

FORELØPIG TILSYNSRAPPORT

Tidlig innsats på 1.- 4. trinn

Hvaler kommune -

Floren skole og Åttekanten skole

Sammendrag

Vi fører tilsyn med Hvaler 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.

Hvaler kommune må sikre at informasjonen fra kartleggingen benyttes slik at alle elever som sliter i fag, får tilbud om intensiv opplæring.

Kommunen har fått en frist for å uttale seg om denne rapporten. Når vi har fått kommunens uttalelse, vil vi vurdere opplysningene fra kommunen og eventuelt gjøre endringer i rapporten. Hvis vi fremdeles finner brudd på regelverket, vil vi fatte et vedtak med pålegg om retting. I vedtaket får kommunen en rettefrist, slik at den kan gjøre de nødvendige endringene.

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	4
1.1	Temaet for tilsynet	4
1.2	Om gjennomføringen av tilsynet	5
2	Tidlig innsats.....	5
2.1	Rettslige krav	5
2.2	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
2.2.2.	Sikrer skolen at informasjon fra kartleggingen nyttes til å avdekke om det er elever som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving og regning, jf. opplæringsloven § 1-4?	7
2.2.3.	Iverksetter skolen tiltak raskt for elever som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving og regning? Er tiltakene i den intensive opplæringen rettet mot den enkelte elevs behov for å øke ferdighetene i lesing, skriving og regning, jf. opplæringsloven § 1-4?	9
2.2.4.	Følger skolen opp at iverksatte tiltak gir elevene økte ferdigheter i lesing, skriving og regning, jf. opplæringsloven § 1-4?	9
3	Varsel om pålegg om retting.....	10
4	Dere kan gi tilbakemelding på rapporten	11

1 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 Hvaler 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 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/tilsyn/.

1.1 Temaet for tilsynet

Temaet for tilsynet er tidlig innsats. I tilsynet vurderer vi om Floren skole og Åttekanten skole har en praksis som er i samsvar med dette regelverket. Vi ser videre på om skoleeier skaffer seg informasjon om hvordan skolene opptre 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 mestringssopplevelse 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.

1.2 Om gjennomføringen av tilsynet

Vi åpnet tilsyn med Hvaler kommune i brev av 22. oktober 2020. 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. Benytter skolen informasjon fra kartleggingen til å iverksette tiltak for elever som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving og regning?
3. Iverksettes tiltakene i den intense opplæringen tilstrekkelig raskt?
4. 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 vi om skolen(e) har en praksis 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.

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

I denne rapporten presenterer vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner.

2 Tidlig innsats

2.1 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 at lærerens løpende observasjon 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 skjønn 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. års-trinn. 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.

2.2 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?

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 fram i den lokale handlingsplanen – Elevenes utbytte av opplæringa – at kommunen har rutiner for kartlegging av elever på 1.- 4. trinn i fagene lesing, skriving og regning.

Det kommer frem i oversikten over kartleggingsprøver, at skolene i kommunen gjennomfører følgende kartlegginger på 1.- 4. trinn hvert år: *IL-basis*, *RELEMO*, *Setningsleseprøven*, *Ordkjedetest*, *Staveprøven*, *Carlsten*. I tillegg brukes Utdanningsdirektoratets prøver i engelsk og matematikk.

Det er kontaktlærerne som er ansvarlige for å gjennomføre obligatoriske kartleggingsprøver; både de nasjonale, og de som er valgt lokalt. At disse rutinene følges opp i praksis, bekreftes i svarene fra spørreskjemaet.

Planen gir god støtte til alle lærere på 1.- 4. trinn, både hva angår elevers progresjon og utvikling innenfor lesing og skriving. Den gir også gode tips om egnede opplegg og tiltak på de ulike klassetrinnene. Lærerne på Floren skole og Åttekanten skole gjør løpende observasjoner og har teammøter. Kartleggingene føres i Conexus engage, en felles digital notatbok, og underveisvurdering dokumenteres i fellessystemene Onenote/Vigilo.

Det er kontaktlærer som gjennomfører kartleggingsprøvene, men i oppfølgingsarbeidet har kontaktlærerne støtte av en lærer i deltidsstilling med ansvar for intensiv opplæring på elever fra 1-4. trinn innenfor lesing. Åttekanten skole får støtte av spesialpedagogisk veileder.

Det går fram av svarene fra Åttekanten skole, at tiltakene for det meste dreier seg om styrking av klassen og bruk av aldersblandete grupper.

Det går fram av svarene, at lesing har størst fokus i oppfølgingsarbeidet.

Fylkesmannen i Oslo og Viken kommer til at Hvaler kommune oppfyller sin forpliktelse til å overvåke elevenes ferdigheter på 1.- 4. trinn.

2.2.2. Sikrer skolen at informasjon fra kartleggingen nyttes til å avdekke om det er elever som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving og regning, jf. opplæringsloven § 1-4?

For å identifisere elever som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving og regning, må det være en bevissthet i personalet om hva som kjennetegner elever på dette nivået.

I *Elevenes utbytte av opplæringen i Hvaler kommune* beskrives en handlingsplan for lese-, skrive- og matematikkopplæring som gjelder for alle skolene i kommunen. I planen kommer det ikke frem noen terskelforståelse for bekymring, men planen gir instruksjoner for hvordan faglærerne skal kartlegge, rapportere og tilrettelegge undervisningen for svake elever.

I svar på spørsmålet om skolen har en felles forståelse av hvor svake ferdighetene må være, svares det noe usikkert på dette spørsmålet. Samtidig forklares det at slike vurderinger er basert på erfaring og faglig skjønn. Elevene som ser ut til å trenge ekstra oppfølging, blir drøftet på teamet og med spesialpedagogisk veileder. Det fremkommer i dokumentasjonen at det er lite ressurser til dette arbeidet.

Rektor på Floren og Åttekanten skole svarer at vurderinger av elevene gjøres på grunnlag av kartleggingsprøver. Det kommer frem i svaret at elever de er bekymret for, blir drøftet med teamleder, spesialpedagogisk veileder og rektor. All kartlegging registreres i Conexus.

Floren skole har jevnlig teammøter med rektor, PPT og spesialpedagogisk ansvarlig. Åttekanten skole har jevnlig teammøter med rektor, og spesialpedagogisk ansvarlig. Det fremkommer ikke i svarene hvor ofte det avholdes teammøter.

Etter å ha sett svarene fra lærere og skole, sitter Fylkesmannen igjen med et inntrykk av at skolene følger opp elever som sliter i fag. Vi finner likevel ikke at det er en ensartet forståelse og en rutinemessig gjennomgang av dette arbeidet.

Resultatene fra Nasjonale prøver 5. trinn viser at Floren skole skoleåret 2019-20 hadde 52,6 % av elevene på laveste nivå i lesing, og 35,6 % på laveste nivå i regning. Inneværende skoleår viser at andelen elever i disse fagene nå har minsket til 21 %, noe som er litt under snittet for landet. (Gjennomsnitt for siste fem år er 35,7 i lesing. Og 36,4 i regning. Snittet for landet siste fem år er 23,5 i lesing, og 34,5 for kommunen. I regning er landssnittet 19,1 og kommunen 33,3).

Resultatene fra Nasjonale prøver 5. trinn viser at Åttekanten skole skoleåret 2019-20 hadde 36 % av elevene på laveste nivå i lesing, og 32 % på laveste nivå i regning. Inneværende skoleår viser at andelen elever i disse fagene nå har minsket til rundt 20 %, noe som er litt under snittet for landet. (Gjennomsnitt for siste fem år er 29,9 i lesing. Og 26,3 i regning. Snittet for landet siste fem år er 23,5 i lesing, og 34,5 for kommunen. I regning er landssnittet 19,1 og kommunen 33,3) Skolen peker seg ikke ut som spesielt svak på dette.

Etter en helhetsvurdering mener Fylkesmannen at det kan se ut som om ikke alle elever som sliter i regning og lesing, har fått den nødvendige oppfølgingen fra skolen. Vurderingen er basert på manglende rutiner i oppfølgingsarbeidet, og at en relativt stor andel av elevene befinner seg på nivå 1 i lesing og regning. På Floren skole skåret over halvparten av elevene tilsvarende laveste nivå i lesing forrige skoleår.

Hvaler kommune må sikre at informasjonen fra kartleggingen benyttes, slik at alle elever som sliter i fag, får tilbud om intensiv opplæring.

2.2.3. Iverksetter skolen tiltak raskt for elever som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving og regning? Er tiltakene i den intensive opplæringen rettet mot den enkelte elevs behov for å øke ferdighetene i lesing, skriving og regning, jf. opplæringsloven § 1-4?

Hvaler kommunen har utarbeidet en egen plan for intensiv opplæring. Her fremkommer en klar målsetting om å tilpasse tiltakene i samsvar med de aktuelle elevenes behov. Det står at det skal skrives rapport senest 14 dager etter kartlegging, men ikke noe om hvor raskt tiltakene skal settes inn.

I svar på spørsmålet om hvor lang tid det går fra det varsles om at en elev står i fare for å bli hengende etter, til det iverksettes tiltak, svarer lærerne noe usikkert på dette spørsmålet. Vi finner i svarene at det kanskje tar for lang tid, men også at ressurslæreren kan sette i gang tiltak umiddelbart. Rektor på Floren skole oppgir at fase-1 tiltak skal settes i gang med en gang fag/kontaktlærer er usikker på elevens fremgang. På Åttekanten skole svarer lærerne noe usikkert også på dette spørsmålet. Vi finner i svarene at det varierer, men også at kontaktlæreren kan sette i gang tiltak umiddelbart.

På spørsmål om hva skolen legger i begrepet intensiv opplæring, svares det at det innebærer å jobbe nøye og konsentrert med noe over en periode, med ekstra ressurser for de som trenger det, og tett oppfølging i en kort periode.

Både i kommunens plan for intensiv opplæring og i svarene fra rektor og lærere fremgår det at organiseringen av undervisningen 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. I svarene kommer det fram at dette er den naturlige måten for skolen å legge til rette; i klassen, i mindre grupper – eller også i form av stasjonsundervisning eller kurs. Dersom det vurderes til elevens beste, kan også eleven tilbys eneundervisning, f. eks. i korte sekvenser av en time. Vi finner i svarene at tiltakene som krever ekstra ressurser, tar noe tid.

Til tross for de varierende svarene fra lærerne, vurderer Fylkesmannen at Hvaler kommune iverksetter tiltak tilstrekkelig raskt for elever som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving og regning.

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 nettopp skjerpet lovkravet knyttet til tidlig innsats. Dette var først og fremst for å senke terskelen til å sette inn tiltak; ikke vente å se. Dernest var det en ambisjon om å være utålmodige på elevenes vegne; nemlig 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.

I kommunens handlingsplan *Elevenes utbytte av oppøringen* vises det til hvilke tester og kartlegginger som gjennomføres i løpet av året. Det fremkommer at tiltakene skal vurderes og tilpasses underveis, og at spesialpedagogisk veileder deltar i vurderinger om eventuelt ytterligere behov for kartlegginger. Vi ser i svarene fra lærerne på Floren skole at tiltakene tilpasses underveis og at de har rutiner for å henvise til PPT. Også her anføres at skolen har lite ressurser til dette arbeidet. I svarene fra lærerne på Åttekanten skole oppgis at det er spesialpedagogisk veileder som har ansvaret for oppfølging av tiltakene. Rektor svarer at resultater fra kartleggingsprøver sjekkes før og etter tiltakene.

Elever som ikke har utbytte av intensiv opplæring, blir meldt videre til PPT for vurdering av spesialundervisning. Dette følger av skolenes handlingsplan *Elevenes utbytte av opplæringen*.

Det er her vi ser at Hvaler kommune har en god systematikk i lesing/skriving, men oppfølging av elever med lave ferdigheter i regning, fremkommer lite i svarene fra lærerne.

Fylkesmannen konkluderer etter dette med at Hvaler kommune følger opp at iverksatte tiltak gir økte ferdigheter i lesing.

3 Varsel om pålegg om retting

Vi har funnet at dere ikke overholder regelverket på alle områder. Vi varsler at vi vil fatte et vedtak hvor vi pålegger dere å rette opp følgende forhold, jf. opplæringsloven § 14-1 første ledd, jf. kommuneloven § 30-4:

Skoleeier må vurdere skolenes praksis opp mot regelverket, jf. kommuneloven § 30-4.

Sikrer skolen at informasjon fra kartleggingen nyttes til å avdekke om det er elever som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving og regning, jf. opplæringsloven § 1-4?

1. Fylkesmannen i Oslo og Viken pålegger Hvaler kommune å oppfylle sin forpliktelse til å gi elever som sliter i lesing, skriving og regning på 1.-4. trinn, nødvendig oppfølging.
 - a. Hvaler kommune må sikre at alle elever som sliter i fag får tilbud om intensiv opplæring, slik at eleven oppnår forventet progresjon.

4 Dere kan gi tilbakemelding på rapporten

Dere har rett til å uttale dere før vi fatter vedtak, jf. forvaltningsloven § 16. Dere kan uttale dere om alt i 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.

Frist for tilbakemelding er 29. januar 2021.

På bakgrunn av uttalelsen fra dere, vil vi vurdere om det er grunnlag for å endre innholdet i rapporten. Dersom vi opprettholder vår konklusjon om at tilsynet har avdekket brudd på regelverket, vil vi fatte vedtak.

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