad kommune – Cicignon skole





## **Sammendrag**

Statsforvalteren gjennomfører tilsyn med Fredrikstad kommune. Temaet for tilsynet er tidlig innsats for elever på 1. til 4. trinn. Vi har undersøkt om skolen sørger for at elever som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning på 1. til 4. trinn raskt får egnet intensiv opplæring slik at forventet progresjon blir nådd, jf. opplæringsloven § 1-4. Vi har videre undersøkt om den intensive opplæringen gis som eneundervisning i en kort periode når hensynet til elevens beste taler for det.

Det overordnede formålet med tilsynet er å kontrollere om kommunen oppfyller kravene i regelverket.

I dette tilsynet har vi funnet at lærerne vurderer og kartlegger elevenes ferdigheter gjennom det daglige arbeidet, og at de setter inn tiltak når de vurderer at det er fare for at blir hengende etter i lesing, skriving og regning, men at dette ikke alltid gjøres planmessig og systematisk. Vi har funnet at rektor ikke sørger for at lærerne, som en integrert del av opplæringen, vurderer om det er elever på 1. til 4. trinn som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning.

Vi har vurdert at skolen ikke har bestemt en fremgangsmåte for å gi elevene rask egnet intensiv opplæring slik at de oppnår forventet progresjon. Vi har derfor konkludert med at rektor ikke sikrer at elever på 1. til 4. trinn som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning, raskt får egnet intensiv opplæring slik at forventet progresjon blir nådd.

Videre har vi funnet at skolen ikke vurderer om det er elever som har behov for intensiv opplæring som eneundervisning, og skolen har heller ikke bestemt en fremgangsmåte for å vurdere dette. Det fremgår ikke om rektor og/eller lærere vurderer hva som er til elevens beste i vurderingen av om den intensive opplæringen skal gis som eneundervisning. Vi har derfor konkludert med at rektor ikke følger opp at elevene på 1. til 4. trinn får den intensive opplæringen som eneundervisning i en kort periode kun hvis det er til elevens beste.

### **Regelverksbrudd**

I de tilfeller der vi konkluderer med at et rettslig krav ikke er oppfylt, betegnes dette som regelverksbrudd. Det gjøres uavhengig av om det er forvaltningsloven, barnehageloven, opplæringsloven eller tilhørende forskrifter, som er brutt.

Det er varslet ett pålegg om retting og tre korreksjonspunkter. Nærmere om hva dette pålegget innebærer kommer frem under rapportens punkt 3.

### **Status på rapporten og veien videre**

Fredrikstad kommune mottok en foreløpig tilsynsrapport, og fikk anledning til å gi kommentarer til rapporten. Kommunen har gitt tilbakemelding om at de ikke har noen innspill til foreløpig rapport. Statsforvalteren fatter nå vedtak med pålegg om retting. Kommunen har rettefrist til 20. mars 2023.



## Innholdsfortegnelse

<b>Sammendrag</b> .....	2
1 Innledning .....	4
1.1 Kort om Cicignon skole og Fredrikstad kommune.....	4
1.2 Tema for tilsynet.....	4
1.3 Om gjennomføringen av tilsynet.....	4
2 Undervisvurdering som grunnlag for tidlig innsats for elever på 1. til 4. trinn .....	5
2.1 Rettslig krav 1.....	5
2.1.1 Våre observasjoner .....	5
2.1.2 Våre vurderinger og konklusjoner .....	6
2.2 Rettslig krav 2.....	7
2.2.1 Våre observasjoner .....	8
2.2.2 Våre vurderinger og konklusjoner .....	9
2.3 Rettslig krav 3.....	11
2.3.1 Våre observasjoner .....	11
2.3.2 Våre vurderinger og konklusjoner .....	12
3 Statsforvalterens reaksjoner.....	15
3.1 Pålegg om retting .....	15
3.2 Oppfølging av påleggene.....	15
4 Kommunen har rett til å klage.....	15
5 Dokumenter .....	17



## 1 Innledning

Statsforvalteren 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 skolen 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 første ledd. 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/](http://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/).

### 1.1 Kort om Cicignon skole og Fredrikstad kommune

Cicignon skole er en barne- og ungdomsskole (1. til 10. klasse) i Fredrikstad kommune. Skolen hadde ifølge Grunnskolens informasjonssystem (GSI) 480 elever skoleåret 2021/22. Det er 30 offentlige barne- og ungdomsskoler i kommunen.

### 1.2 Tema for tilsynet

Temaet for dette tilsynet er tidlig innsats for elever på 1. til 4. trinn. Vi har undersøkt om skolen sørger for at elever som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning på 1. til 4. trinn raskt får egnet intensiv opplæring slik at forventet progresjon blir nådd, jf. opplæringsloven § 1-4.

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

Tilsynstemaet tidlig innsats var en del av Utdanningsdirektoratets Felles nasjonale tilsyn fra 2018 til 2021. Vi har derfor tatt utgangspunkt i direktoratets tilsynsopplegg som brukes av alle statsforvalterembetene i Norge.

Formålet med tilsynet er å kontrollere om kommunen oppfyller kravene i regelverket knyttet til tidlig innsats for elever på 1. til 4. trinn, og slik bidra til økt rettssikkerhet for elevene.

### 1.3 Om gjennomføringen av tilsynet

Statsforvalteren åpnet tilsyn med Cicignon skole i Fredrikstad kommune i brev av 10. oktober 2022. Kommunen ble pålagt å levere dokumentasjon til oss. Vi har fått dokumentasjon for å gjennomføre tilsynet.



I dette tilsynet har vi benyttet et spørreskjema for egenvurdering, som rektor og alle lærere på 1. til 4. trinn ble bedt om å svare på. Vi mottok svar fra totalt ti lærere, i tillegg til rektor. Siden flere svarte at skolens ledelse er ny av høsten, spurte vi rektor om det var ønskelig om flere fra ledelsen, i tillegg til ham, skulle besvare spørreskjemaet på vegne av skolens ledelse. Rektor svarte nei på dette.

Respondentene fikk også mulighet til å sende inn dokumentasjon for å underbygge svarene i egenvurderingen. Vi har ikke mottatt noen dokumentasjon utover besvarelsene i spørreskjemaet.

Statsforvalterens vurderinger og konklusjoner i denne rapporten er derfor basert på besvarelsene i spørreskjemaet.

Vi sendte foreløpig tilsynsrapport til kommunen 7. desember 2022. I den presenterte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner. Kommunen har fått anledning til å komme med kommentarer til foreløpig rapport, men de har gitt tilbakemelding om at de ikke har noen kommentarer til den.

## **2 Underveisvurdering som grunnlag for tidlig innsats for elever på 1. til 4. trinn**

### **2.1 Rettslig krav 1**

*Rektor skal sørge for at lærerne, som en integrert del av opplæringen, vurderer om det er elever på 1. til 4. trinn som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning.*

Dette er en del av underveisvurderingen i den ordinære opplæringen, med et særlig fokus på elever på de laveste trinnene i de tre grunnleggende ferdighetene lesing, skriving og regning. Lærerne skal, som en integrert del av opplæringen, vurdere elevene på hvert årstrinn, slik at de kan sette inn tiltak så tidlig som mulig, jf. opplæringsloven §§ 1-3 og 1-4, jf. forskrift til opplæringsloven § 3-10.

#### **2.1.1 Våre observasjoner**

For å få innsikt i skolens praksis stilte Statsforvalteren spørsmål til lærerne på 1. til 4. trinn og rektor.

##### *Lærernes praksis*

Lærerne ble spurt om de, som en integrert del av opplæringen, vurderer om det er elever på 1. til 4. trinn som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning. Videre ble de spurt om hvordan de vurderer om en elev står i fare for å bli hengende etter, samt hvorfor de eventuelt ikke vurderer dette.

Med ett unntak svarer alle lærerne bekreftende på at de vurderer om elever står i fare for å henge etter. På spørsmålet om hvordan de vurderer om det er elever som står i fare for å henge etter, er det flere som nevner kartlegginger, og halvparten av lærerne beskriver at dette vurderes gjennom det daglige arbeidet. Flere av lærerne svarer ikke direkte på hvordan de vurderer dette,



men vi forstår det likevel som at de vurderer, gjennom det daglige arbeidet, om det er elever som står i fare for å bli hengende etter.

Videre ble lærerne spurt om hvordan de kartlegger om det finnes elever som står i fare for å henge etter i henholdsvis lesing, skriving og regning. Her svarer lærerne gjennomgående at de kartlegger både ved bruk av ulike kartleggingsverktøy og ved vurdering i det daglige arbeidet.

#### *Bruk av kartleggingsverktøy*

I lesing svarer mange at de bruker Carlstens lesetest og Udirs kartleggingsprøve. I tillegg nevner flere lærere andre kartleggingsverktøy, slik som Lesesenterets bokstavprøve, setningsleseprøve s40 og språk 6-16. En lærer bruker kartleggingsverktøy av Lundberg og Herrlin.

I skrivning bruker mange av lærerne de samme kartleggingsverktøyene som i lesing. En av lærerne bruker Trondheimsmodellen (kartleggingsprøver for minoritetsspråklige elever) og en bruker kartleggingsverktøy av Ingvar Lundberg.

I regning bruker de fleste Udirs kartleggingsprøver. Noen lærere bruker M-testene (PP-tjenestens materiellservice) og enkelte viser til verktøy fra undervisningsmateriell. En lærer nevner nasjonale prøver, men vi legger til grunn at dette gjelder ved vurdering av elever på høyere trinn, da det ikke gjennomføres nasjonale prøver for 1. til 4. trinn.

#### *Rektors oppfølging*

Rektor ble spurt om han sørger for at lærerne, som en integrert del av opplæringen, vurderer om det er elever på 1. til 4. trinn som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning. Rektor svarer ja på spørsmålet.

Videre ble rektor spurt om hvordan han sørger for at lærerne vurderer dette. Rektor viser til at det følges med på hver enkelt elevs utvikling og at det gjennomføres kartleggingsprøver på 1. og 3. trinn. Rektor svarer at han etterspør vurdering, analyse og tiltak for elevgruppa.

### **2.1.2 Våre vurderinger og konklusjoner**

Statsforvalteren skal gjennom tilsynet undersøke om rektor sørger for at lærerne, som en integrert del av opplæringen, vurderer om det er elever på 1. til 4. trinn som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning. Når rektor skal sørge for dette, krever ikke oppgaven en fast fremgangsmåte, men rektor må arbeide systematisk slik at kravene i loven blir oppfylt. Dette innebærer at vurderingen må være planmessig og bli fulgt opp slik at den fører til at skolen setter inn tiltak tidlig.

Når vi vurderer lærernes praksis, undersøker vi om de vurderer elevenes ferdigheter i lesing, skriving og regning som en integrert del av opplæringen. Vi undersøker om vurderingen er planmessig og om den blir fulgt opp slik at den fører til at skolen setter inn tiltak tidlig. Selv om lærernes besvarelser er noe ulike, ser vi at alle lærerne vurderer elevenes ståsted gjennom det daglige arbeidet, og at de bruker ulike verktøy for å kartlegge om elevene står i fare for å henge etter. Slik sett vurderer vi at lærerne langt på vei bruker underveisvurderingen til å vurdere om det er elever på 1. til 4. trinn som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning.



Besvarelsene fra lærerne gir imidlertid lite informasjon om når, eller hvor ofte, slike vurderinger gjøres, jf. kravet om at vurderingen skal bidra til at tiltak settes inn raskt og så tidlig som mulig. Formålet med plikten til å tilby intensiv opplæring er at elevene raskt skal få egnet støtte og opplæring. I Utdanningsdirektoratets artikkel om intensiv opplæring for elever fra 1. til 4. årstrinn er det gjennom flere formuleringer lagt vekt på at hjelpen skal tilbys raskt når problemet oppstår, at det er viktig å unngå å forsinke innsatsen, og at skolen ikke kan vente på resultat fra en kommende kartleggingsprøve.<sup>1</sup> Selv om lovkravet ikke spesifiserer hvor hyppig lærerne skal gjøre vurderinger av om elever står i fare for å bli hengende etter, skal denne vurderingen kontinuerlig gjøres som en integrert del av opplæringen.

Selv om vi vurderer at alle lærerne i praksis vurderer om en elev står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning, ser vi at lærernes svar er ganske ulike. Statsforvalteren vurderer derfor at det ikke ser ut til å være et felles system for å kartlegge og vurdere, og at det ikke er en felles praksis for bruk av kartleggingsverktøy.

På bakgrunn av dette finner vi ikke tegn til at skolen per i dag arbeider planmessig eller systematisk på en måte som sikrer at lærerne vurderer om det er elever som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning. Selv om rektor svarer at han etterspør vurdering, finner vi i liten grad beskrivelser som viser at rektor sørger for at dette kravet blir oppfylt.

## Konklusjon

Vi vurderer at lærerne, som en integrert del av opplæringen, vurderer om det er elever på 1. til 4. trinn som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning, jf. opplæringsloven § 1-4, jf. forskriften § 3-10.

Vi vurderer derimot ikke at rektor sørger for at lærerne, som en integrert del av opplæringen, vurderer om det er elever på 1. til 4. trinn som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning, jf. opplæringsloven § 1-4, jf. forskriften § 3-10.

Lovkravet er ikke oppfylt.

## 2.2 Rettslig krav 2

*Elever på 1. til 4. trinn som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning, skal raskt få egnet intensiv opplæring slik at forventet progresjon blir nådd.*

Rektor er ansvarlig for at skolen har en bestemt fremgangsmåte for at elevene raskt får egnet intensiv opplæring slik at de oppnår forventet progresjon. Skolen skal sette i gang opplæringen innen kort tid. Opplæringen er en del av den ordinære opplæringen. Den skal være kortvarig og målrettet, jf. opplæringsloven §§ 1-3 og 1-4, jf. forskrift til opplæringsloven § 3-10. Rektor må følge opp at lærerne følger fremgangsmåten som er bestemt.

---

<sup>1</sup> Se [2 Intensiv opplæring \(udir.no\)](#) punkt 2.2.



## 2.2.1 Våre observasjoner

I forrige rettslige krav kontrollerte vi om lærerne vurderte, som en integrert del av opplæringen, om det var elever på 1. til 4 trinn som stod i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning. I dette rettslige kravet skal vi vurdere om rektor sikrer at disse elevene som står i fare for å henge etter raskt får egnet intensiv opplæring slik at de når forventet progresjon.

### *Om tiltakene som lærerne bruker*

Lærerne ble i undersøkelsen spurt om hvordan de følger opp elever på 1. til 4. trinn som står i fare for å bli hengende etter i henholdsvis lesing, skriving og regning.

Alle lærerne svarte at de elevene som står i fare for å henge etter i lesing, skriving eller regning får hjelp i form av at de tilpasser opplæringen og/eller lekser på alle disse områdene. Bruk av hjelpemidler blir trukket frem av flere av lærerne. Noen lærere nevner også tiltak som fremstår som kortvarige og intensive. Dette er for eksempel at de jobber i intensive perioder med fokus på bokstaver og lyd, og flere nevner at de bruker veiledet lesing, arbeid i mindre grupper i klassen/trinnet og stasjonsarbeid. To av lærerne svarer at de ikke har hatt tidlig innsats på trinnet enda.

Til spørsmålet om hvilke tiltak som brukes utdyper to av lærerne at de prøver ulike tiltak først, og hvis det er lite progresjon tester de nye tiltak. En legger til at testing av tiltak ofte er en langvarig prosess, at mange trenger mye oppfølging og at de er få voksne.

I tillegg ba vi lærerne om å krysse av i hvilket omfang de benytter følgende tiltak: lesekurs, skrivekurs, regnekurs, oppfølging i klasserommet, ekstraressurs til oppfølging i klasserommet og eneundervisning. Åtte av lærerne svarer at de sjeldent bruker lesekurs, mens en sier at det brukes av og til. Seks av lærerne svarer at de sjelden bruker skrivekurs, og tre svarer at de aldri gjør det. Det samme gjelder for regnekurs. Alle lærerne svarer at elevene ofte får oppfølging i klasserommet av lærer.

På spørsmålet om hvor ofte de bruker tiltaket gruppeundervisning utenfor klasserommet svarer alle lærerne ofte, med unntak av en lærer. To av lærerne svarer at elevene aldri får oppfølging i klasserommet av ekstraressurs, mens fem svarer av og til. Tre av lærerne svarer at de ofte bruker dette. Alle svarer at de ofte følger opp eleven i klasserommet, men aldri med ekstraressurs.

På spørsmål om det er andre tiltak som brukes for elever som står i fare for å bli hengende etter svarer to av lærerne at gruppeundervisning utenfor klasserommet og eneundervisning er knyttet til elever med vedtak om spesialundervisning eller særskilt språkopplæring.

En lærer svarer at i tidligere klassetrinn har det vært perioder med elever ute i gruppeundervisning, men at det ikke har vært tidlig innsats i år. En annen lærer skriver at noen ganger kan disse elevene få lov til å være sammen på gruppe med elever med spesialundervisning. Den samme læreren svarer at de enda ikke er i gang med tidlig innsats fordi ressursene har blitt brukt på andre elever, men at dette vil endres i fremtiden. Nå vil elever som trenger det få tilbud om intensiv opplæring.





### *Hvor raskt lærerne setter inn tiltak*

På spørsmål om hvor raskt lærerne setter inn tiltak for elever som står i fare for å henge etter, svarer lærerne at de setter inn tiltak så fort som mulig, eller så fort det lar seg gjøre. En av disse lærerne presiserer i tillegg at tiltakene må kunne gjennomføres i hel klasse. En annen lærer svarer at tiltak vurderes fortløpende og at det kan skje ganske raskt, mens en tredje lærer svarer at det ikke blir gjort raskt nok. Denne læreren svarer at det er mange som har behov for tiltak, og at det vanskelig å strekke til for alle.

### *Rektors oppfølging*

Vi spurte rektor om hvordan lærerne ved skolen vet at de skal følge opp elever på 1. til 4. trinn slik at de raskt får egnet intensiv opplæring dersom de står i fare for å henge etter i lesing, skriving eller regning. På dette svarer rektor at det er ny ledelse på skolen, og at de nå jobber for å få på plass et system.

Videre skriver han at så langt følger særlig inspektør opp lærerne på 1. til 4. trinn. Trinnene har felles trinnmøte der resultater analyseres og tiltak vurderes. Intensiv opplæring skal så planlegges og gjennomføres under veiledning av inspektør som har særlig lang erfaring og kompetanse på feltet.

På spørsmål om skolens ledelse følger opp at lærerne sørger for at elever på 1. til 4. trinn raskt får egnet intensiv opplæring for å oppnå forventet progresjon, svarer rektor at han gjør dette. Han leser kartleggingsresultater, snakker med lærerne om elevenes utvikling i trinnmøter og i enkeltmøter. Videre skriver rektor at tiltakene skal opp til statusvurdering i trinnmøtene. Virker tiltakene fortsetter de med disse, men er det dårlig progresjon må tiltakene vurderes – for eksempel for en gruppe elever eller for enkeltelever.

På spørsmål til lærerne om hvordan skolens ledelse følger opp at elever raskt får egnet intensiv opplæring når de står i fare for å henge etter, svarer flere av lærerne at det er ny ledelse og at det derfor er vanskelig å svare på dette. En lærer presiserer at de opplever at ny ledelse tar bekymringene på alvor.

Noen av lærerne svarer at tidligere ledelse har fulgt opp med kartleggingsmøter etter kartleggingsprøver. Enkelte nevner at disse møtene har vært to ganger i året. En lærer skriver videre at det har vært få eller ingen tiltak etter disse møtene, og en annen sier at ansvaret har blitt skjøvet tilbake på kontaktlærer. En lærer svarer at det er kontaktlærere som plukker ut elever som får tidlig innsats/intensiv opplæring, og at dette presenteres i kartleggingsmøtene. Denne læreren er imidlertid usikker på om ledelsen har fulgt opp med lærer som har hatt tidlig innsats i etterkant av møtene.

Verken lærerne eller rektor har sendt inn dokumentasjon for å underbygge svarene.

## **2.2.2 Våre vurderinger og konklusjoner**

I dette rettslige kravet skal vi altså kontrollere om rektor *sikrer* at elever på 1. til 4. trinn, som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning, raskt får egnet intensiv opplæring slik at forventet progresjon blir nådd. At rektor skal sikre at skolen oppfyller et krav i regelverket,



betyr at rektor må ha *bestemt en fast fremgangsmåte* for hvordan skolen skal oppfylle kravet. Dette er nødvendig der regelverket gir skolen et handlingsrom slik at skolen selv må bestemme hvordan den skal løse oppgaven. Det er ikke et krav at fremgangsmåten er skriftlig, men den må være egnet til å synliggjøre at kravet i loven blir oppfylt i alle saker. Rektor må i tillegg følge opp at de som jobber på skolen, bruker fremgangsmåten i praksis.

#### *Om lærerne gir egnet intensiv opplæring*

Ut fra svarene fra lærere og rektor vurderer Statsforvalteren at lærerne setter inn tiltak når elevene står i fare for å henge etter i lesing, skriving eller regning. Det er litt varierende hvilke tiltak som brukes, og mange av tiltakene som nevnes fremstår som ordinære tiltak innenfor tilpasset opplæring for hele klassen. I og med at intensiv opplæring skal være en del av den ordinære tilpassede opplæringen, kan slike tiltak brukes dersom det vurderes at det er egnet for den enkelte eleven.

Videre oppstiller loven vilkår om at den intensive opplæringen skal være kortvarig og målrettet. Formålet er at elever raskt skal få egnet støtte og opplæring når problemet oppstår, slik at problemet ikke skal få mulighet til å utvikle seg videre. Det er imidlertid ikke et krav om at tiltakene må settes inn umiddelbart.

Det kommer ikke tydelig frem av lærernes svar om alle tiltakene de nevner blir gitt intensivt. Blant noen av tiltakene ser det ut til å være intensive perioder med fokus på bokstaver og lyd, intensive lese- og skrivekurs og kortere perioder med nivådelte grupper. Det fremkommer ikke om dette er tiltak for enkeltelever eller hele klassen.

Noen lærere trekker også frem mangel på ressurser eller personale til å følge opp slik de ønsker fordi det enten har vært sykdom eller at ressursene må brukes på andre elever. En skriver imidlertid at dette vil endres i tiden fremover, og at elever som trenger det vil få tilbud om intensiv opplæring. Statsforvalteren viser til Utdanningsdirektoratets artikkel om intensiv opplæring for elever fra 1. til 4. trinn, hvor det blir presisert at det er en forutsetning at skolene har tilstrekkelige ressurser tilgjengelig for at kravet om raskt og egnet intensiv opplæring skal fungere etter intensjonen.<sup>2</sup> Skolen må ha nødvendig kompetanse og nødvendige lærerressurser for å kunne oppfylle kravet.

#### *Om skolen har en bestemt fremgangsmåte og om rektor sikrer at lærerne følger denne*

Det er skolens ledelse som er ansvarlig for å sørge for at elever som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning raskt får egnet, intensiv opplæring. Rektor må ha bestemt en fast fremgangsmåte for å sikre at skolen oppfyller disse kravene i regelverket, samt følge opp at lærerne følger fremgangsmåten som er bestemt.

Etter vår vurdering er det uklart hva som er gjeldende fremgangsmåte ved skolen for å sikre at elevene raskt får egnet intensiv opplæring. De fleste lærerne svarer at de setter inn tiltak så fort som mulig, uten at de skriver noe om hva dette vil si i praksis og hva som skal til for at det er mulig. Flere av lærerne nevner at det tidligere har vært to møter i forbindelse med kartlegginger.

---

<sup>2</sup> Se [3. Krav til skolen og skoleeier \(udir.no\)](https://www.udir.no/krav-til-skolen-og-skoleeier).



Andre lærere nevner ikke dette. Noen av lærerne skriver at det tidligere har vært få eller ingen tiltak etter kartleggingsmøtene, og at kontaktlærer må følge opp dette selv.

Ut ifra dette forstår vi det som at har vært oppfølging fra skolens ledelse tidligere, men det fremstår som om oppfølgingen, og tiltakene i ettertid, ikke har vært systematiske og planmessige slik at de raskt kommer i gang med intensiv opplæring.

Flere lærere svarer at de er usikre på hvordan ny ledelse vil følge opp, men at de opplever at de så langt tar bekymringene på alvor. Skolens ledelse skriver at det er et system under arbeid, og trekker frem at resultater analyseres og tiltak vurderes i felles trinnmøte. Intensiv opplæring skal så planlegges og gjennomføres under veiledning av inspektør.

Det er som nevnt ikke noe krav til at skolens fremgangsmåte skal være skriftlig, men det skal være en fremgangsmåte som er så innarbeidet at alle lærerne og ledelsen vet hva som er gjeldende system. Dette er for å sikre at lærerne vet hva de skal gjøre når en elev står i fare for å henge etter i lesing, skriving eller regning, slik at det ikke blir unødvendige forsinkelser med å sette i gang egnet intensiv opplæring. Ut fra informasjonen fra skolens ledelse og lærere vurderer Statsforvalteren at skolen er mellom to systemer for oppfølging av tidlig innsats, og at rektor ikke har bestemt en fast fremgangsmåte som alle følger.

## **Konklusjon**

På bakgrunn av våre vurderinger konkluderer Statsforvalteren med at rektor ikke sikrer at elever på 1. til 4. trinn som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning, raskt får egnet intensiv opplæring slik at forventet progresjon blir nådd.

Det rettslige kravet er ikke oppfylt.

## **2.3 Rettslig krav 3**

*Skolen kan gi den intensive opplæringen som eneundervisning i en kort periode bare hvis det er til det beste for eleven.*

Rektor er ansvarlig for å følge opp at eneundervisning bare skjer hvis det er til det beste for eleven. Undervisningen skal i så fall være kortvarig, jf. opplæringsloven §§ 1-3 og 1-4, jf. forskrift til opplæringsloven § 3-10.

### **2.3.1 Våre observasjoner**

Rektor ble spurt hvordan han følger opp at elevene på 1. til 4. trinn får den intensive opplæringen som eneundervisning kun hvis det er til elevens beste, og hvilke forhold det legges vekt på i vurderingen av hvilke elever som skal få slik opplæring. Rektor svarer at det tas utgangspunkt i kartleggingsprøver på 1. trinn, som gjennomføres i slutten av april. Videre skriver rektor at dersom den enkelte lærer eller skolen mistenker lærevansker, så innføres det tiltak deretter og eventuelt henvisning av eleven til PPT for utredning. Rektor skriver at skolen i det lengste forsøker å la eleven være tilhørende en gruppe, og eventuelt drive eneundervisning i helt korte



sekvenser. Rektor presiserer at dersom det skulle bli et stort omfang, så bør retten til spesialundervisning vurderes.

Lærerne ble spurt om hvilke forhold de legger vekt på i vurderingen dersom elever skal få intensiv opplæring som eneundervisning. Det ble også spurt om i hvor lang periode elever vanligvis får intensiv opplæring som eneundervisning.

Det fremgår av svarene på spørreskjemaet at de færreste lærerne er klar over at eleven kan gis intensiv opplæring som eneundervisning i en kort periode dersom hensynet til elevens beste taler for det. De fleste lærerne svarer at det kun er elever med vedtak om spesialundervisning som får, eller kan få, eneundervisning. Noen av lærerne beskriver hvilke forhold de legger vekt på i vurderingen, slik som om eleven har særskilte vansker som forhindrer han eller hun i å få utbytte av undervisning i klasserommet eller i grupper, om eleven ikke kan alle bokstavlydene etter endt opplæring eller elever som ikke kan trekke sammen bokstavlydene til to- og trelydsord.

På spørsmål om i hvor lang periode elever vanligvis får intensiv opplæring som eneundervisning svarer de fleste lærerne at det kun er elever med vedtak om spesialundervisning som kan få dette. Dette svaret gjelder også lærerne som ved forrige spørsmål svarte på hvilke forhold de legger vekt på i vurderingen av om elever skal få intensiv opplæring som eneundervisning. Noen av lærerne er usikre, og noen lærere fremholder at de ikke har hatt intensiv opplæring som eneundervisning tidligere eller at det skjer veldig sjelden.

Gjennom svarene på disse spørsmålene får vi inntrykk av at dersom det er elever som får intensiv opplæring utenfor klasserommet, foregår denne primært i grupper. Ifølge svaret til noen av lærerne avhenger størrelsen på gruppene av hvilke utfordringer elevene har for å få best utbytte. Lærerne beskriver at gruppene vanligvis består av tre til seks elever og at opplæringen vanligvis foregår i kurs over en periode på åtte uker.

### **2.3.2 Våre vurderinger og konklusjoner**

Det at rektor skal *følge opp* at elevene på 1. til 4. trinn får den intensive opplæringen som eneundervisning i en kort periode kun hvis det er til elevens beste, innebærer at rektor har ansvaret for å undersøke at lærerne gir den intensive opplæringen i tråd med regelverket. I den forlengelse må rektor følge opp at de som jobber på skolen, bruker fremgangsmåten i praksis, jf. rettslig krav 2. Dersom skolen ikke har hatt saker der det har vært nødvendig å bruke fremgangsmåten, må vi undersøke om rektor har gjort det som er nødvendig for at fremgangsmåten vil bli fulgt når skolen får en slik sak.

Eneundervisning kan kun gis i en kort periode dersom det er til det beste for eleven. Dette vil si at skolen alltid må ta utgangspunkt i det som er best for eleven når tiltak vurderes, jf. barnekonvensjonen artikkel 3 og Grunnloven § 104. Skolen skal gjøre en vurdering av om eneundervisningen er til elevens beste, og må begrunne hvorfor hensynet til elevens beste tilsier at han eller hun skal tas ut av klassen eller basisgruppen for å få eneundervisning. For at skolen skal kunne fastslå hva som er til elevens beste, må eleven gis mulighet til å gi uttrykk for sitt syn på saken, jf. barnekonvensjonen artikkel 12 og Grunnloven § 104. Barnets synspunkter skal tillegges vekt i samsvar med dets alder og modenhet.



Ut ifra svarene vi har mottatt fra lærerne kan det synes som om de ikke er klar over at intensiv opplæring kan gis som eneundervisning i en kort periode hvis det er til elevens beste. Både på spørsmålet om hvilke forhold de legger vekt på i vurderingen, og i hvor lang periode elever vanligvis får intensiv opplæring som eneundervisning, svarer de fleste lærerne at det kun er elever med vedtak om spesialundervisning som kan få dette.

I svarene gjengir noen av lærerne hvilke forhold de legger vekt på i vurderingen av om en elev skal få intensiv opplæring som eneundervisning. Det fremstår imidlertid som uklart for Statsforvalteren om dette gjelder forhold som blir vektlagt generelt i vurderingen av om en elev skal få intensiv opplæring, eller om lærerne viser til forhold som vektlegges spesielt i vurderingen av om en elev skal få intensiv opplæring som eneundervisning. Fordi de fleste lærerne svarer at det i liten grad, eller ikke, benyttes eneundervisning som intensiv opplæring, er det videre vanskelig å fastslå om eneundervisningen foregår i en kort periode, slik lovbestemmelsen krever.

For Statsforvalteren kan det se ut som grensdragningen mellom spesialundervisning og eneundervisning som tiltak for å gi elever egnet intensiv opplæring slik at forventet progresjon blir nådd, er noe uklar for lærerne. Det er ikke et krav om å gi elever som behøver tidlig innsats eneundervisning, men tiltakene som skolen setter inn skal være *egnet*. Eneundervisning er følgelig et verktøy som kan være hensiktsmessig for den enkelte elev dersom det foregår i en kort periode og er til elevens beste. Tiltaket er trukket frem og nevnt spesifikt i loven for å signalisere at også elever uten vedtak om spesialundervisning kan få eneundervisning.

Samtidig er det etter Statsforvalterens vurdering positivt at skolen forsøker å gi den intensive opplæringen i klasserommet eller i større grupper, da inkludering er et grunnleggende prinsipp i skolen. Det er viktig at opplæringen i størst mulig grad blir organisert slik at elevene kan være en del av et inkluderende læringsmiljø.

Det at skolen ikke *vurderer* om intensiv opplæring som eneundervisning kan være egnet og til den enkelte elevens beste, vil etter vår vurdering kunne medføre at elever ikke får den nødvendige oppfølgingen i form av tidlig innsats som kunne ha bidratt til at eleven raskt når forventet progresjon. En henvisning til PPT vil være en tidkrevende prosess, og det vil være uheldig dersom tidkrevende saksbehandlingskrav bidrar til å forsinke innsatsen for å hjelpe elever som trenger det. Dette har også sammenheng med formålet med intensiv opplæring, som er at elever raskt skal få egnet støtte og opplæring når problemet oppstår, slik at problemet ikke skal få mulighet til å utvikle seg videre.<sup>3</sup>

Verken rektor eller noen av lærerne nevner i spørreskjemaet at de vurderer hva som er til elevens beste når de vurderer om elever skal få intensiv opplæring som eneundervisning. Dette kan imidlertid ha sammenheng med at skolen i svært liten grad bruker eneundervisning som tiltak for å gi eleven den intensive opplæringen han eller hun trenger for å oppnå forventet progresjon. Vi har som tidligere nevnt ikke mottatt noen dokumentasjon som viser hvilke retningslinjer eller rutiner skolen har for å vurdere om en elev skal få den intensive opplæringen som eneundervisning. Det er dermed vanskelig for oss å se hvordan skolen vurderer hensynet til elevens beste og hvordan elevens perspektiv er hørt, ivaretatt og vektlagt.

---

<sup>3</sup> Se [2 Intensiv opplæring \(udir.no\)](#) punkt 2.1.



Som konkludert med under rettslig krav 2 har ikke rektor bestemt en fast fremgangsmåte for hvordan skolen skal oppfylle kravene i regelverket. Dermed får heller ikke rektor kontrollert at lærerne følger fremgangsmåten i praksis. Det ser ut som om skolen i liten grad vurderer intensiv opplæring som eneundervisning dersom det er til elevens beste. Følgelig finner vi at rektor ikke har bestemt en fast fremgangsmåte som lærerne kan følge *dersom skolen i fremtiden* skulle gitt en eller flere elever intensiv opplæring som eneundervisning.

### **Konklusjon**

Rektor følger ikke opp at elevene på 1. til 4. trinn får den intensive opplæringen som eneundervisning i en kort periode kun hvis det er til elevens beste.

Det rettslige kravet er ikke oppfylt.



### **3 Statsforvalterens reaksjoner**

#### **3.1 Pålegg om retting**

I kapittelet ovenfor har vi konstatert at kommunen ikke oppfyller regelverket på alle områder. Vi pålegger kommunen å rette opp følgende forhold, jf. opplæringsloven § 14-1 første ledd, jf. kommuneloven § 30-4:

Kommunen må sørge for at skolen vurderer om det er elever på 1. til 4. trinn som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning, og om disse elevene raskt får egnet intensiv opplæring slik at de oppnår forventet progresjon, jf. forskrift til opplæringsloven § 3-10, jf. opplæringsloven §§ 1-3 og 1-4 og barnekonvensjonen artikkel 3 og 12. Kommunen må sørge for:

1. At rektor sørger for at lærerne, som en integrert del av opplæringen, vurderer om det er elever på 1. til 4. trinn som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning.
2. At rektor sikrer at elever på 1. til 4. trinn som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning, raskt får egnet intensiv opplæring slik at forventet progresjon blir nådd.
3. At rektor følger opp at elevene på 1. til 4. trinn får den intensive opplæringen som eneundervisning i en kort periode kun hvis det er til elevens beste.

#### **3.2 Oppfølging av påleggene**

Kommunen skal iverksette tiltak for å rette brudd på regelverket umiddelbart. Når påleggene er rettet, skal kommunen erklære at retting er gjennomført og redegjøre for hvordan det har blitt rettet. Vi ber om at dere viser til hvilket rettslig krav dere omtaler i deres tilbakemelding.

Frist for retting er 20. mars 2023. Vi vil ikke avslutte tilsynet før kommunen, gjennom erklæringen og redegjørelsen, har vist at påleggene er rettet.

### **4 Kommunen har rett til å klage**

Tilsynsrapporten er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. Kommunen kan klage på enkeltvedtaket.

Hvis kommunen klager, må det gjøres innen tre uker. Fristen gjelder fra beskjed om brevet har kommet frem til kommunen, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29. Kommunen sender klagen til oss. Vi har muligheten til å omgjøre vedtaket. Hvis vi ikke er enig med kommunen, sender vi klagen til Utdanningsdirektoratet som avgjør saken.

Kommunen kan be om at vi ikke setter i verk vedtaket før klagefristen er ute, eller klagen er endelig avgjort av Utdanningsdirektoratet, jf. forvaltningsloven § 42.

Kommunen er part i saken og har rett til innsyn i sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18.



Statsforvalteren i Oslo og Viken

Oslo, 3. januar 2023

Anne-Mette Nessøe  
seniorrådgiver

Ingrid Solberg Jørgensen  
rådgiver

Anne Eie  
seniorrådgiver

**STATSFORVALTEREN I OSLO OG VIKEN**

Postboks 325, 1502 Moss | [sfovpost@statsforvalteren.no](mailto:sfovpost@statsforvalteren.no) | [www.statsforvalteren.no/ov](http://www.statsforvalteren.no/ov)





## 5 Dokumenter

Følgende dokumenter ble benyttet under utføringen av tilsynet:

- Spørreskjemaet «Tilsyn med opplæringsloven § 1-4 – Tidlig innsats – Cicignon skole»