



Fylkesmannen i Sør-Trøndelag

ENDELIG TILSYNSRAPPORT

Tidlig innsats på 1. – 4. trinn

Holtålen kommune, Hov skole, 7. desember 2016

Innhold

1 Innledning	3
2 Om tilsynet med Holtålen kommune ved Hov skole.....	4
2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler	4
2.2 Kommunens ansvar	4
2.3 Avgrensing av tilsynet.....	4
2.4 Gjennomføringen av tilsynet	4
3 Rettslige krav, undersøkelse, vurderinger og konklusjon.....	6
3.1 Rettslig krav 1, Skoleeiers plikter i arbeidet med tidlig innsats	6
3.1.1 Dokumentasjon og vurdering.....	6
3.1.2 Fylkesmannens konklusjon	8
3.2 Rettslig krav 2 - Skolens arbeid med kartlegging av elevresultater	9
3.2.1 Dokumentasjon og vurdering.....	9
3.2.2 Fylkesmannens konklusjon	11
3.3 Rettslig krav 3 - Skolens arbeid med analyse av kartlagte resultater.....	12
3.3.1 Dokumentasjon og vurdering.....	12
3.3.2 Fylkesmannens konklusjon	13
Gjelder dokumentasjon, vurdering og konklusjon, rettslig krav 3.4 og 3.5.....	14
3.4 Rettslige krav 4 - Skolens arbeid med gjennomføring av tiltak	14
3.4.1 Fylkesmannens konklusjon	14
3.5 Rettslige krav 5 - Skolens arbeid med evaluering av iverksatte tiltak	15
3.5.1 Fylkesmannens konklusjon	15
3.6 Rettslig krav 6 – Opplæring i grunnskolen	16
3.6.1. Manglende sammenheng mellom LK06 og skolens årsplaner.....	16
3.6.2 Fylkesmannens konklusjon	18
3.6.3 Oppfølging av rettslig krav 6.....	18
4 Tilsyn med tidlig innsats i Holtålen kommune, 2011	19
5 Frist for retting av lovbrudd	19
Pålegg 1: Skolens plikter i arbeidet med tidlig innsats	19
Pålegg 2: Skolens plikt til å sørge for at opplæringa er i samsvar med Læreplanverket for Kunnskapsløftet.....	20
6. Kommunens frist til å rette	20
 Vedlegg - Dokumentoversikt.....	 21

1 Innledning

Tema for dette tilsynet, er kommunens arbeid med tidlig innsats på 1. -4. trinn. Lovreguleringen for dette temaet finner vi i opplæringsloven § 1-3 andre ledd. Bestemmelsens første ledd medfører en generell plikt for kommuner og skoler til å sørge for tilpasset opplæring på alle trinn. Bestemmelsens andre ledd, som er kontrollert i dette tilsynet, innebærer at tilpasningen særlig skal rettes mot elever med svake ferdigheter i regning og lesing på 1. - 4. årstrinn.

I forarbeidene til opplæringsloven § 1-3 andre ledd, framgår at formålet med plikten til tidlig innsats er å styrke de grunnleggende ferdighetene til eleven i lesing og regning slik de framgår av kompetansemålene i læreplanen. I Fylkesmannens undersøkelsesarbeid, dokumentasjon og intervjuer, ble det avdekket forhold som viste manglende sammenheng mellom skolens årsplaner og kompetansemålene i læreplanen for de undersøkte fagene på 1., 2. og 4. trinn. Tilsynet er derfor utvidet til også å omfatte forskrift til opplæringslova § 1-1 første ledd, som omfatter opplæringa i grunnskolen og dennes samsvar med Læreplanverket for Kunnskapsløftet.

Det er kommunen som har det overordnede ansvaret for at kravene i opplæringsloven blir overholdt, jf. opplæringsloven § 13-10 første ledd. Kommunen er derfor adressat for denne endelige tilsynsrapporten.

I denne tilsynsrapporten er det fastsatt frist for retting av lovbrudd som er avdekket under tilsynet. Fristen er satt til 1. april 2017. Dersom lovbrudd ikke er rettet innen fristen, vil Fylkesmannen i vedta pålegg om retting med hjemmel i kommuneloven § 60 d. Et eventuelt pålegg om retting vil ha status som enkeltvedtak og vil kunne påklages, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

2 Om tilsynet med Holtålen kommune ved Hov skole

2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler

Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler jf. opplæringsloven § 14-1 første ledd, jf. kommuneloven kap. 10 A. Fylkesmannens tilsyn på opplæringsområdet er et lovlighetstilsyn, jf. kommuneloven § 60 b. Fylkesmannens tilsyn med offentlige skoler er myndighetsutøvelse og skjer i samsvar med forvaltningsrettens regler for dette.

I de tilfeller Fylkesmannen konkluderer med at et rettslig krav ikke er oppfylt, betegnes dette som et lovbrudd. Dette uavhengig av om det er opplæringsloven eller forskrifter, fastsatt i medhold av opplæringsloven, som er brutt.

2.2 Kommunens ansvar

Selv om opplæringsloven legger ansvaret på skoleledelsen og det pedagogiske personalet når det gjelder den daglige gjennomføringen av bestemmelsen om tidlig innsats, er det likevel skoleeier som har det overordnede ansvaret. Dette ansvaret er hjemlet i opplæringsloven § 13-10. Skoleeier blir her gitt en plikt til å ha et forsvarlig system for å sikre at lovkrav blir fulgt. Det er dermed kommunen som må sikre at skolene ivaretar elevenes rettigheter og plikter som beskrives i opplæringsloven. Skoleeier er derfor adressat for eventuelle pålegg om retting som følge av dette tilsynet.

Kommunen har i dette tilsynet blitt bedt om å skrive en redegjørelse for å beskrive eventuelle føringer fra skoleeier som omhandler tidlig innsats. Tilsynet har likevel ikke hovedsakelig vært rettet mot kommunens system for å kontrollere om bestemmelsen på området blir oppfylt. Fokus har vært rettet mot det arbeid som gjøres på skolen. Kommunen må imidlertid, som en del av oppfølgingen etter tilsynet, vurdere sine rutiner på bakgrunn av de konklusjonene Fylkesmannen kommer til i denne rapporten.

2.3 Avgrensning av tilsynet

Dette tilsynet er avgrenset til kun å gjelde vurdering av regeletterlevelsen knyttet til opplæringsloven § 1-3, andre ledd, *tidlig innsats* og skoleeiers plikter som følger av opplæringslovens § 13-10. På bakgrunn manglende sammenheng mellom skolens årsplaner og kompetansemålene i læreplanen er tilsynet utvidet til også å omfatte forskrift til opplæringslova § 1-1 første ledd.

Tilsynsrapporten gir av den grunn ikke en vurdering av hele skolens eller kommunens virksomhet.

2.4 Gjennomføringen av tilsynet

Tilsyn med Holtålen kommune ble åpnet gjennom brev 3. oktober 2016. I brevet ba Fylkesmannen kommunen om å legge frem dokumentasjon, jf. kommuneloven § 60 c.

Tidsplanen for tilsynet har vært slik:

- 3.10.2016
Varsel om tilsyn hvor kommunen og skolen ble bedt om å sende redegjørelser og dokumentasjon
- 31.10.2016

Fylkesmannen mottok dokumentasjon og redegjørelser fra skolen og kommunen

- 6.11.2016
Mottak av tilleggs dokumentasjon og redegjørelse fra kommunen
- 8.11.2016
Åpningsmøte og intervju ved Hov skole
- 7.12.2016
Foreløpig rapport med varsel om pålegg ferdigstilt
- 23.12.2016
Kommunens frist for tilbakemelding på foreløpig rapport
- Medio januar
Endelig rapport med varsel om retting av pålegg

Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner i tilsynsrapporten baserer seg på dokumentasjonen har mottatt fra kommunen, se oversikt i eget vedlegg, opplysninger gitt i intervjuer på tilsynsdagen og annen tilgjengelig informasjon, i dette tilfellet Nasjonale prøver og skolens eksamens- og standpunktkarakterer.

3 Rettslige krav, undersøkelse, vurderinger og konklusjon

I det følgende vil de rettslige kravene for tilsynet presenteres. Under de rettslige kravene vil dokumentasjonen som er brukt i vurderingene presenteres sammen eventuell informasjon fra intervjuene og Fylkesmannens vurdering av disse. Til slutt vil Fylkesmannen konkludere på det enkelte rettslige krav.

3.1 Rettslig krav 1, Skoleeiers plikter i arbeidet med tidlig innsats

Kommunen skal, etter opplæringsloven § 13-10 andre ledd, etablere et forsvarlig system som sikrer at alle krav i opplæringsloven blir oppfylt. I forarbeidene til bestemmelsen legges følgende føringer for skoleeiers system:

- Systemet skal være egnet til å avdekke forhold som er i strid med lov og forskrift. Dette forutsetter jevnlig resultatoppfølging og vurdering av om lovverket etterleves
- Systemet skal sikre at det blir satt i verk tiltak for å gjenopprette lovlig tilstand dersom lovverket ikke etterleves
- Skoleeier står fritt til å utforme et system tilpasset lokale forhold

Oppfølging av resultater på skoleeiernivå

Lovkravet etter opplæringsloven § 13-10 innebærer dermed at skoleeier skal ha et system som sikrer at det utvikles rutiner på skolene. I dette tilfellet rutiner som sikrer at skolens plikt til å arbeide med tidlig innsats på 1. – 4. årstrinn blir ivarettatt.

Skoleeier skal i tillegg ha rutiner for å innhente informasjon/dokumentasjon for å kunne vurdere skolens arbeid med tidlig innsats og følge opp eventuelt mangelfullt arbeid med tidlig innsats på skolen. Skoleeier har ansvar for å innhente årlig rapport om tilstanden i grunnskoleopplæringen knyttet til læringsresultat og læringsmiljø som del av dette oppfølgingsansvaret.

For arbeidet med tidlig innsats innebærer dette at skoleeier har ansvar for at kartleggingsprøvene gjennomføres i tråd med retningslinjene. Skoleeier skal også foreta en vurdering av om skolen trenger særskilt støtte til å følge opp resultatene. Videre skal skoleeier se til at skolen bruker resultatene på en slik måte at elever, som havner under bekymringsgrensen på kartleggingsprøvene, får nødvendig og tilpasset oppfølging. Skoleeier bør som følge av dette etterspørre hvilke tiltak og hvilken oppfølging skolen har satt i gang på bakgrunn av resultatene fra kartleggingsprøvene.

3.1.1 Dokumentasjon og vurdering

Holtålen kommune er bedt om å oversende dokumentasjon som viser hvilke føringer skoleeier gir for arbeidet med tidlig innsats. Fylkesmannen mottok *kommuneplanens samfunnsdel fra 2007-08, Skolepolitisk plattform* som ble vedtatt i kommunestyret 25. juni 2006 og *Tilstandsrapport for grunnskolen 2014*, senere korrigert til 2014/2015.

Skoleeier opplyser i oversendelsen at planene ikke direkte omhandler området tidlig innsats. Det framgår ikke av annen tilsendt dokumentasjon eller i intervjuene at Holtålen kommune gir føringer for hvordan skolen skal arbeide med tidlig innsats for elever som havner under bekymringsgrensen på kartleggingsprøvene. Det framkommer heller ikke av dokumentasjon eller i intervjuer at skoleeier ber om rapportering og vurdering knyttet til skolens

resultater på obligatoriske, frivillige kartleggingsprøver eller på nasjonale prøver. Merknader fra Ot.prp. nr.55 (2008-09) til oppl. § 1-3 beskrives kva skoleeier sammen med ledelsen på skolen bør gjøre for å oppfylle retten til tidlig innsats:

«For å oppfylle retten til tidleg innsats i form av målretta og tilpassa opplæring for å heve grunnleggjande dugleikar, er det viktig å kjenne til dugleikane og kunnskapsnivået hos elevane. Saman med leiinga på skolane bør skoleeigarane identifisere elevgrupper med svake dugleikar i lesing og rekning. Informasjon innhenta ved elevvurdering, kartleggingsprøver og anna kartleggingsmaterieill vil vere til hjelp i dette arbeidet. Kommunane må sørge for å ha tilstrekkeleg kunnskap og informasjon om dugleiken og kunnskapsnivået hos elevane til å kunne målrette tiltaka for elevar med svak dugleik i lesing og rekning..»

(...) Som ved all tilpassa opplæring vil det vere skoleeigaren som skal vurdere og vedta det nærmare innhaldet, ut frå det behovet som ligg føre. Det kan vere fleire lærarar i den ordinære opplæringa til å hjelpe dei som treng det, individuell oppfølging eller særlege kurs/grupper med spesielle opplegg. Føresegna i opplæringslova § 8-2 om inndeling i grupper blir ikkje endra ved innføringa av føresegna om tidleg innsats. Plikt i føresegna krev at ein bruker målretta tiltak for å betre dugleikane i lesing og rekning. Dette inneber også at dei ekstra lærarressursane som blir sette inn, med fordel kan vere lærarar med særleg kompetanse innan lese- og rekneopplæring. I tillegg kan det vere formålstenleg å vurdere spesialisert fagpersonell med slik kompetanse, for eksempel logopedar eller spesialpedagogisk personale.»

I tilstandsrapporten for grunnskolen 2014/2015, oppgis at lærertettheten ved Hov skole, på 1.-7. årstrinn, gjennomsnittlig er 10,8. I dette tallet er det gitt informasjon om at timer til spesialundervisning og andre lærertimer som er tildelt på grunnlag av individuelle elevrettigheter inngår. Det framgår ikke av dokumentasjonen eller i intervjuer hvor stor andel av denne ressursen som er avsatt til ekstra innsats i opplæringa av grunnleggjande ferdigheter på 1. – 4. trinn slik det stilles krav til i oppl. § 1-3 andre ledd. I forarbeidene til oppl. § 1-3 uttrykkes dette slik:

«Plikta til tidlig innsats etter andre ledd skal m.a. innebere «særleg høg lærartettleik». I dette ligg ei plikt til å sørge for ein lærartettleik på desse trinna i dei aktuelle faga, [er] slik at elevane får ein ekstra innsats i opplæringa av grunnleggjande dugleikar. Akkurat kor høg lærartettleiken skal vere, konkret, følgjer ikkje av lova. Føresegna fungerer som rettsleg standard.»

Oversendte tilstandsrapport inneholder tall for skoleåret 2013/14, og det framgår at rapporten ble skrevet i 2014. I intervju fikk Fylkesmannen opplyst at rapporten gjelder for skoleåret 2014/15, og at det på tilsynstidspunktet ikke forelå nyere tilstandsrapport. Da det ikke framgår av tilsendt dokumentasjon hvilke føringer og frister kommunen legger for utarbeidelsen av tilstandsrapporten, gjør vi oppmerksom på at dette blant annet kan føre til at systemet ikke er godt nok egnet til å avdekke forhold som er i strid med bestemmelsen i opplæringsloven § 1-3 annet ledd. Det vil, ved eventuell manglende oppfølging på dette området, være fare for at skolens plikt til å

arbeide med tidlig innsats på 1. – 4. årstrinn ikke i tilstrekkelig grad kontrolleres av kommunen.

For å sikre jevnlig resultatoppfølging og vurdering av om lovverket etterleves forutsetter det at kommunen har et system som sikrer at dette kontrolleres. Kommunens system skal fungere både som styring og støtte til skolens arbeid med tidlig innsats. Av tilsendt dokumentasjon og redegjørelse, framgår ikke at skoleeier har oppmerksomhet om skolens rutiner eller system for å innhente informasjon for å vurdere skolens arbeid med tidlig innsats slik lovkravet til kommunens interne kontrollsystem krever.

3.1.2 Fylkesmannens konklusjon

Holtålen kommune har, slik plikten er beskrevet i opplæringsloven § 13-10, et mangelfullt system knyttet til arbeidet med å sikre tidlig innsats på 1. – 4. trinn ved Hov skole, jf. oppl. § 1-3 andre ledd.

3.2 Rettslig krav 2 - Skolens arbeid med kartlegging av elevresultater

Skolen må ha rutiner som sikrer at elever på 1. – 4. trinn med svake ferdigheter i lesing og regning, gjennom kartlegging blir identifisert. Skolen må ha klare ansvarsforhold knyttet til rutinene.

3.2.1 Dokumentasjon og vurdering

Kartleggingsprøver og Nasjonale prøver

De obligatoriske kartleggingsprøvene i lesing på 1. 2. og 3. trinn, regning på 2. trinn, og de nasjonale prøvene på 5. 8. og 9. trinn kommer inn under «oppgaver» i skolens «Årshjul for 2016-2017». I samme årshjul er også de valgfrie kartleggingsprøvene på 1. 2. og 3. trinn, språk 6-16 (1. trinn) og Carlsten leseprøve (3. og 4. trinn) lagt inn. I årshjulet er prøvene kronologisk plassert, det er oppgitt hvem som har ansvar for gjennomføringen og det oppgis frister for når kartleggingsprøvene skal være gjennomført. I årshjulet er det ikke opplysninger som viser når eller om kartleggingene er gjennomført.

Det framgår av årshjulet at ansvaret for gjennomføringen av de forskriftsfestede kartleggingsprøvene er tillagt kontaktlærere/lærer. I intervjuene bekrefter lærerne at de er kjent med ansvaret de har for å gjennomføre obligatoriske kartleggingsprøver, frivillige kartleggingsprøver og Nasjonale prøver. Lærerne vi snakket med anså den skriftlige rutinen som dekkende og beskrivende for det kartleggingsarbeidet som gjennomføres ved skolen.

Av dokumentasjonen framgår ikke hvordan det sikres at obligatoriske og frivillige kartlegginger gjennomføres. Lærerne som ble intervjuet opplyste at denne sikringen i noen tilfeller ble gjort ved at rektor ga en påminnelse i fellesmøte eller på e-post. De fortalte videre at de er så kjent med rutinen at de automatisk gjennomfører kartleggingsprøvene slik som rutinen beskriver.

I skolens redegjørelse og i intervju med skolens ledelse, kom det fram at én av de frivillige kartleggingsprøvene ikke var gjennomført på det tidspunktet den var satt opp i planen. Den aktuelle kartleggingsprøven ble imidlertid gjennomført på et senere tidspunkt.

Skolen har ikke et system for å dokumentere at kartlegginger er gjennomført. I og med at årshjulet heller ikke har en slik funksjon, vil det alltid være en fare for at kartlegginger kan falle ut og ikke bli gjennomført. Ved å etablere et system som er egnet til å kontrollere dette, kan det i større grad sikres at kartlegginger og andre oppgaver ikke faller ut.

Skolens vurderingsarbeid i kort, mellomlangt og langt perspektiv

I «Vurderingssystem for Hov skole» omtales områdene underveissamtale, utviklingssamtale, halvårsvurdering i fag, halvårsvurdering i orden og oppførsel, og sluttvurdering. I dokumentet framgår blant annet at det er rektors ansvar å påse at elevsamtalene blir gjennomført på en god måte og at ansvar for gjennomføring av elevsamtalene tilligger kontaktlærer. For å sikre kontinuitet oppgis at det skal føres logg fra elevsamtalene. Av tilsendt dokumentasjonen og intervjuer framgår imidlertid ikke hvordan loggen eventuelt brukes for å følge opp elever eller melde fra til ledelsen når en elev har behov for oppfølging på området tidlig innsats.

I forbindelse med skolens arbeid med kartlegging ble det i intervju opplyst at det benyttes «uketester». Uketestene er knyttet opp mot hva elevene skal lære og målene for hver enkelt uke. Det ble gitt informasjon om at disse testene, og annen informasjon læreren får i det daglige vurderingsarbeidet, også danner grunnlag for den faglige tilretteleggingen lærerne gjør.

Overgang fra barnehage til skole

Hov skole har i sitt årshjul nedfelt at det skal gjennomføres møter med barnehagestyrene vedrørende overgangen fra barnehage til skole. Skolen har i tillegg en egen «Skolestartrutine» som beskriver aktivitet, tidsrom for aktivitet og hvem som er ansvarlig for aktiviteten i overgangen mellom barnehage og skole. Rutinen omfatter blant annet aktivitetene; førskoleklubb, innskriving, foreldresamtaler, foreldremøter og søknad på SFO. Elever som har behov for at tverrfaglig kontakt opprettes, eller som har mottatt spesialpedagogisk hjelp, er spesielt omtalt i rutinen.

Barnehagene har, ofte gjennom flere år, fått god kjennskap til og mye informasjon om det enkelte barnet som kan ha stor betydning for hvordan det legges til rette for barnet ved skolestart. Ut fra en slik forståelse er overgangsmøtet mellom barnehage og skole, som det vises til i kommunens «Skolestartrutine», spesielt aktuell i forbindelse med dette tilsynet.

Det framgår av dokumentasjonen at «innhold i TRAS-skjema overleveres skolen sammen med annen avtalt informasjon», i overgangsmøtet. Utover dette er ikke annet innhold i møtet beskrevet. I intervjuene med lærerne kom det fram at overgangsmøtet oppleves som grundig. Spesielt gjelder dette for de barna som har fått særskilt oppfølging i barnehagen. I intervjuene framkom det ikke informasjon som beskrev at skolen benyttet informasjonen i TRAS-skjemaet, planlagt eller målrettet, etter at barnet har begynt på skolen.

Overgangen mellom barnehage og skole er en viktig fase i et barns liv og må derfor sikres og ivaretas på en forsvarlig måte. Ved Hov skole sikres dette i overgangsmøte mellom barnehage og skole. Det er avgjørende at den informasjonen som gis i overgangen er konkret og egnet til å sikre at både særskilte behov og behov for tidlig innsats fanges opp. Dokumentasjon og intervjuer har ikke vist at det legges føringer på hvilken informasjon som skal overleveres i overgangsmøtene eller hvordan for eksempel TRAS-skjemaet, som gir informasjon om barnets språkutvikling, skal benyttes. På bakgrunn av dette vil Fylkesmannen anbefale at det tydeliggjøres hva overgangsmøtet skal inneholde. Dette for å sikre at rektor og lærere får informasjonen som kan bidra til at barn som har behov for tidlig innsatts identifiseres så tidlig som mulig. Vi minner for ordens skyld om reglene for samtykke og taushetsplikt som gjelder når informasjon overleveres i overgangen mellom barnehage og skole.

Forsøk med oppstartsamtaler for skolestartere

I intervjuer ble det gitt informasjon om at det dette skoleåret var gjennomført oppstartsamtaler med skolestarternes foreldre. Det var i samtalen fokus på å framskaffe informasjon som var egnet til bruk for best mulig tilpasning til den enkelte elev. Foresattes tilbakemeldinger etter disse samtalen har vært positive. Fra lærerne er det foreslått at oppstartsamtalet blir en del av skolestartrutinen ved skolen.

3.2.2 Fylkesmannens konklusjon

Hov skole gjennomfører kartlegginger som er egnet til å identifisere elever med svake ferdigheter i lesing og regning, jf. oppll § 1-3 andre ledd. Det er godt etablert og kjent at lærerne har ansvar for at kartleggingene gjennomføres.

Dokumentasjon og intervju har ikke vist at skolen har etablert et system som er egnet til å kontrollere og sikrer at rutinen følges.

3.3 Rettslig krav 3 - Skolens arbeid med analyse av kartlagte resultater

Skolen skal ha en rutine som sikrer at resultater fra kartlegginger blir *vurdert*. Rutinen må sikre at det konkluderes med *om det er behov for særlige tiltak* knyttet til elever som er identifisert med svake ferdigheter i lesing og regning.

Som en del av det lokale utviklingsarbeidet, er det nødvendig at rektor følger opp resultatene på skolenivå. Det er også behov for at rektor legger til rette for at lærere kan følge opp de elevene som kommer under bekymringsgrensen. Hvor svake ferdighetene må være for å utløse handlingsplikten i disse tilfellene må avgjøres ut fra en skjønnsmessig vurdering. Dette forutsetter imidlertid at skolens personale har diskutert og kommet fram til en *felles forståelse* som den skjønnsmessige vurderingen bygger på.

Etter bestemmelsen, jf. oppl. § 1-3 andre ledd, skal terskelen for å iverksette tiltak i den ordinære opplæringa ikke være høy. Tiltakene må imidlertid ses i sammenheng med annen relevant informasjon om eleven. Skolen må ha klare ansvarsforhold knyttet til rutinene. Det gjøres oppmerksom på at, det for elever som faller inn under bestemmelsen om tidlig innsats innenfor den ordinære opplæringa, ikke skal fattes enkeltvedtak.

Skolen skal også sørge for at foreldrene til elevene som kommer under bekymringsgrensen får tilbakemelding om resultatene og informasjon om de tiltakene skolen iverksetter.

3.3.1 Dokumentasjon og vurdering

I «*Rutiner og planer for tidlig innsats ved Hov skole*», er «*analyse av kartleggingsprøver og annet materiell i h. t. § 1-3, andre ledd*» omtalt. Her er blant annet de kritiske grensene for lese- og regneferdighet oppgitt. I tillegg framgår at;

- foresatte skal få tilbakemelding på kartleggingsprøver
- elever med resultat på kritisk grense eller lavere blir gjenstand for analyse med henblikk på adekvate tiltak
- kontaktlærer skal rapportere til rektor når det vurderes ekstra tiltak
- lærere skal bruke Utdanningsdirektoratets lærerveiledninger hvor tolkning og analyse inngår, samt frist for når analysেমøter på 1.- 4. trinn skal gjennomføres og hvem som er ansvarlige for gjennomføringen

Skolen har i sin rutine skrevet at «*elever på kritisk grense eller lavere blir gjenstand for analyse med henblikk på adekvate tiltak.*». Rutinen beskriver ikke hvem som har ansvar for at analysen gjennomføres.

Det framkommer i intervjuer at resultatene fra Nasjonale prøver presenteres i fellestid, men at videre felles analysearbeid ikke forekommer på skolenivå. For det meste av det videre analysearbeidet gis det informasjon om at foretas av den enkelte kontaktlærer, og i noen tilfeller mellom kontaktlærere. Lærerne oppgir at de benytter veiledningene som Utdanningsdirektoratet har utarbeidet for kartleggingsprøvene i dette analysearbeidet. Grensene som er utarbeidet sentralt for den enkelte kartlegging danner dermed grunnlag for lærernes vurdering av om enkeltelever har svake regne- eller leseferdigheter.

I intervju med skolens ledelse oppgis, i samsvar med rutinen for tidlig innsats, at analysearbeidet skal skje i mai. Dette ble imidlertid ikke gjennomført før oktober/november dette skoleåret.

Lærerne som ble intervjuet ga en beskrivelse som tyder på at analysearbeidet ved skolen i stor grad er overlatt til den enkelte lærer. I intervjuene framkom usikkerhet og manglende kjennskap til hvilke vurderinger som ligger til grunn for andre læreres analysearbeid.

Nasjonale prøver

Resultatene fra Nasjonale prøver på 5. trinn er én av flere indikatorer som kan si noe om arbeidet skolen gjør på småskoletrinnet. Formålet med nasjonale prøver er å gi skolen kunnskap om elevenes ferdigheter i lesing, regning og deler av faget engelsk. Informasjonen fra prøvene skal danne grunnlag for underveisvurdering og kvalitetsutvikling på alle nivåer i skolesystemet.

Undersøkelsene ved Hov skole har vist at skolen ikke sikrer at resultater fra kartleggingsprøvene blir analysert og drøftet systematisk i lærergruppen.

Når resultater fra de nasjonale prøvene og andre kartleggingsprøver ikke blir analysert og drøftet systematisk i lærergruppen, vil dette redusere muligheten for å iverksette nødvendige tiltak for; enkeltelever, for grupper av elever eller på tvers av trinn. På samme måte reduseres også muligheten skolen har for å opparbeide en felles forståelse og kollektiv praksis knyttet til analysene slik at tidlig innsats settes inn. I denne sammenheng, framkom i løpet av intervjuene opplysninger knyttet til resultatene for et konkret trinn. Trinnet ble av sin lærer vurdert å være en faglig sterk gruppe. Et uventet svakt resultat på Nasjonale prøver på 5. trinn overrasket dermed læreren.

Kartleggingsprøver og Nasjonale prøver er en viktig del av underveisvurderingen i skolen. Prøvene gir blant annet informasjon om elevenes ferdigheter på ulike nivå og skal brukes for å følge opp elevenes læringsutvikling på individ- og gruppenivå. På bakgrunn av dette er det helt avgjørende at utgangspunktet for lærerens opplæring er knyttet til kompetansen slik den uttrykkes i Læreplanverket for Kunnskapsløftet.

3.3.2 Fylkesmannens konklusjon

Ved Hov skole er det ikke en rutine som sikrer at resultatene fra kartlegginger blir vurdert, og at det konkluderes med om det er behov for særlige tiltak knyttet til elever som er identifisert med svake ferdigheter i lesing og regning, jf. oppl. § 1-3 andre ledd.

Gjelder dokumentasjon, vurdering og konklusjon, rettslig krav 3.4 og 3.5

Fylkesmannen har, for de to siste rettslige kravene (krav 3.5 og 3.6), ikke mottatt skriftlig dokumentasjon eller fått informasjon i intervjuene som sannsynliggjør at skolen har en felles praksis som sikrer at de rettslige kravene oppfylles. Dette i kombinasjon med konklusjonen under denne rapportens punkt 3.2.2 og 3.3.2, gir ikke grunnlag for Fylkesmannen til å kunne vurdere skolens praksis på de to siste områdene. Fylkesmannen gjengir derfor kun de rettslige kravene og konklusjonene for rettslig krav 5 og 6 under punkt 3.5 og 3.6.

3.4 Rettslige krav 4 - Skolens arbeid med gjennomføring av tiltak

Skolen må ha rutine som sikrer at det iverksettes målrettede tiltak for å ivareta elever med svake lese- og regneferdigheter. Skolen må sikre at tiltak som settes inn knyttes til enkeltelever med svake ferdigheter i lesing og regning. En generell styrking knyttet til plikten er viktig, men ikke nok til å fylle bestemmelsen om tidlig innsats.

Dersom ekstra lærerressurser settes inn, eller ved omdisponering av eksisterende ressurser, må skolen vurdere om det er behov for lærere med særlig kompetanse innen lese- og regneopplæring. Skolen må ha klare ansvarsforhold knyttet til rutinene.

3.4.1 Fylkesmannens konklusjon

Hov skole har mangelfulle rutiner knyttet til arbeidet med å sikre målrettede tiltak for å bedre ferdighetene i lesing og regning på 1.-4. trinn.

3.5 Rettslige krav 5 - Skolens arbeid med evaluering av iverksatte tiltak

Skolen må ha rutiner som sikrer at effekten av iverksatte tiltak blir evaluert. Skolen må ha klare ansvarsforhold knyttet til rutinene.

3.5.1 Fylkesmannens konklusjon

Hov skole har mangelfull rutine knyttet til evaluering av iverksatte tiltak og for evaluering av iverksatte tiltak rettet mot elever med svake ferdigheter i lesing og regning.

3.6 Rettslig krav 6 – Opplæring i grunnskolen

I grunnskolen skal opplæringa være i samsvar med Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Læreplanverket for Kunnskapsløftet omfatter den generelle delen av læreplanen, prinsipp for opplæringa, læreplanene for fagene og fag- og timefordelingen, jf. forskrift til oppl. § 1-1.

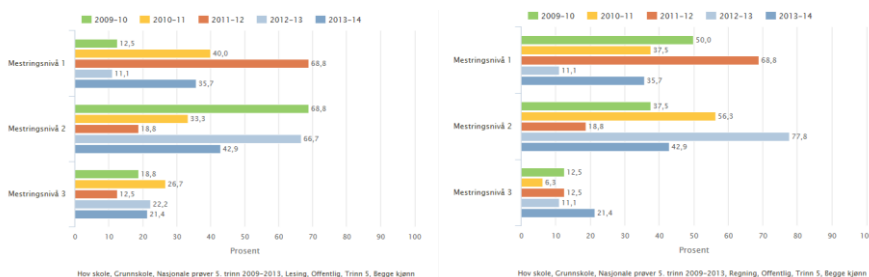
3.6.1. Manglende sammenheng mellom LK06 og skolens årsplaner

Læreplanverket for Kunnskapsløftet (LK06/LK06S) består av; generell del, prinsipper for opplæringa, læreplaner for fag og fag- og timefordelingen. De ulike delene i LK06 er forskrifter til opplæringsloven og skal dermed styre innholdet i opplæringa. Gjennom opplæringa skal læreren sikre at eleven tilegner seg kompetanse og anvender kunnskaper og ferdigheter til å mestre utfordringer og til å løse oppgaver i kjente og ukjente sammenhenger og situasjoner. Kompetanse innebærer dermed både forståelse og evne til refleksjon og kritisk tenkning¹. Ferdighetene må dermed knyttes til kunnskap, for til sammen, å utgjøre elevens kompetanse.

Læreplanverket uttrykker *ulike typer ferdigheter* gjennom verb. Disse kan deles inn i:

- kognitive ferdigheter (f.eks. gjengi, beskrive, tolke, analysere, drøfte, vurdere)
- psykomotoriske ferdigheter (f.eks. lukte, smake, strikke, sykle)
- affektive ferdigheter (f.eks. vise respekt for, vise omsorg for, ta ansvar for)

Resultater fra Nasjonale prøver viser at elevene ved Hov skole, fra år til år, viser ujevne prestasjoner i regning og lesing. Tabellene under gjengir resultatet i regning og lesing ved skolen i perioden 2009 til 2014.



Elevenes uventede svake resultat på Nasjonal prøve på 5. trinn, har trolig flere forklaringer. Imidlertid viser Fylkesmannens gjennomgang av årsplanene for 1., 2. og 4. trinn ved Hov skole, at planene ikke tar utgangspunkt i kompetansemål fra LK06. I årsplanene som er gjennomgått i forbindelse med tilsynet er det utarbeidet egne læringsmål. Gjennomgående for alle læringsmålene er at det kun er noen få av ferdighetsmålene fra LK06 som er ivaretatt. Det er i tillegg vanskelig å knytte de læringsmålene som er oppgitt til bestemte kompetansemål fra læreplanen for det enkelte fag. At elevenes resultater på Nasjonale prøver ikke er i samsvar med lærernes forventninger, kan ut fra disse funnene, tyde på at opplæringa elevene får, ikke er i samsvar men Læreplanverket for Kunnskapsløftet.

Standpunkt- og eksamenskarakterer

Et annet funn som også kan indikere at opplæringa ikke er i samsvar med Læreplanverket for Kunnskapsløftet, er skolens forholdsvis store avvik mellom elevenes standpunkt- og eksamenskarakter. Standpunkt- og eksamenskarakter er imidlertid to ulike uttrykk for elevenes kompetanse. Der standpunkt uttrykker den samlede kompetansen i et fag, er eksamenskarakteren kun basert på prestasjoner én dag. De to karakterene skal av den grunn ikke sammenlignes direkte.

Generelt er det slik at elevene ofte får høyere standpunktkarakter enn karakteren til skriftlig eksamen. I snitt er det på landsbasis slik at elevene går relativt mye ned i karakter fra standpunkt til skriftlig eksamen i fagene matematikk og norsk hovedmål, sammenlignet med engelsk. I matematikk får elevene i snitt 0,6 karakterpoeng lavere, i norsk hovedmål 0,4 karakterpoeng lavere, og i engelsk 0,2 karakterpoeng lavere.

En sammenligning av og eksamenskarakterer ved Hov skole, i perioden 2010 til 2016, viser at standpunktkarakteren i alle fagene som er gjengitt i tabellen under, er høyere enn eksamenskarakteren i samme fagⁱⁱ. Sammenlignet med resultatet på landsbasis er denne i tillegg, med unntak av resultatene i 2010/11, 2011/12 og 2014/15, større enn i landet for øvrig.

Fag	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16
Norsk hovedmål, skriftlig, eksamen			3,2			3,2
Norsk hovedmål, skriftlig standpunkt			4,1			3,7
Matematikk, eksamen		3,6			3,2	
Matematikk, standpunkt		3,9			3,6	
Engelsk skriftlig, eksamen	4,0			3,8		
Engelsk skriftlig, standpunkt	4,2			4,4		
Avvik mellom standpunkt- og eksamenskarakter, Hov skole	-0,2	-0,3	-0,9	-0,6	-0,4	-0,5
Avvik nasjonalt nivå (snitt)	-0,2	-0,6	-0,4	0,2	-0,6	-0,4
Differanse	0	-0,3	+ 0,5	+ 0,4	-0,2	+0,1

Dersom avviket mellom standpunkt- og eksamenskarakter er stor, kan dette ha flere ulike årsaksforklaringer, én årsaksforklaring kan være manglende sammenheng mellom opplæringa som gis og innholdet i læreplanverket. På bakgrunn av funnene Fylkesmannen gjorde ved gjennomgang av årsplanene på 1., 2. og 4. trinn, gir resultatene ved skolen, selv om de ikke avviker mye fra landsgjennomsnittet, grunn til å kontrollere at opplæringa ved skolen gjennomføres i samsvar med Læreplanverket for Kunnskapsløftet også på de resterende trinnene.

ⁱⁱ Mer informasjon finnes blant annet på www.udir.no/eksamen-og-prover/prover/

All opplæring skal ta utgangspunkt i Læreplanverket for Kunnskapsløftet, jf. forskrift opplæringsloven § 1-1. Selv om opplæringsloven § 1-3 er utgangspunktet for dette tilsynet, må likevel vurderingene av om en elev har behov for tidlig innsats ses i sammenheng med kompetansemålene i læreplanen. I forarbeidene til opplæringsloven § 1-3, etter merknader fra Ot.prp.nr.55 (2008-09) i 2009, uttrykkes dette slik:

«Innsatsen skal rettast mot elevar med svak dugleik i lesing og rekning. (...) Formålet med plikta til tidleg innsats er å styrkje dei grunnleggjande dugleikane i lesing og rekning, jf. Kompetansemåla i læreplanen.

(...) For skoleeigarane vil det i alle fall vere ei særleg oppgåve å innrette og gjennomføre opplæringa slik at formålet om betre dugleik i lesing og rekning blir oppfylt. Målsetjinga er å få flest mogleg til å nå kompetansemåla i norsk eller samisk og matematikk, og at dei elevene som har dei svakaste grunnleggjande dugleikane, får eit fagleg lyft.»

Fylkesmannens undersøkelser har vist at det er stor avstand mellom kompetansemålene i læreplanen og innholdet i skolens årsplaner i de undersøkte fagene på 1., 2. og 4. trinn. Skoleeier må i så måte sørge for å sikre at opplæringen ved Hov skole gjennomføres i tråd med Læreplanverket for Kunnskapsløftet, jf. forskrift til oppl. § 1-1 på alle trinn.

Vi viser til dokumentasjon og vurderinger gjort under punkt 3.3.1 i denne rapporten. Fylkesmannen påpeker der at det er stor avstand mellom innholdet i skolens årsplaner på 1., 2. og 4. årstrinn og kompetansemålene slik de framgår av Læreplanverket for Kunnskapsløftet.

Slik tidligere beskrevet, er det en forutsetning for all opplæring at den er i samsvar med kompetansemålene som er oppgitt i LK06. Skoleeier må i så måte sørge for å sikre at opplæringen ved Hov skole gjennomføres i tråd med Læreplanverket for Kunnskapsløftet, jf. forskrift til oppl. § 1-1.

3.6.2 Fylkesmannens konklusjon

Holtålen kommune, Hov skole, har ikke rutiner som sikrer at opplæringa som gis er i samsvar med Læreplanverket for Kunnskapsløftet, jf. forskrift til oppl. § 1-1.

Fylkesmannen ser alvorlig på dette funnet og ber Holtålen kommune, så snart som mulig, sikre at all opplæring ved Hov skole er i samsvar med Læreplanverket for Kunnskapsløftet.

3.6.3 Oppfølging av rettslig krav 6

Fylkesmannen ber kommunen om en egen redegjørelse hvor det framgår hvordan kommunen skal sørge for at skolen sikrer at opplæringa som gis er i samsvar med Læreplanverket for Kunnskapsløftet i alle fag, på alle trinn.

4 Tilsyn med tidlig innsats i Holtålen kommune, 2011

Fylkesmannen gjennomførte høsten 2011 tilsvarende tilsyn, tidlig innsats, med Holtålen kommune. Tilsynet ble avsluttet etter at kommunen sannsynliggjorde at retting skulle skje. Fylkesmannen ser at de rutinene som den gang ble sendt inn for å vise hvordan rettingen skulle skje, i liten grad er revidert. I tillegg viser intervjuene fra tilsynet som nå er gjennomført at de utarbeidede rutinene fra 2011 ikke er implementert.

Vi viser til endelig rapport fra 2012, kap 5, side 35 hvor det framgår under «Anbefalinger»:

«Holtålen kommune, Hov skole og Grøt skole anbefales med bakgrunn i resultatene på nasjonale prøver i lesing og regning for 5. årstrinn de siste årene, å arbeide grundig med implementeringen av helhetlige tiltak i begynneropplæringen i lesing og regning. I dette arbeidet bør eksempelvis inngå elementer med konkrete målformuleringer, systematikk i arbeidet med å identifisere elever med svake ferdigheter i lesing og regning,, tilpasset opplæring, herunder spesialundervisning og tidlig innsats. ledelse, organisering, kompetanseutvikling, metodebruk, ressursutnyttelse, undervisningsmaterieell m.v. Det bør arbeides med dette over noe og tid med konkrete mål som kan evalueres og gi erfaringer som kan legge grunnlag for en varig praksis».

Fylkesmannen anbefaler på nytt at Holtålen kommune, Hov skole, prioriterer et grundig arbeid med implementering av aktuelle rutiner som del av sitt oppfølgingsarbeid etter tilsynet.

5 Frist for retting av lovbrudd

Fylkesmannen har i denne rapportens kapittel 3 konstatert lovbrudd. I denne rapporten gis Holtålen kommune frist til å rette lovbrudd, jf. kommuneloven § 60 d.

Frist for retting er satt til 1. april 2017 Kommunen må innen denne datoen sende Fylkesmannen en erklæring om at det ulovlige forholdet er rettet og en redegjørelse for hvordan lovbruddene er rettet.

Dersom lovbruddet ikke rettes innen den fastsatte fristen, vil Fylkesmannen vedta pålegg om retting. Et eventuelt pålegg om retting vil ha status som vedtak og vil kunne påklages, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

Følgende pålegg er aktuelle å vedta etter utløp av rettefristen i denne rapporten:

Pålegg 1: Skolens plikter i arbeidet med tidlig innsats

Kravet er at skolen må ha en rutine som sikrer at:

- resultater fra kartlegginger av elevenes ferdigheter i lesing og regning *analyseres*, slik at elever med svake ferdigheter i lesing og regning blir *identifisert*
- resultater fra kartlegginger blir *vurdert* og at det sikres at det *konkluderes* med om det er behov for *målrettede/særlige tiltak* knyttet til elever som er identifisert med svake ferdigheter i lesing og regning

- iverksatte tiltak blir evaluert

Holtålen kommune må i denne forbindelse se til at Hov skole utarbeider og implementerer rutiner for sitt arbeid med tidlig innsats på 1. – 4. trinn, jf. oppl. § 1-3 andre ledd og etablere et system som sikrer denne rutinen følges opp.

Pålegg 2: Skolens plikt til å sørge for at opplæringa er i samsvar med Læreplanverket for Kunnskapsløftet

Kravet er at:

- rektor sikrer at undervisningspersonalet *knytter opplæringas innhold til kompetansemål* i det enkelte fag på alle trinn

Holtålen kommune må i denne forbindelse se til at opplæringa som gis ved Hov skole er i samsvar med Læreplanverket for Kunnskapsløftet, jf. forskrift til oppl. § 1-1.

Fylkesmannen ber også for dette pålegget om en redegjørelse. I redegjørelsen må det framgå hvordan kommunen skal sørge for at skolen sikrer at opplæringa ved Hov skole gjennomføres og er i samsvar med Læreplanverket for Kunnskapsløftet.

6. Kommunens frist til å rette

Som nevnt i kapittel 5 er kommunen gitt frist for å rette de ulovlige forholdene som er konstatert i denne rapporten innen 1. april 2017.

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

Trondheim, 16. januar 2017
Linda M Svanholm

Vedlegg - Dokumentoversikt

Dokumentasjon som ble tilsendt i forkant av tilsynet

Dokumentasjon

- Rutiner for overgang fra barnehage til skole. Skolestartrutine. Vedl.1
- Planer/ rutiner for arbeidet med tidlig innsats. Vedl.2
- Rutiner for kartlegging/ undersøkelser. Vedl.2
- Rutiner for oppfølging/ melding til skolens ledelse. Vedl.2
- Oppsummering av siste resultat på nasjonale prøver, lesing og regning 5.trinn.2015. Vedl.3.
- Utviklingsplan 2016-2017 i samarbeid med NTNU. Vedl.4
- Utkast til leseplan og arbeid underveis Ferdigstilles juni 2017. Vedl.5
- Årsplaner i matematikk og norsk for 1.,2. og 4. trinn. Vedl.6
- Tilstandsrapport 2014/15. Vedl.7.
- Årshjul for 2016-2017. Vedl.8.
- Vurderingssystem. Vedl.9.
- Eksempel på rapport til skolefaglig ansvarlig. Vedl.10
- Diverse relevant informasjon. Vedl.11
- Systemisk tilnærming i saker med PPT. 12

Dokumentasjon som ble mottatt i løpet av tilsynsdagen

- Ukemelding: 44
- Ukemelding: 45
- Nasjonale prøver Holtålen
- Kvalitetssamtale grunnskolene i Holtålen kommune
- Avisutklipp: «Høylandet og Holtålen på topp, Åfjord på bunn», Adressa 15. mars 2016
- Arbeidsplan uke 45, 1. klasse
- Arbeidsplan uke 45, 2. klasse
- Arbeidsplan uke 45, 4. klasse
- Samtaleark for 2. trinn høsten 2016
- Elevsamtale – 4. klasse, 2016/2017
- Foreldresamtale. Vurdering av måloppnåelse
- Tilpasset opplæring skoleåret 2015/2016
- Leseark for 1. trinn