



Statsforvaltaren i Rogaland

Tilsynsrapport - Vedtak

Tidleg innsats 1. til 4. trinn

Vindafjord kommune – Ølen skule – juni 2023



Samandrag

Vi fører tilsyn med Vindafjord kommune. Temaet for tilsynet er tidleg innsats 1. til 4. trinn og krava er henta frå opplæringslova § 1-4.

Skulen har plikt til å gi intensiv opplæring til dei elevane på 1.-4. trinn som står i fare for å bli hengande etter i lesing, skriving eller rekning. Hensikta er at elevane raskt får eigna støtte og oppfølging, slik at problema ikkje får høve til å utvikle seg.

Vi har funne at Ølen skule gjennomfører kartleggingar slik at dei har oversikt over ferdigheitene til elevane i lesing og rekning, og at elevane får ekstra oppfølging. Dei samla funna våre viser likevel at Ølen skule ikkje har ei felles forståing for kva som ligg i lovkravet om intensiv opplæring. Derfor er det heller ikkje felles forståing for kven som treng intensiv opplæring. Konsekvensen av dette er at skulen ikkje oppfyller krava på alle områda.

Vår konklusjon er at Vindafjord kommune ikkje sørger for at Ølen skule oppfyller krava til tidleg innsats 1.-4. trinn.

Kommunen fekk ein førebels tilsynsrapport og har ikkje uttalt seg innan fristen. Vi gjer no vedtak med pålegg om retting. Kommunen har rettefrist til 01.11.2023.

Innhald

1	Innleiing	3
1.1	Kort om kommunen og skulen	3
1.2	Om gjennomføringa av tilsynet.....	3
1.3	Formålet med tilsynet	4
2	Tidleg innsats 1.-4. trinn	4
2.1	Rettslege krav	4
2.1	Våre observasjonar, vurderingar og konklusjonar	5
2.1.1	Å identifisere elevane det gjeld.....	6
2.1.2	Eleven skal få hjelp raskt.....	8
2.1.3	Eleven skal få eigna intensiv opplæring.....	9
2.1.4	Eleven sitt beste	10
2.1.5	Verknaden av den intensive opplæringa.....	12
3	Våre reaksjonar.....	13
3.1	Pålegg om retting.....	13
3.2	Oppfølging av pålegga.....	14
4	De har rett til å klage.....	14
	Liste over dokumentasjon.....	15

1 Innleiing

Vi fører tilsyn med offentlege skular, jf. opplæringslova § 14-1 første ledd, jf. kommunelova kapittel 30.

I tilsyn kontrollerer vi om skulane oppfyller opplæringslova med forskrifter.

Våre tilsyn er offentlig myndighetsutøving, noko som inneber at vi skal gjennomføre tilsynet i samsvar med reglane i forvaltningsretten og offentligelova. I tilsynet behandlar vi personopplysningar. Les meir om vår behandling av personopplysningar på www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/.

1.1 Kort om kommunen og skulen

Vindafjord kommune har 8 775 innbyggjarar, og ca. 1 450 elevar i grunnskulen. Kommunen har ni grunnskular der elevtala spenner seg frå ca. 25 til 300 elevar. Rundt 30% av elevane på 5. trinn har vore på nivå 1 på lesing og rekning på nasjonale prøvar dei siste 5 åra. Deloitte gjennomførte forvaltningsrevisjon i kommunen på internkontroll i barnehage og skule i 2021. Tidleg innsats var eit av temaa dei vurderte. Der fann dei at kommunen hadde gode system for å sikre at det blir gjennomført kartleggingsprøver, og at resultata blir følgt opp. Dei fann også at kommunen ikkje hadde utarbeidd rutinar for korleis skulane skulle sikre lovkrava om tidleg innsats på 1.-4. trinn.

Ølen skule er den nest største skulen i kommunen med 280 elevar frå 1.-10. trinn. Det er 38 lærarar og 8 assistentar som arbeider ved skulen. Leiinga består av rektor og to avdelingsleiarar. 35 elevar ved skulen får spesialundervisning og 39 får særskilt norskopplæring. Ølen skule har fleire elevar på nivå 1 i lesing og rekning enn gjennomsnittet i kommunen.

1.2 Om gjennomføringa av tilsynet

Vi opna tilsyn med Vindafjord kommune i brev frå 07.03.2023. De vart pålagd å levere dokumentasjon til oss. Vi har fått dokumentasjonen for å gjennomføre tilsynet.

Temaet for tilsynet er tidleg innsats 1.-4. trinn, jf. opplæringslova § 1-4:

På 1. til 4. årstrinn skal skolen sørge for at elevar som står i fare for å bli hengane etter i lesing, skriving eller rekning, raskt får eigna intensiv opplæring slik at forventa progresjon blir nådd. Om omsynet til eleven sitt beste talar for det, kan den intensive opplæringa i ein kort periode givast som eineundervisning.

Vi har ikkje sett på korleis de oppfyller andre krav i regelverket.

Dersom Ølen skule ikkje følger regelverket, kan vi påleggje retting.

Det er kommunen som har det overordna ansvaret for at krava i opplæringslova blir gjennomførte, jf. opplæringslova § 13-10. Vi gir derfor eventuelle pålegg i tilsynet til kommunen som har ansvaret for at skulen rettar opp brot på regelverket.

Vi sende førebels tilsynsrapport til dykk 09.06.2023. I han presenterte vi våre førebelse vurderingar og konklusjonar.

1.3 Formålet med tilsynet

Formålet med tilsynet er å kontrollere om kommunen gir intensiv opplæring i tråd med reglane om tidleg innsats 1.-4. trinn i opplæringslova § 1-4.

Ferdigheiter i lesing, skriving og rekning er viktige for den framtidige læringa og meistringa til eleven. Dersom det ikkje blir sett i verk tiltak tidleg i opplæringa, kan utfordringa til elevane få utvikle seg og forsterke seg over tid. Derfor er det klare krav til korleis den intensive opplæringa skal gjennomførast.

Intensiv opplæring er ein del av den ordinære tilpassa opplæringa. Det skal vere ein kortvarig og målretta innsats frå skulen i lesing, skriving eller rekning for elevane som har behov for det. Målet er at elevane raskt skal nå trinnet sin forventa progresjon i ferdigheitene.

Det er store skilnadar når det gjeld kor stor del av elevane som har vedtak om spesialundervisning, og korleis spesialundervisninga blir organisert i Noreg. Dette kan tyde på at kommunane praktiserer grenseoppgangen mellom ordinær opplæring og spesialundervisning ulikt. Det er viktig at skulane identifiserer kven av elevane som har behov for intensiv opplæring og kven som har behov for spesialundervisning for at elevane skal få rett hjelp.

2 Tidleg innsats 1.-4. trinn

2.1 Rettslege krav

Skulen skal identifisere elevane som står i fare for å bli hengande etter i lesing, skriving eller rekning på 1.-4. trinn.

Skulen skal vurdere om elevane står i fare for å bli hengande etter i lesing, skriving eller rekning ut frå forventa progresjon i ferdigheitene. Forventa progresjon må vurderast ut frå eit fagleg skjønns der ein både legg kompetansemåla i læreplanverket og forventa måloppnåing til grunn. Terskelen skal vere låg for at skulen vurderer at elevane står i fare for å henge etter.

Skulen skal gjennom løpande og systematisk undervegsvurdering få oversikt over elevane som står i fare for å bli hengande etter. Kartleggingsprøver vil også identifisere elevane. Dersom ein elev skårar under kritisk nivå på ei kartleggingsprøve, tilseier det at eleven har behov for intensiv opplæring. Det er eit premiss at eleven ikkje skal ha avvik frå kompetansemåla i læreplanverket.

Skulen skal raskt gi elevane som står i fare for å bli hengande etter i lesing, skriving eller rekning intensiv opplæring.

Formålet med intensiv opplæring er at elevane raskt får eigna støtte og oppfølging, slik at problema ikkje får høve til å utvikle seg. Når skulen har identifisert elevane som står i fare for å bli hengande etter, skal dei derfor raskt gi eleven intensiv opplæring. Skulen kan for eksempel ikkje vente på resultat frå kartleggingar før dei set i gang. Måten skulen planlegg, organiserer og gjennomfører den intensive opplæringa skal heller ikkje forsinka innsatsen.

Skulen skal gi eleven eigna intensiv opplæring.

Skulen skal gi eigna intensiv opplæring ut frå den enkelte eleven sine behov. Det vil seie at skolen må bruke fagleg skjønns for å vurdere korleis den intensive opplæringa best kan organiserast og gjennomførast. Prinsippet om inkludering og omsynet til elevens beste skal leggjast til grunn.

Inkludering er eit grunnleggjande prinsipp i norsk skule. Derfor skal skulen organisere og gjennomføre den intensive opplæringa slik at eleven i størst mogleg grad opplever å vere ein del av eit inkluderande læringsmiljø.

Dersom oppfølginga av eleven skal bli vellukka, er det viktig at foreldra får nødvendig informasjon frå skulen.

Skulen skal legge omsynet til elevens beste til grunn når dei gir den intensive opplæringa i gruppe og eineundervisning.

Barnets beste skal alltid vere eit grunnleggjande omsyn ved alle handlingar som berører barn. Kva som er barnet sitt beste må vurderast utifrå ulike moment, som for eksempel barnet sin rett til utdanning, sårbarheiter og barnet sitt eige syn og meiningar.

Prinsippet om inkludering er ikkje til hinder for å gi intensiv opplæring i mindre gruppe i kortare periodar når det er nødvendig for læringa til eleven og til eleven sitt beste.

Den intensive opplæringa kan bli gitt som eineundervisning i ein kortare periode berre dersom omsynet til eleven sitt beste talar for det. Det inneber at skulen må gjere ei konkret vurdering av kva som er til eleven sitt beste i kvart einskild tilfelle. I ei slik vurdering må skulen ta omsyn til eleven sitt syn på saka.

Skulen skal følge opp om den intensive opplæringa fører til at eleven når forventa progresjon.

Skulen skal følge opp om den intensive opplæringa fører til progresjon i eleven sine ferdigheiter. Når eleven når forventa progresjon, skal skulen avslutte den intensive opplæringa. Dersom eleven etter rimeleg tid med intensiv opplæring ikkje når forventa progresjon, må skulen vurdere om det er behov for å endre opplegget. Viss den intensive opplæringa avdekkjer at eleven ikkje har tilfredsstillande utbytte av den ordinære opplæringa, gjeld reglane for spesialundervisning.

2.1 Våre observasjonar, vurderingar og konklusjonar

I tilsynet skal vi vurdere om skulen har oppfylt dei rettslege krava, som er formulerte som kontrollspørsmål. Under kvart spørsmål finn de først grunnlaget vi legg til grunn, kalla *våre observasjonar*. Deretter kjem våre vurderingar, og til slutt konklusjonen for kvart kontrollspørsmål der vi stadfestar om de oppfyller krava eller ikkje. Statsforvaltaren vil presisere at det ikkje er dokumentasjonskrav i enkeltsaker når skulen gir intensiv opplæring. Dermed kan ikkje Statsforvaltaren få full oversikt over den intensive opplæringa på Ølen skule. Vi legg den samla informasjonen frå tilsette, elevar, føresette og dokumentasjon til grunn for vurderingane våre.

I dette tilsynet kontrollerer vi intensiv opplæring i tråd med opplæringslova § 1-4. Det betyr kortvarig og målretta tiltak for at den enkelte eleven skal kunne følge trinnet sin forventa progresjon i lesing, skriving og rekning. Spesialundervisning, særskilt språkopplæring og ekstra støtte eller styrking i undervisninga er ikkje intensiv opplæring i denne samanhengen.

Vi bruker omgrepet intensiv opplæring i våre vurderingar, og ikkje tidleg innsats¹.

¹ Jf. forslag til ny opplæringslov § 11-3, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-57-l-20222023/id2967679/>

2.1.1 Å identifisere elevane det gjeld

Identifiserer skulen elevane som står i fare for å bli hengande etter i lesing, skriving eller rekning på 1.-4. trinn?

Våre observasjonar

Vindafjord kommune og Ølen skule har fleire dokument som synleggjer korleis skulane skal følge med på elevane si læring og utvikling. Dokumentet *Kartlegging i Vindafjordskulen – fang opp følg opp* viser til både nasjonale og lokale kartleggingar som Ølen skule skal gjennomføra på dei ulike trinna. Her finn vi at det skal bli laga tiltaksplan for elevar som skårar under kritisk grense.

Årshjul- Tidleg innsats Ølen skule 2022/2023 bygger på den kommunale rutinen.

I *Leseplan 1.- 7. trinn Vindafjord kommune* finn vi tilpassa opplæring som omgrep, men intensiv opplæring er ikkje nemnt. Planen beskriv arbeidet med lesing og skriving som grunnleggjande ferdigheiter på ulike trinn. Leseplanen har fleire aktivitetar som trener skriving som ferdigheit, samtidig les vi at skriving ikkje er vektlagt i planen. Ølen skule har arbeidd fram læringstrapper mot nasjonale prøver i lesing og rekning på 5. trinn. Læringstrappene viser til meistringsnivåa på nasjonale prøver, men viser ikkje til kompetansemåla i læreplanen. Skulen utarbeider også årsplanar i dei ulike faga. Nokre av dei viser til kompetansemål, og viser tydeleg kva aktivitetar som blir nytta i læraren si undervegsvurdering. Andre har tema for innhald i opplæringa som er knytt til læreboka, og viser ikkje når og korleis lærarane vurderer elevane si læring. Skulen bruker Visma for å dokumentere halvårsvurderinga til elevane.

Dokumentet *Overgangsprosedyrar* viser at skulen har faste aktivitetar i overgangen frå barnehage til skulen, mellom anna informasjonsmøte til føresette og møter mellom barnehagen og skulen der kartleggingsresultat er tema.

Resultata frå kartleggingar hausten 2022 viser at ingen elevar var under kritiske grense på 1. og 2. trinn. På 3. trinn var halvparten av elevane under kritisk grense i lesing, og 4 elevar i rekning. I rektor sin oversikt over tidleg innsats 2022-23 finn vi at det er færre elevar på 3. trinn som får intensiv opplæring enn det som er identifisert i kartlegginga hausten. Oversikten viser at det er fleire elevar som får intensiv opplæring på 3.-4. trinn enn på 1.-2.

Ølen skule set av tid til arbeid med å identifisere elevar som står i fare for å bli hengande etter. Vi finn at personalet arbeider med dette både i fellestid, i teamtid, i kontaktlærarmøta, PP-dag og i drøftingsmøte med leiinga. Det er ei forventning om at uro for elevane sitt læringsutbytte blir meldt til leiinga. I intervju fortel lærarane at sjølv om dei snakkar om elevane si læring jamleg både på trinn og med leiinga, blir det opp til den enkelte lærar å identifisere og konkludere med kven som treng intensiv opplæring. Lærarar fortel i intervju at dei opplev at skulen ikkje arbeider strukturert med å avdekke, og at dei er usikre på korleis dei skal gjennomføre dei ulike kartleggingane.

Det er uklart om og korleis lærarane bruker læringstrappene og leseplanen. Leiinga fortel i intervju at dei har ei forventning om at lærarane bruker trappene i arbeidet med å identifisere elevar.

I intervju fortel lærarane at dei ikkje har diskutert terskel og forventa progresjon som omgrep i personalet, dette blir stadfesta av leiinga. Generelt finn vi at omgrepet intensiv opplæring er lite

brukt i alle planane. Rektor kjenner rettleiaren² for tidleg innsats, men han har ikkje vore tema i personalet.

Våre vurderingar

Regleverket krev at skulen identifiserer kva elevar som står i fare for å bli hengande etter, utifrå kva som er forventa progresjon i lesing, skriving eller rekning. Terskelen for å vurdere at ein elev kan henge etter, skal vere låg.

Kommunen har mange verktøy for å overvake og følge med på elvane si læring og utvikling i lesing og rekning slik at dei kan få oversikt og identifisere elevar som står i fare for å bli hengande etter. Vi finn ikkje tilsvarande i skriving.

Leiinga ved Ølen har oversikt over kven som får intensiv opplæring, kor mange elevar som er under kritisk grense, og har sett av tid til å analysere resultata. Intervju og dokumentasjon viser at lærarane analyserer elevane sine kartleggingsresultat, men dei gir ikkje ei samla vurdering av den enkelte eleven sine ferdigheiter. Vi finn derfor ikkje ein innarbeidd og felles praksis for å samanhalde den enkelte eleven sin ferdigheiter opp mot forventa progresjon og kor langt ein har kome i opplæringa.

Både i overgangsrutinen og i rutine for kartlegging finn vi verktøy som skal nyttas for å avdekka utfordringar tidleg. Likevel er dei tilsette usikre på korleis dei skal identifisere elevar på 1. og 2. trinn. Når vi samla sett finn at få elevar får intensiv opplæring i begynnaropplæringa kan dette, etter vår vurdering, henge saman med ein for høg terskel for å gi intensiv opplæring. Intensiv opplæring i begynnaropplæringa handlar også om å gjennomføre tiltak som kan forebygge. Elevar som står i fare for å bli hengande etter kan ha behov for målretta tiltak før vanskane viser seg. Dette betyr at lærarane må vite kva risikofaktorar dei skal sjå etter, og bruke informasjonen dei har fått frå barnehagen.

Årsplanane vi er kjent med viser etter vår vurdering ikkje kva som er forventa progresjon i ferdigheitene, eller korleis lærarane skal gjennomføre undervegsvurdering i faget. Læringstrappa i lesing tek ikkje utgangspunkt i læreplanen, og trappa seier lite om dei ferdigheitene elevane skal lære. Reknetrappa kan, i større grad, støtte arbeidet med å identifisere elevar som står i fare for å bli hengjande etter. Det er uklart for oss korleis trappene er tenkt brukt og korleis dei faktisk blir brukt. Leseplanen er etter vår vurdering eit egna verktøy, men vi kan ikkje sjå at denne planen ligg til grunn for leseopplæringa. Intervjua stadfester at skulen ikkje har arbeidd med forventa progresjon i ferdigheitene. Vi meiner derfor at skulen ikkje vurderer forventa progresjon ut frå kompetansemål og forventa måloppnåing.

Vi meiner at skulen praktiserer ein for høg terskel av fleire grunnar. Kritisk grense på kartleggingsprøvar er, og skal vere, ein del av systemet for å overvake elevane sine ferdigheiter, men det er ikkje tilstrekkeleg. Lova krev også at skulen løpande vurderer om elevar kan henge etter, uavhengig av kartleggingar. I tillegg finn vi at færre elevar på 3. trinn får intensiv opplæring samanlikna med dei som er identifiserte i kartleggingane. Høg terskel kan føre til at elevar som treng hjelp ikkje får det, eller får hjelp for seint, og elevar som skulle hatt spesialundervisning får feil hjelp. Denne praksisen kan verke mot lova si hensikt, som er å gi elevane tidleg hjelp slik at vanskane ikkje får høve til å utvikle seg.

Konklusjon

² [Udir - intensiv opplæring](#)

Funna våre viser at skulen ikkje har arbeidd fram ei felles forståing for kva intensiv opplæring er. Dermed har dei heller ikkje ei felles forståing for kven som treng intensiv opplæring. Dokumentasjon og intervju viser at nokre av elevane som er identifisert, og som får intensiv opplæring, har store og vedvarande behov, og at dei derfor ikkje er i målgruppa for intensiv opplæring. Vi finn eksempel på at elevar med intensiv opplæring har avvik frå kompetansemål. I lova er det eit premiss at elevar ikkje skal ha avvik frå læreplanen i den intensive opplæringa.

For å få rett praksis må skulen løpande vurdere om elevar skal få intensiv opplæring. Som rettesnor i undervegsvurderinga må skulen og lærarane bruke læreplanen, plan og gjennomføring av undervisninga, deira kompetanse om elevanes si læring og sitt pedagogiske skjønn. I tillegg må skulen definere progresjon elevane si læring i lesing, skriving og rekning på 1. – 4. trinn i tråd med læreplanen³ og ha ei klar forståing for kva som er terskelen for å stå i fare for å bli hengande etter.

Statsforvaltaren sin konklusjon er at skulen ikkje oppfyller krava på dette punktet.

2.1.2 Eleven skal få hjelp raskt

Gir skulen elevane som står i fare for å bli hengande etter i lesing, skriving eller rekning raskt intensiv opplæring?

Våre observasjonar

Skulen har fast styrkingsressurs i norsk og matematikk på 1.-4. trinn. Dette er ei ny organisering av skuleåret. Før blei den intensive opplæringa gitt i form av fastlagte kurs. I eigenvurdering og intervju kjem det fram at ressursen blir brukt til ulike oppgåver som for eksempel intensiv opplæring, ekstra hjelp, testing og fagarbeidaroppgåver. Årshjulet for tidleg innsats viser at lærarane skal setje inn tiltak når dei har kartlagt elevane og analysert resultatata.

I intervju kjem det fram at skulen har lagt om frå kurs til styrkingsressurs fordi elevane ofte måtte vente på kurs for å få intensiv opplæring, og at det var mindre tilpassingar i den ordinære opplæringa. I tillegg var det ei svakheit at kursa blei utsette pga. ressursmangel, og at kursa ikkje var tilpassa den enkelte eleven sine behov. Hensikta med styrkingsressursen er, slik vi forstår det, å ha tilgjengeleg ressursar slik at eleven kan få intensiv opplæring når det er behov. Vi finn ikkje ei beskriving av oppgåvene til styrkingsressursen, og det er uklart om ressursen har fleire oppgåver enn intensiv opplæring. Leiinga seier at ei svakheit med noverande system er at lærarane opplever at det er krevjande å få tid til intensiv opplæring i tillegg til andre oppgåver i klasserommet. Vi får opplyst at andre oppgåver og fråvær set styrkingsressursen under press.

Både lærarar og foreldre seier at det er ulikt kor lang tid det har gått frå skulen har identifisert at eleven står i fare for å bli hengande etter, til eleven faktisk får ekstra hjelp.

Våre vurderingar

Vi meiner at skulen har tilgjengelege ressursar og eit årshjul som legg til rette for at elevane raskt skal kunne få intensiv opplæring i lesing, skriving og rekning. Det er ei svakheit ved systemet at oppgåvene til styrkingsressursen ikkje er klart definerte, og at styrkingsressursen blir brukt til å dekke opp oppgåver og manglar på andre område enn intensiv opplæring.

³ <https://www.udir.no - kompetansemål og vurdering i norsk>

Det er få elevar som får intensiv opplæring på 1. og 2. trinn på Ølen skule, og det kan indikere at elevane ikkje får intensiv opplæring raskt nok. Vi vurderer likevel at det heng saman med at elevane ikkje blir identifiserte, jf. førre kontrollspørsmål, og at det ikkje er ressursmangel eller skulen si organisering som forseinkar innsatsen.

Konklusjon

Vår vurdering er at systemet er eigna til at elevane raskt kan få intensiv opplæring når dei først har blitt identifiserte .

Statsforvaltaren sin konklusjon er at skulen oppfyller krava på dette punktet.

2.1.3 Eleven skal få eigna intensiv opplæring

Gir skulen elevane som står i fare for å bli hengande etter i lesing, skriving eller rekning eigna intensiv opplæring?

Våre observasjonar

I intervju og eigenvurdering fortel leiinga at lærarane skal utarbeide tiltak på grunnlag av observasjonar og kartleggingar av eleven sine ferdigheiter, og at lærarane drøftar dette i lag på trinn. Den intensive opplæringa blir oftast gitt i grupper, men tilpassa den enkelte sitt behov. Tiltaka skal skriftleggjerast i Stafettlogg, og foreldra får elles informasjon på kontaktmøte eller telefon. Lærarane på si side uttrykker usikkerheit om korleis dei skal gjennomføre den intensive opplæringa, og korleis forholdet mellom intensiv opplæring, tilpassa opplæring og styrking er. Dei opplever det som utfordrande å tilpasse den intensive opplæringa til den enkelte eleven sine behov på gruppe, og seier at dei ikkje alltid har ein plan for den enkelte eleven. Dei spør alltid om eleven har lyst til å bli med ut på gruppe.

Elevane Statsforvaltaren har snakka med opplever at dei får god hjelp til å øve på det dei syns er vanskeleg. Dei fortel at dei har fått ekstra hjelp over tid, og at det er fint å gå ut på grupperom. Dei trur at dei vil trenge ekstra hjelp neste skuleår også. Foreldra kjenner også godt til at barna deira får ekstra hjelp. Dei har fått ulik informasjon frå skulen, men har ikkje detaljert kjennskap til den intensive opplæringa til deira barn.

I utvalde Stafettloggar og referat frå pedagogisk analyse på fellestid finn vi både eksempel på individuelle tiltak og felles tiltak for fleire elevar. Nokre tiltak er konkrete, som arbeid med høgfrekvente ord, AskiRaski, addisjon, medan andre er mindre konkrete som lesetrening og mattegruppe. Vi finn ikkje tiltak på skriving.

I dialogmøte mellom skuleeigar, PPT og Ølen skule les vi at skulen våren 2023 har arbeidd med Udir sin kompetansepakke om inkluderande praksis i profesjonsfellesskapet. Her les vi også at leiinga vurderer at dei treng meir kompetanse i lesing i heterogene grupper på småtrinnet, og at dei ønsker bistand frå skuleeigar og PPT for å finne ut korleis dei kan nå nasjonalt snitt i basisfaga på 1.-4. trinn.

Våre vurderingar

Målet med å gi elevar intensiv opplæring er at den enkelte eleven skal nå igjen resten av trinnet i den eller dei ferdigheitene dei ikkje har hatt forventet progresjon. Det betyr at den intensive opplæringa må vere eigna og tilpassa den enkelte eleven sine behov. Ein føresetnad for dette er at skulen har identifisert kva område eleven må trenast ekstra på for å nå forventet progresjon. Har eleven vanskar med å trekke saman lydar til ord eller lese høgfrekvente ord lydrette? Strever

eleven med plassverdisystemet eller halvering? Er det å skilje mellom vokalar og konsonantar eller å forme bokstavane som gjer at skrivinga er vanskeleg?⁴ Skulen må setje inn målretta tiltak på det aktuelle området.

Statsforvaltaren er ikkje i tvil om at styrkingsressursen i klassen blir brukt til å hjelpe elevar. Vi meiner likevel at hjelpa skulen gir til elevane ikkje er intensiv opplæring, jf. oppl. § 1-4. For det første finn vi eksempel på at elevar får opplæring på lågare kompetansemål enn trinnet tilseier. For det andre er ikkje eleven sine behov kartlagt slik at skulen har klart føre seg kva område eleven treng hjelp på. Skulen spør heller ikkje systematisk elev og føresette om kva dei meiner er eleven sitt behov. For det tredje er det uklart kva tiltak skulen set inn ovanfor den enkelte eleven. Vi finn overvekt av generelle tiltak som lesetrening, tilpassa leselekse og mattegruppe. Vår vurdering er at skulen ikkje har vurdert kva som vil vere eigna tiltak utifrå den enkelte eleven sine behov, og kva som vil vere til eleven sitt beste. Tiltak innanfor skriving er fråverande i funna våre.

Det er tydeleg at lærarane er medvitne at elevane skal kjenne seg inkluderte i fellesskapet sjølv om dei arbeider på grupperom. Inkludering handlar om fagleg og sosial inkludering i like stor grad som organisering. Skulen har starta med kompetanseheving på området, og er slikt sett på veg mot å få ei felles forståing for inkludering. Vi meiner at prinsippet om inkludering ikkje er ein del av vurderinga av kva som vil vere eigna intensiv opplæring pr. no.

Dersom oppfølginga av eleven skal bli vellukka, er det viktig at foreldra får nødvendig informasjon frå skulen. Informasjonen til føresette varierer mykje, og vi vurderer derfor at skulen samla sett ikkje informerer føresette i tilstrekkeleg grad.

Konklusjon

Vi meiner at det er god praksis å setje av tid til å analysere resultata for å finne tiltak både på individ- og klassenivå. Dei samla funna viser likevel at analysearbeidet ikkje munnar ut i eigna tiltak tilpassa den enkelte eleven sine behov i stor nok grad. Det krevst god kompetanse på begynnaropplæringa for å kunne analysere og finne eigna tiltak. Skulen har vurdert at dei treng auka kompetanse på basisfaga på 1.-4. trinn. Udir sin rettleiar for intensiv opplæring presiserer at skuleeigar har det overordna ansvaret for at regelverket blir følgt, herunder at skulen har nødvendig kompetanse.

Dei samla funna viser at skulen ikkje gir eigna intensiv opplæring ut frå den enkelte eleven sine behov, og at skulen ikkje informerer føresette i tilstrekkeleg grad.

Statsforvaltaren sin konklusjon er at skulen ikkje oppfyller krava på dette punktet.

2.1.4 Eleven sitt beste

Legg skulen omsynet til elevens beste til grunn når dei gir den intensive opplæringa i gruppe og eineundervisning?

Våre observasjonar

I eigenvurdering og intervju fortel lærarane at intensiv opplæring stort sett blir gitt i grupper, men at opplæringa i nokre tilfelle blir gitt som eineundervisning dersom eleven har så store utfordringar at det er til eleven sitt beste. Det blir også sagt at eineundervisning er eit ressurs spørsmål som er avhengig av at styrkingsressursen ikkje vert brukt til sjukefråvær eller

⁴ Eksempel frå *Leseplan 1.-7. trinn Vindaffjord kommune s. 9-10* og *Læringstrapp matematikk 1.-4. klasse*.

elever med åtferdsutfordringar. Lærarane fortel også at dei er sensitive til korleis eleven opplev det å få opplæringa si i gruppe eller eineundervisning. Dei er nøye med å sjekka ut med elevane om dei syns det er greitt å arbeide i lag med andre elevar i ei lita gruppe. Lærarane meiner det er viktig å vere fleksibel og alltid ta omsyn til om eleven vil arbeide i klassen eller i ei gruppe. Nokre gonger er den intensive opplæringa gitt i gruppe saman med elev som har spesialundervisning. Då er dette gjort fordi elevane ønskte dette.

I eigenvurdering og intervju fortel leiinga at lærarane tar omsyn til eleven sitt behov for inkludering ved å ha intensiv opplæring i gruppe eller stasjonsarbeid. Eineundervisning blir gjennomført i sjeldne tilfelle, og berre dersom dette er til beste for eleven og læringsutbyttet. I tilsynet har vi fått kjennskap til ei sak der eleven fekk intensiv opplæring åleine. Innhaldet i opplæringa ga effekt etter kort tid og blei avslutta. Vi finn ikkje ei konkret vurdering av kvifor eineundervisning blei valt, eller om skulen tok omsyn til eleven sitt syn på saka.

Skulen har ikkje ein felles rutine som sørger for at eleven blir høyrte før ein sett i gang med intensiv opplæring. Vi finn heller ikkje eit system for at skulen høyrer elevane om innhaldet og organiseringa av den intensive opplæringa. Lærarar fortel i intervju at dei spør elevane om gruppesamansetning, og rektor stadfestar at dette ansvaret særleg er lagt til kontaktlærarane. Rektor fortel at eineundervisning blir gjennomført fordi eleven vil og ønsker det. Leiinga meiner at lærarane på skulen har god kompetanse i å vurdere barns beste, men at dette ikkje har vore tema i profesjonsfellesskapet.

Elevane Statsforvaltaren har snakka med opplev i varierende grad at lærarane spør dei om deira meiningar. Dei fortel at dei liker å arbeide på grupperom saman med dei andre i gruppa. Dei opplev at opplæringa blir gjennomført slik dei ønskjer det.

Våre vurderingar

Barnets beste skal alltid vere eit grunnleggjande omsyn ved alle handlingar som berører barn. Vi er ikkje i tvil om at Ølen skule og lærarane legg dette omsynet til grunn for den intensive opplæringa. Elevane var nøgde med å arbeide i grupper fordi dei hadde høg trivsel både med lærar og dei andre elevane på gruppa.

Vi meiner likevel at Ølen skule ikkje har ein praksis der dei *vurderer* kva som er barnet sitt beste i tråd med lovkrava. Vi finn ikkje at skulen og lærarane kan gi ei grunngjeving for deira val i desse sakene, som viser at dei har gjort reelle vurderingar. Dei kan eksempelvis ikkje vise at dei har vektlagt eleven sin rett til utdanning, sårbarheiter og eleven sitt eige syn og meiningar

I lova finn vi at prinsippet om inkludering ikkje er til hinder for å gi intensiv opplæring i mindre gruppe i kortare periodar når det er nødvendig for læringa til eleven og til eleven sitt beste. Ei utfordring med praksis på Ølen skule er at dei sakene vi har fått dokumentert i tilsynet er prega av at elevane får systematisk undervisning i grupper over ein lengre periode. Det står eksplisitt i lova at den intensive opplæringa i grupper skal vere i ein kort periode. Vi meiner derfor at skulen har ein praksis som ikkje er i tråd med lova. Når skulen og lærarane skal vurdere kven som skal ha intensiv opplæring i gruppe skal omsynet til barnets beste vurderast. Kven elevane sjølv ønsker å arbeide med kan vurderast, men like viktig er det å vurdere om den enkelte får best intensiv opplæring i den aktuelle gruppa. I nokre tilfelle vil læraren sitt skjønn vere at eleven sitt ønske ikkje er til elevens sitt beste reint fagleg. Vi finn ikkje at slike vurderingar ligg til grunn for den intensive opplæringa på Ølen skule.

Den intensive opplæringa kan bli gitt som eineundervisning i ein kortare periode berre dersom omsynet til eleven sitt beste talar for det. Det inneber at skulen må gjere ei konkret vurdering av kva som er til eleven sitt beste i kvart einskild tilfelle. I ei slik vurdering må skulen ta omsyn til eleven sitt syn på saka. I intervju seier både tilsette og leiinga at elevar med store utfordringar kan få eineundervisning dersom dei sjølv ønsker det. Dette er uttrykk for ein praksis som ikkje varetar lovkrava. Dersom ein elev har store utfordringar kan det vere viktig å sjå på fleire faktorar i vurderinga. I nokre tilfelle er det gode grunnar for eineundervisning, poenget er at konkrete vurderingar må ha fleire perspektiv enn berre eleven sitt ønske.

I tillegg er det viktig å vere bevisste at elevar med avgrensa utfordringar kan profittere på ei kort drilløkt åleine. For eksempel kan 10 minutt kvar dag i ein kort periode gjere at eleven kan hente igjen forventa progresjon i ein ferdigheit. Saka som vi har fått dokumentert viser at den intensive opplæringa gitt som eineundervisning hadde effekt. Vi meiner at lova opnar for at eineundervisning kan bli gitt, nettopp fordi den kan gi stor effekt på kort sikt. Samtidig må skulen i desse tilfella kunne gjere ei konkret vurdering av kvifor dette er valt.

Konklusjon

Vi meiner at tilsynet har avdekka at skulen manglar eit system for å gjere barns beste vurderingar når dei gir den intensive opplæringa i gruppe eller som eineundervisning.

Statsforvaltaren sin konklusjon er at skulen ikkje oppfyller krava på dette punktet.

2.1.5 Verknaden av den intensive opplæringa

Følger skulen opp om den intensive opplæringa fører til at eleven når forventa progresjon?

Våre observasjonar

I eigenvurdering og intervju fortel lærarane at dei følger opp om den intensive opplæringa fører til progresjon gjennom testing, observasjonar, samtale med heimen og drøfting på PP-dag. I eksempla lærarane fortel om, vurderer dei at eleven vil trenge hjelp også neste skuleår. Dei vurderer om elevar skal meldast opp til PPT saman med PP-kontakten, og meiner at nokre av elevane vil ha vanskar med å nå kompetansemåla for trinnet på mellomtrinnet. Leiinga fortel at elevane får intensiv opplæring så lenge det er behov, og at skulen evaluerer effekten i lag med foreldra. Tiltak i Stafettloggen har alltid ein sluttdato. Leiinga seier at eleven ofte får 1-2 bolkar over 6-8 veker med tiltak, men innanfor lesing er det ofte eit lengre løp.

Føresette meiner at dei snakkar om tiltaka verkar på kontaktmøte eller Stafettloggmøte. Dei meiner at hjelpa i hovudsak fører til progresjon hos eleven, men at eleven framleis vil trenge hjelp. Elevane vi har snakka med, meiner også at dei vil trenge hjelp vidare.

I *Kvalitetssikring av eleven sitt læringsutbytte* les vi at skulen skal kartlegge, vurdere, setje inn tiltak og evaluere før tilvising til PPT. Intensiv opplæring for 1.-4. trinn er ikkje konkret omtala. I årshjul for tidleg innsats les vi at skulen skal evaluere utbytte av tiltaka kontinuerleg, justere undervegs og melde opp til PP-dag, eventuelt psykososialt team, dersom dei ikkje har hatt effekt.

Dokumentet *Dialogmøte* viser at Ølen skule har 9,8 % spesialundervisning på 1.-4. trinn, mens dette er auka til 18,5 % på mellomtrinnet.

Dokumentasjonen i enkeltsakene viser at dei fleste elevane har tiltak i lengre tidsperiodar, tiltaka i Stafettloggen har varigheit mellom 2 månader og eit år. Vi forstår at dei fleste av elevane som har tiltak i 4. klasse, også hadde det førre skuleår. Vi har sett to eksempel på at tiltak blei avslutta

fordi eleven nådde forventa progresjon, og eit eksempel på at elev har fått rett til spesialundervisning etter lengre periode med tiltak.

Våre vurderingar

Skulen skal følge med på om den intensive opplæringa har effekt. Vi finn det sannsynleg at lærarane vurderer om elevane har progresjon i ferdigheitene. Hensikta med intensiv opplæring er at eleven det gjeld skal bli sett i stand til å følge den alminnelege progresjonen i undervisninga på trinnet. Progresjon hos eleven er ikkje tilstrekkeleg i seg sjølv. Dersom eleven over tid ikkje når trinnet sin progresjon, meiner vi at det anten indikerer at tiltaka ikkje har effekt eller at eleven ikkje får tilfredsstillande utbytte av opplæringa, og dermed kan ha rett på spesialundervisning.

Vi meiner at manglande effekt av tiltaka kan ha samanheng med at dei ikkje er eigna, jf. våre vurderingar over. Både årshjulet for tidleg innsats og *Kvalitetssikring av eleven sitt læringsutbytte* omtalar kva skulen skal gjere dersom tiltaka ikkje har effekt. Vi får likevel ulik informasjon om kor systematisk evalueringa av dei enkelte tiltaka er, og i kva grad skulen systematisk følger opp om tiltaka har ønska effekt. Vi finn at praksis i mange tilfelle er at skulen fortset med tiltaka, og vi finn få spor av at skulen har justert eller endra tiltak.

Ølen skule har langt fleire elevar som får spesialundervisning på mellomtrinnet enn på småtrinnet. Det kan vere fleire årsaker til det, men dei samla funna våre viser at elevar får oppfølging over lang tid på småtrinnet. Statsforvaltaren vil presisere skulen fortløpande skal vurdere om eleven har tilfredsstillande utbytte av opplæringa, og at det ikkje er eit krav at eleven skal få intensiv opplæring over lengre tidsperiode først. Nokre elevar vil ha behov for spesialundervisning utan at det er prøvd ut intensiv opplæring først.

Skulen har plikt til å gi intensiv opplæring berre på 1.-4. trinn. Leiinga fortel at elevane får styrking så lenge dei har behov, også på mellomtrinnet. Det er bra dersom skulen har ressursar til å gi ekstra hjelp til elevar som treng det også på mellomtrinnet, men ekstra ressursar kan ikkje brukast til nivådeling og differensiering over lang tid. *Kvalitetssikring av eleven sitt læringsutbytte* er tydeleg på at avvik frå kompetansemål eller organisering, eller behov for kompensatoriske tiltak er vilkår for spesialundervisning.

Konklusjon

Dei samla funna viser at skulen følger opp om eleven har progresjon i ferdigheitene det gjeld, og avsluttar tiltaka dersom dei har ønska effekt. Vi finn likevel ikkje at skulen systematisk vurderer om eleven når forventa progresjon, eller tilpassar tiltaka dersom dei ikkje har effekt.

Statsforvaltaren sin konklusjon er at skulen ikkje oppfyller krava i regelverket på dette punktet.

3 Våre reaksjonar

3.1 Pålegg om retting

I kapitla ovanfor har vi konstatert at de ikkje etterlever regelverket på alle område. Det er kommunen som er ansvarleg for at skulen blir driven i samsvar med regelverket, jf. opplæringslova § 13-10. Vi pålegg dykk å rette opp følgjande, jf. opplæringslova § 14-1 første ledd, jf. kommunelova § 30-4:

Vindafjord kommune må sørge for at Ølen skulen oppfyller krava til tidleg innsats på 1. til 4. trinn, jf. opplæringslova § 1-4.

Kommunen må sørge for at Ølen skule:

- Identifiserer elevane som står i fare for å bli hengande etter i lesing, skriving eller rekning på 1.-4. trinn.
- Gir elevane som står i fare for å bli hengande etter i lesing, skriving eller rekning eigna intensiv opplæring.
- Legg omsynet til eleven sitt beste til grunn når dei gir den intensive opplæringa i gruppe eller som eineundervisning.
- Følger opp om den intensive opplæringa fører til at eleven når forventta progresjon.

3.2 Oppfølging av pålegga

De skal setje i verk tiltak for å rette brot på regelverket straks. Når pålegga er retta, skal de erklære at rettinga er gjennomført og gjere greie for korleis de har retta.

Fristen er 01.11.2023. Vi vil ikkje avslutte tilsynet før de gjennom erklæringa og utgreiinga har vist at pålegga er retta.

Når vi avsluttar tilsynet, vil vi utarbeide eit informasjonsskriv for elevar og foreldre som summere opp tilsynet og kommunens tiltak.

4 De har rett til å klage

Tilsynsrapporten er eit enkeltvedtak etter forvaltningslova § 2 bokstav b. De kan klage på enkeltvedtaket.

Dersom de klagar, må de gjere det innan tre veker. Fristen gjeld frå beskjed om at brevet har komme fram til dykk, jf. forvaltningslova §§ 28 og 29. De sender klagen til oss. Vi har moglegheit til å omgjere vedtaket. Dersom vi ikkje er einige med dykk, sender vi klagen til Utdanningsdirektoratet som avgjer saka.

I forvaltningslova § 32 kan de sjå korleis de skal utforme klagen.

De kan be om at vi ikkje set i verk vedtaket før klagefristen er ute, eller klagen er endeleg avgjort av Utdanningsdirektoratet, jf. forvaltningslova § 42.

De er part i saken og har rett til innsyn i saksdokumenta, jf. forvaltningslova § 18.

Stavanger, 30.06.2023

Randi Bjørkås

Lina Bryne Larsen

tilsynsleiar

Liste over dokumentasjon

Dialogmøte mellom skuleeigar-PPT- skule skuleåret 2022/2023 Ølen skule

Gruppe: 2 Kl

Halvårsvurdering (eksempel)

Kartlegging i Vindafjordskulen

Kartleggingsprøvar 3. klasse resultat

Kvalitetsmelding barnehage og skule 2022

Kvalitetssikring av eleven sitt læringsutbytte

Leseplan 1.-7. trinn Vindafjord kommune

Læringstrapp i arbeidet mot nasjonale prøvar i lesing, 5. klasse

Læringstrapp i matematikk 1.-4. trinn

Møteplan 2020-21

Notat kartlegging: 4. klasse

Overgangsprosedyrar

Oversikt elevar tidleg innsats 1-4 klasse 2022-2023

Oversikt over resultat frå kartlegging Haust – 23 Ølen skule

Pedagogikk og strategi

Skulebasert kompetanseutvikling

Spesialundervisning 2023 1-7. klasse – Ølen skule

Stafettloggar (eksempel)

Tidleg innsats/intensiv opplæring 4. klasse skuleåret 2022-23- Ølen skule

Tidleg innsats 2. klasse

Tilsyn tidleg innsats – Ølen skule Vindafjord kommune April 2023

Årshjul for utviklingssamtalar

Årshjul tidleg innsats Ølen skule

Årsplan i matematikk 2. klasse 2022-23

Årsplan i norsk 3. klasse 2022-23

STATSFORVALTAREN I ROGALAND

Statens Hus, Lagårdsveien 44, Pb 59, 4001 Stavanger | sfropost@statsforvalteren.no |

