



Statsforvalteren

i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus

TILSYNSRAPPORT

Tilsyn med intensiv opplæring på 1.-4. trinn

Flå kommune og Flå skole





Sammendrag

Statsforvalteren gjennomfører tilsyn med Flå kommune. Temaet for tilsynet er intensiv opplæring på 1.-4. trinn.

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

Flå kommune og Flå skole har utarbeidet ulike rutiner og planer for oppfølging av intensiv opplæring. Noen rutiner er godt etablerte, mens andre rutiner er under utarbeidelse. Det er vår vurdering at skolen vurderer om det er elever på 1.-4. trinn som ikke har forventet progresjon i lesing, skriving og regning. Vi vurderer også at elevene på 1.-4. trinn får den intensive opplæringen som eneundervisning i en kort periode kun hvis det er til elevens beste.

Det er videre vår vurdering at skolen gir elevene rask intensiv opplæring i lesing, men ikke i regning og skriving, slik at forventet progresjon blir nådd.

Flå kommune har fått en foreløpig tilsynsrapport og kunne uttale seg om denne. Kommunen hadde ingen tilbakemeldinger på rapporten. Vi fatter nå vedtak (denne rapporten) med pålegg om retting. Se nærmere om hva dette pålegget innebærer under rapportens punkt 3.

Kommunen har rettefrist til 01.10.2025.



Innholdsfortegnelse

Sammendrag	2
Innholdsfortegnelse	3
1 Innledning	4
1.1 Kort om kommunen	4
1.2 Tema for tilsynet	4
1.3 Om gjennomføringen av tilsynet	4
2 Intensiv opplæring på 1.-4. trinn	5
2.1 Sørger kommunen for at lærerne vurderer om det er elever på 1.-4. trinn som ikke har forventet progresjon i lesing, skriving og regning?	5
2.1.1 Rettslige krav	5
2.1.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	5
2.2 Organiserer skoleledelsen skolen slik at lærerne raskt gir elever på 1.-4. trinn som ikke har forventet progresjon i lesing, skriving eller regning, egnet intensiv opplæring slik at forventet progresjon blir nådd?	7
2.2.1 Rettslige krav	7
2.2.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	7
2.3 Organiserer skoleledelsen skolen slik at elevene på 1.-4. trinn får den intensive opplæringen som eneundervisningen i en kort periode kun hvis det er til elevens beste?	8
2.3.1 Rettslige krav	8
2.3.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	9
3 Pålegg om retting	10
4 Oppfølging av påleggene	10



1 Innledning

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

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

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

1.1 Kort om kommunen

Flå kommune og 1117 innbyggere. Flå skole er kommunens eneste skole og har 107 elever fra 1.-10. trinn.⁴

1.2 Tema for tilsynet

Temaet for dette tilsynet er intensiv opplæring på 1.-4. trinn, jf. opplæringsloven §§ 11-1, 11-2 og 11-3. Vi undersøker om kommunen sørger for at skolen vurderer om det er elever på 1.-4. trinn som står i fare for å ikke ha forventet progresjon i lesing, skriving eller regning, og om disse elevene raskt får egnet intensiv opplæring slik at de oppnår forventet progresjon. Dersom det er best for eleven, kan den intensive opplæringen i en kort periode gis som eneundervisning.

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

Formålet med tilsynet er å kontrollere om kommunen oppfyller kravene i regelverket som gjelder for 1.-4. trinn, og slik bidra til økt rettssikkerhet for elevene.⁵

1.3 Om gjennomføringen av tilsynet

Statsforvalteren sendte tilsynsbrev 28.01.2025 til Flå kommune, og vi har undersøkt kommunens etterlevelse av den intensive opplæringen på 1.-4. trinn. For å kontrollere dette har vi sett på organiseringen og praksisen ved Flå skole.

Skolen ble pålagt å svare på spørsmål i Forms og levere dokumentasjon til oss. Vi har mottatt beskrivelser av egen praksis og dokumentasjon fra skolen. I tillegg har vi gjennomført intervjuer med utvalgte ansatte. Våre vurderinger og konklusjoner i denne rapporten er basert på opplysninger vi har fått fra denne informasjonen. I denne rapporten presenterer vi våre vurderinger og konklusjoner.

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

² Jf. opplæringsloven § 28-1 første ledd

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

⁴ [Kommunefakta – SSB](#)

⁵ Jf. opplæringsloven § 28-1



2 Intensiv opplæring på 1.-4. trinn

2.1 Sørger kommunen for at lærerne vurderer om det er elever på 1.-4. trinn som ikke har forventet progresjon i lesing, skriving og regning?

2.1.1 Rettslige krav

Kommunen skal sørge for at all opplæring er tilpasset, slik at elevene får et tilfredsstillende utbytte. Skolen skal sørge for at lærerne følger med på utviklingen til elevene. Lærerne skal vurdere om elevene har forventet utbytte, slik at tiltak kan settes inn så tidlig som mulig.⁶

For å oppfylle dette skal skolen sørge for å organisere seg slik at den følger med på utviklingen til elevene. Lærerne må videre ha en instruks eller praksis, som tilsier at de melder fra til rektor dersom de vurderer at det er elever som ikke har forventet utbytte. Skolen må i tillegg ha mulighet for å iverksette tiltak dersom manglende progresjon er avdekket.

2.1.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

Flå skole er kommunens eneste skole og er en kombinert barne- og ungdomsskole. Skolen har én klasse per trinn og er organisert med rektor som skolens øverste leder. I tillegg består ledergruppa av en undervisningsinspektør og tre teamledere. Undervisningsinspektør innehar også rollen som spesialpedagogisk veileder og har også noe undervisning. Teamlederne har 10 % avsatt tidsressurs til å delta i ledermøter og være bindeleddet mellom ledelsen og lærerne. Teamlederne har møte med sine lærere hver uke. I intervjuet forteller rektor at ledelsen drøfter hvordan de skal utnytte ressursene best mulig. Rektor forteller videre at de er godt bemannet på alle trinn.

Skolen har en rutine for gjennomføring og oppfølging av Utdanningsdirektoratets (UDIR) kartleggingsprøver. Dette er kartleggingsprøver i lesing og regning som gjennomføres på 1. og 3. trinn. Skolen har brukt resultatene fra disse kartleggingsprøvene som utgangspunkt for hvilke elever som skal få videre oppfølging med intensiv opplæring. Rutinen inneholder en beskrivelse av formålet med kartleggingsprøvene og hvordan elevene som er i oppfølgingsområdet skal følges opp videre og hva som skal gjøres. Dette er sammenfattet i en tabell som viser hvilke oppgaver som skal gjennomføres, hvem som har ansvaret, og frister for gjennomføringen.

De ansatte forteller i intervjuene at denne rutinen er godt kjent og den blir gjennomgått hver høst. Videre kommer det fram i intervjuene at de også gjennomfører andre kartlegginger på elevene og gir noen eksempler på dette. Skolen har redegjort for at de er i gang med å utarbeide en ny håndbok for begynneropplæringen på skolen. Utkastet til håndboken er lagt ved som dokumentasjon. Håndboken inneholder en kartleggingsplan for hvilke kartlegginger som skal gjennomføres fra 1.-10. trinn. Oversikten viser hvilke prøver som skal gjennomføres på hvert trinn og når de skal gjennomføres i løpet av skoleåret. Den inneholder også en oversikt over ytterligere kartlegginger som kan gjennomføres ved behov.

Det kommer fram gjennom skolens dokumentasjon og i intervjuene at oppfølging av kartleggingsprøvene skjer på teammøter. Teamleder tar resultatene av kartleggingsprøvene med

⁶ Jf. opplæringsloven §§ 11-1 og 11-2.



videre til ledermøtene. Resultatene for kartleggingene skrives inn i Conexus engage. Dette er et digitalt system for registrering og oppfølging av resultater på kartleggingsprøver. Resultatene blir tilgjengelig for rektor og andre ressurspersoner på skolen. Lærerne drøfter elever som de er bekymret for sammen med kollegaer og teamleder. Det kommer også fram i intervjuer at mange drøfter resultater direkte med rektor som oppleves å være tett på oppfølgingen av elevene.

Det kommer frem gjennom svarene i Forms og i intervjuene at intensiv opplæring på 1.-4. trinn er organisert gjennom sammenslåing av trinn og bruk av stasjonsundervisning. De ansatte forteller at de velger denne organiseringen for å utnytte ressursene best mulig. Elevene er i små klasser med sju til åtte elever og samler da lærerressursene for 1.-2. trinn og 3.-4. trinn. Elevene får dermed intensiv opplæring i små grupper med lærerstyrt stasjon. I tillegg gjennomfører skolen faste lesekurs for elever som viser at de har behov for opplæring i lesing etter at de er kartlagt. Skolen har også lagt ved en oppstartsplan for intensiv opplæring i regning for noen elever på 3. og 4. trinn. Denne opplæringen var ikke kommet i gang når dokumentasjonen ble sendt til oss.

Skolen har utarbeidet et skjema *Dokumentasjon for gjennomført intensiv opplæring*. Det fylles ut et skjema for hver elev som får tilbud om intensiv opplæring. Skjemaet inneholder felt som beskriver den intensive opplæringens innhold og varighet, bakgrunnen for og vurderingen av elevens beste. Skjemaet inneholder også felt for evaluering av den intensive opplæringen der det beskrives hvordan tiltaket har fungert og om det er behov for videre tiltak. Skjemaet har også et felt hvor det dokumenteres at elevene er hørt og hvor lærer nedtegner sin vurdering av elevens beste.

Det er vårt inntrykk at lærerne følger skolens rutine for kartlegging og vurderer elevenes ferdigheter som en del av opplæringen. Vi vurderer at skolens oppfølging av kartleggingsprøvene til UDIR legger et godt grunnlag for oppfølging av elevenes lese- og regneferdigheter etter 1. og 3. trinn. Vi vurderer at selv om det ikke er satt i system, bruker lærerne ytterligere kartleggingsprøver og observasjon for å følge med på elevenes utvikling. Vi vurderer videre at den nye *Håndboken for begynneropplæringen* vil kunne gjøre denne kartleggingen mer systematisk på alle trinn.

Videre er det vårt inntrykk at elevskjemaene for gjennomført intensiv opplæring etter hvert kan bidra til å gi god oversikt over vurdering av elevens behov og progresjonen i de forskjellige fagene. Imidlertid vurderer vi at de skjemaene vi har mottatt i forbindelse med tilsynet, ikke gir tilstrekkelig informasjon om elevens progresjon og veien videre. Flere av skjemaene inneholder en standardisert vurdering av elevens beste, og ikke en konkret og individuell vurdering.

Gjennom de opplysningene vi har mottatt ser vi at skolen har utarbeidet en plan for kartlegging av elevens ferdigheter. Dette er et nytt arbeid for skolen, men vi ser at dette systematiserer kartlegginger som allerede i stor grad gjennomføres. Det er også vårt inntrykk at skolen har organisert ressursene og ressurspersonene slik at skolen kan tilby intensiv opplæring der det er behov for det.

På bakgrunn av det ovennevnte, vurderer vi at det er sannsynliggjort at skolen er tilstrekkelig organisert for at lærerne skal kunne vurdere om det er elever på 1.-4. trinn som ikke har forventet progresjon i lesing, skriving og regning.



2.2 Organiserer skoleledelsen skolen slik at lærerne raskt gir elever på 1.-4. trinn som ikke har forventet progresjon i lesing, skriving eller regning, egnet intensiv opplæring slik at forventet progresjon blir nådd?

2.2.1 Rettslige krav

Elever på 1.-4. trinn som står i fare for ikke å ha forventet progresjon i lesing, skriving eller regning, skal raskt få egnet intensiv opplæring. Det betyr at skolen skal sette i gang opplæringen innen kort tid.

Intensiv opplæring er en del av den ordinære tilpassede opplæringen, men er kjennetegnet av kortvarig og målrettet innsats fra skolen innen lesing, skriving og regning for elever som har behov for det. Elevene skal ikke ha avvik fra kompetansemålene i læreplanverket, men skal settes i stand til å følge den alminnelige progresjonen i undervisningen.⁷

I tråd med denne bestemmelsen må skolen organisere seg slik at den oppfylles tre ulike delmomenter. Tidsmomentet innebærer at skolen raskt må gi elevene på 1.-4. trinn intensiv opplæring. Intensiv opplæring omfatter tre ulike kompetanser, lesing, skriving og regning – med andre ord er det også et innholdsmoment. Det siste momentet omhandler kvalitet. Skolen må vurdere om forventet progresjon blir nådd, og som en følge av det også vurdere om tiltak skal fortsette i kortvarig og målrettet form, avsluttes eller utvides.⁸

2.2.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

Skolen organiserer den intensive opplæringen gjennom å slå sammen 1. og 2. trinn, samt 3. og 4. trinn. Sammenslåingen frigjør en pedagog som gjennomfører den intensive opplæringen. Den andre pedagogen gjennomfører undervisningen med de øvrige elevene. De ansatte forteller at de også i perioder får en ekstra ressurs; en fagarbeider/assistent. Undervisningen foregår ofte på stasjoner. De ansatte forklarer at elevene blir satt sammen i grupper der elever med tilsvarende utfordringer sitter sammen og får tilpasset undervisningsopplegg til sitt nivå. Det kommer også fram av dokumentasjonen og intervjuene at det gjennomføres kontinuerlig lesekurs for elevene som har behov for det. I dokumentasjonen vi har mottatt gir de ansatte eksempler på ulike typer undervisningsopplegg og materiell som brukes i intensiv opplæring. Dette kommer også fram av den nye rutinen, *Håndbok fra begynneropplæringen*. Rektor forklarer i intervju at skolen har flere lærere som har hatt kompetanseheving i begynneropplæringen, i tillegg til rektor selv. Kunnskapsoverføring mellom lærerne skjer i felles utviklingstid. De har også en ansatt med nedsatt leseplikt som leder arbeidet med den nye rutinen og ny leseplan. Eksemplene vi har fått for undervisningsopplegg for intensiv opplæring, er i hovedsak for lesing. Skolen har også sendt inn en plan for kurs i regning.

Elevene som mottar intensiv opplæring kartlegges på nytt under eller etter gjennomført opplæring. Det kommer fram i intervjuene at skolen ikke har rutiner på dette og at det kan gjøres litt ulikt. Noen velger å bruke samme kartlegging, som for eksempel Carlsten, mens andre igjen bruker egen observasjon av eleven. Det kommer frem i intervjuene at det er tett dialog mellom lærere og spesialpedagogisk veileder. Sammen gjør de vurderinger om nye eller videreførte tiltak

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

⁸ [§ 11-6 Individuelt tilrettelagd opplæring | udir.no](#)



på eleven. Det blir også gjort en vurdering av om det er behov for å henvise eleven videre til utredning hos PPT. Det kommer ikke fram av skolens dokumentasjon om skolen har elever som får intensiv opplæring i skriving. I intervjuene forteller ansatte at de ikke har eget opplegg for skriving som en del av den intensive opplæringen, men at det blir tatt med under lesing. Rektor forteller at det har vært stort fokus på lesing og prioritering av leseplan da behovet har vært stort her. Samtidig forteller hun om kurs i regning som skal igangsettes.

Det kommer fram av intervjuer og svarene i Forms at intensiv opplæring igangsettes så raskt som mulig. De ansatte forteller at de trenger noe tid for å organisere seg og utarbeide innhold, men de er samstemte i at alle elever som har behov for intensiv opplæring, får dette mellom to og fire uker etter at kartleggingen er gjennomført.

Det er Statsforvalteren sitt inntrykk at skolen er organisert slik at det raskt settes inn intensiv opplæring i lesing når det oppdages at en elev har behov for det. De ansatte er godt informert om hvordan og når elever som scorer lavt på kartlegginger skal tas opp i møte for å drøfte tiltak. Vi vurderer at elevene raskt får intensiv opplæring i lesing, men at skolen ikke har samme rutine for skriving og regning. Det er nylig satt opp ett kurs i regning, men vi vurderer at det ikke er systematikk i intensiv opplæring i skriving og regning.

Vi vurderer at skolens arbeidsmetoder er egnet for intensiv opplæring og at de ansatte har kompetanse til å gjennomføre undervisningen. Vi har ikke sett eksempler på hvordan undervisningsopplegget endres dersom eleven fortsatt ikke har nådd forventet progresjon, men at det er en forlengelse av opplegget til å virke ytterligere noen uker. Dette kan ha en sammenheng med at vi ikke ser en systematikk rundt kartleggingene som skjer underveis og etter endt intensiv opplæring.

På bakgrunn av dette vurderer vi at elevene får raskt intensiv opplæring når kartleggingsresultatene foreligger og da særlig i lesing. Vi vurderer imidlertid at elevene ikke har vært kartlagt bredt nok og at det ikke har vært tilstrekkelig systematikk i kartleggingen av skriving og regning. Vi vurderer også at det ikke er tydelige rutiner for å kartlegge elevenes progresjon underveis og etter endt intensiv opplæring. Vi vurderer derfor at ledelsen ikke følger opp om intensiv opplæring har ønsket effekt.

Statsforvalteren vurderer at skoleledelsen ikke har organisert skolen slik at lærerne raskt gir elevene på 1.-4. trinn som ikke har forventet progresjon i lesing, skriving og regning, egnet intensiv opplæring slik at forventet progresjon blir nådd.

2.3 Organiserer skoleledelsen skolen slik at elevene på 1.-4. trinn får den intensive opplæringen som eneundervisningen i en kort periode kun hvis det er til elevens beste?

2.3.1 Rettslige krav

Hvis hensynet til elevens beste taler for det, kan den intensive opplæringen i en kort periode gis som eneundervisning.⁹

⁹ jf. opplæringsloven § 11-3, jf. §§ 11-1, 11-2.



Hva som er til det beste for eleven er et grunnleggende hensyn, og derfor sentralt i alle avgjørelser som gjelder enkeltelever.¹⁰ I vurderingen av hva som er best for eleven skal en ta utgangspunkt i elevens behov og forutsetninger. Det må gjøres en individuell og konkret vurdering. Relevante momenter i vurderingen er blant annet elevens egne meninger, identitet, sårbarhetssituasjon, helse, og retten til utdanning. Elevens beste er ikke nødvendigvis det eneste relevante hensynet, og trenger heller ikke å være det avgjørende hensynet.

For at skolen skal kunne vurdere hva som er til det beste for eleven må skolen innhente elevens syn på saken.¹¹ Elevens synspunkter skal tillegges vekt i samsvar med alder og modenhet. Bestemmelsen innebærer at skolen må kunne vise hva det er lagt vekt på i vurderingen av eneundervisning, og hvordan den har kommet frem til hva som er til det beste for eleven.

2.3.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

Det kommer fram av svarene i Forms og i intervjuene at skolen i størst mulig grad unngår at elevene har mye eneundervisning. Skolen er liten, det er få elever i klassene og de velger derfor å organisere undervisningen slik at elevene får den intensive opplæringen sammen med de andre elevene. Skolen bruker mye stasjonsundervisning til dette. Elevene ønsker generelt sett i liten grad å skille seg ut og vil helst være sammen med medelevene. Enkeltelever som har behov for en gjennomgang og opplæring får dette som eneundervisning som en kort økt og aldri gjennom en hel time. Det er lærerne som har faget som gjør denne vurderingen.

Samtlige ansatte svarer både i Forms og i intervjuer at det alltid ligger en vurdering av elevens beste bak valget om en elev skal få den intensive opplæringen som eneundervisning. Rektor og de ansatte forteller at alle elevene blir hørt og får si sin mening. De opplever at dette kan være vanskeligere med elever på 1. og 2. trinn, men har valgt å bruke +/- skjema til dette. Videre kommer det fram at det gjennomføres møter med foresatte, og deres syn på saken også en del av vurderingen.

I skolens skjema *Dokumentasjon for gjennomført intensiv opplæring* er det et eget felt hvor lærer skriver inn når og hvordan eleven er hørt. Det er også et felt for elevens synspunkter. I samme skjema er det et felt for vurdering av elevens beste som fylles ut av ansvarlig lærer.

Gjennom dokumentasjonen vi har mottatt er det vårt inntrykk at elevene på Flå skole får gitt uttrykk for sitt syn i spørsmål om intensiv opplæring. Skolen har rutiner for hvordan ansatte skal høre og vurdere elevens beste før oppstart av opplæringen. Vi kan ikke se av dokumentasjonen hvilke kriterier vurderingene skal inneholde. Vi ser også av de fleste skjemaene *Dokumentasjon for gjennomført intensiv opplæring* at elevens beste er standardisert og ikke er en individuell vurdering. I intervjuene kommer det likevel fram at vurderingene av elevens beste er individuelle og gjøres både før og underveis i den intensive opplæringen. Vi finner det derfor sannsynliggjort at skolen er organisert slik at elevene på 1.-4. trinn får den intensive opplæringen som eneundervisning i en kort periode kun hvis det er til elevens beste.

¹⁰ Jf. opplæringsloven § 10-1, Grunnloven § 104 og Barnekonvensjonen artikkel 3

¹¹ Jf. opplæringsloven § 10-2 og Barnekonvensjonen artikkel 12



3 Pålegg om retting

Vi har funnet at dere ikke overholder regelverket på alle områder. Kommunen som eier har det overordnede ansvaret for at kravene i opplæringsloven og forskriftene til loven blir fulgt. Vi varsler at vi vil fatte et vedtak hvor vi pålegger dere å rette opp følgende forhold:¹²

Kommunen må sørge for at skolen vurderer om det er elever på 1.-4. trinn som ikke har forventet progresjon i lesing, skriving eller regning og om disse elevene får egnet intensiv opplæring slik at de oppnår forventet progresjon. Dersom det er best for eleven, kan den intensive opplæringen i en kort periode gis som eneundervisning.¹³

Dette innebærer at:

- a) Kommunen må sørge for at skolen er organisert slik at lærerne raskt gir elevene på 1.-4. trinn som ikke har forventet progresjon i lesing, skriving og regning, egnet intensiv opplæring slik at forventet progresjon blir nådd.

4 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 hvordan er har blitt rettet.

Frist for retting er 01.10.2025.

Vi vil ikke avslutte tilsynet før kommunen, gjennom erklæringen og redegjørelsen, har vist at påleggene er rettet.

Dere har rett til innsyn i sakens dokumenter.¹⁴

Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus
Oslo, 23.06.2025

Siri Vang Ihler, seniorrådgiver, tilsynsleder

Ann-Mari Siiri Halvorsen, seniorrådgiver

¹² Jf. opplæringsloven § 29-2 første ledd, jf. kommuneloven § 30-4

¹³ Jf. opplæringsforskriften § 9-11 og barnekonvensjonen artikkel 3 og 12

¹⁴ Jf. forvaltningsloven § 18



STATSFORVALTEREN I ØSTFOLD, BUSKERUD, OSLO OG AKERSHUS

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