



Fylkesmannen i Trøndelag

Trööndelagen fylhkenålma

FORELØPIG TILSYNSRAPPORT

Tidlig innsats

Stadsbygd skole –
Indre Fosen kommune

Innholdsfortegnelse

1. Innledning.....	3
2. Om tilsynet med Indre Fosen kommune – Stadsbygd skole	4
2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler	4
2.2 Tema for tilsynet	4
2.3 Bakgrunnen for tilsynet.....	4
2.4 Om gjennomføringen av tilsynet	4
3. Tidlig innsats	5
3.1 rettslige krav.....	5
3.2 Fylkesmannens undersøkelser, vurderinger og konklusjoner	6
4. System for å vurdere og følge opp at kravene blir etterlevd.....	10
4.1 Rettslige krav	10
4.2 Fylkesmannens undersøkelser, vurderinger og konklusjon.....	11
5. Forhåndsvarsel om vedtak	15
Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget og gjennomførte intervjuer.....	16

1. Innledning

Fylkesmannen åpnet 22. februar 2019 tilsyn med temaet tidlig innsats i Indre Fosen kommune. Undersøkelsene har vært på skolenivå ved Stadsbygd skole og på skoleeiernivå.

Indre Fosen ble etablert som ny kommune 1. januar 2018. Kommunen består av tidligere Rissa og Leksvik kommune. Det er seks grunnskoler i kommunen. Stadsbygd skole har i overkant av 270 elever fordelt på 1.-10. trinn. Skolen har i tillegg til lederteamet, en spes.ped.-leder. Skolen har organisert noe av fellestiden slik at trinnet har fast møtetid en gang per uke.

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 foreløpige tilsynsrapporten.

Tilsynet har avdekket brudd på regelverket. Denne foreløpige tilsynsrapporten gir et forhåndsvarsel om at Fylkesmannen kan vedta å pålegge kommunen retting av bruddet på regelverket, jf. forvaltningsloven § 16. I den endelige tilsynsrapporten får Indre Fosen kommune rimelig frist til å rette bruddet på regelverket før vi eventuelt vedtar pålegg om retting.

Indre Fosen kommune har rett til å uttale seg om den foreløpige tilsynsrapporten jf. forvaltningsloven § 16. Frist for tilbakemelding er 20. juni 2019. Etter utløp av fristen for tilbakemelding, vil Fylkesmannen utarbeide en endelig tilsynsrapport.

2. Om tilsynet med Indre Fosen kommune – Stadsbygd 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 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 brudd på regelverket, uavhengig av om det er opplæringsloven eller forskrifter fastsatt i medhold av denne, som er brutt.

2.2 Tema for tilsynet

Temaet for tilsynet er tidlig innsats. I tilsynet vurderer vi om Stadsbygd skole 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.

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.

2.3 Bakgrunn for tilsynet

Ferdigheter i lesing, skriving og regning er viktige for elevens mestringsopplevelse og læring her og nå - og i senere utdannings-, arbeids- og samfunnsliv. Dersom det ikke blir satt i verk tiltak tidlig i opplæringsløpet, vil forskjellene i læringsutbytte mellom elevene forsterkes – og bli større videre 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 andel 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.

2.4 Om gjennomføringen av tilsynet

Tilsyn med Indre Fosen kommune ble åpnet gjennom brev av 22. februar 2019. Fylkesmannen ba kommunen om å legge frem dokumentasjon, jf. kommuneloven § 60 c.

Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner er basert på skriftlig dokumentasjon og opplysninger fra intervju, se vedlegg.

3. Tidlig innsats

Nedenfor har vi oppgitt og utdypet de rettslige kravene for tilsynet med tidlig innsats. Alle de rettslige kravene bygger på opplæringsloven § 1-4.

3.1 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 kunne 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 skjønnet 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. 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 den intensive opplæringen 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. årstrinn. 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 elev. Vi understreker at skoleeier har det overordnede ansvaret for at regelverket blir oppfylt.

3.2 Fylkesmannens undersøkelser, vurderinger og konklusjoner

3.2.1 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 elevers progresjon og utvikling i disse ferdighetene, både løpende og systematisk. Det kommer fram i *den lokale handlingsplanen for vurdering i og av grunnskolene i Indre Fosen*, at de har rutiner for kartlegging av elever knyttet til de ulike årstrinnene. Dokumentet er foreløpig et utkast, og skolene er invitert med på høring. Stadsbygd skole benytter inntil videre kartleggingsrutinene til gamle Rissa kommune. De har i tillegg tatt i bruk kartleggingsverktøyet som hører til IMAL-metodikken. 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 intervju.

I tillegg kan vi lese av egenvurderingsskjemaene (EVS) at lærerne også observerer elevenes læringsutbytte i det løpende arbeidet. Det framkommer av intervju at skolens spes.ped.-leder har en del av stillingsressursen sin lagt til arbeidet med tidlig innsats («tidlig innsatsressursen»). Denne ressursen fordeles på 1., 2. og 3. trinn. Noe av denne ressursen brukes til å overvåke læringsutbyttet og progresjonen til elevene på disse trinnene.

Stadsbygd skole har en lokal plan for lesing; *God leseundervisning i alle fag på småtrinnet på Stadsbygd skole*. Denne planen gir god støtte til alle lærere på 1.-4. trinn, både hva angår elevers progresjon og utvikling innenfor lesing (og til en viss grad skriving) – og den gir også gode tips om egnede opplegg og tiltak på de ulike klassetrinnene. Av dokumentasjonen ser vi at lærerne har hatt fokus på lesing (og delvis skriving) i tre fellesmøter. I intervju omtaler lærerne at de opplever å ha et godt støtteverk i lesing (og skriving). Dette gjør at de vet hva de skal se etter og være oppmerksomme på i det løpende arbeidet med elevene. I regning har de ikke det samme støtteverket, og de beskriver at de føler seg mer alene med vurderingene knyttet til hva som forventes av elever på ulike trinn. «Tidlig innsatsressursen» knyttes heller ikke i samme grad opp til overvåking av elevers utvikling av ferdigheter innenfor regning, som det gjør til lesing og skriving. Det gjennomføres kartleggingsprøver i regning, samt at det brukes tester innenfor matematikk og tallforståelse på alle trinn.

Det er kontaktlærer som gjennomfører kartleggingsprøvene, men i analyse- og oppfølgingsarbeidet har kontaktlærer god støtte av spes.ped.-leder. Hun følger med på at prøvene blir gjennomført, at resultater legges inn i Conexus og at det oppsummeres i klasseoversikter.

Det går fram av *årshjulet for kartlegging* at resultatene skal følges opp i felles trinntid. Spes.ped.-leder deltar i disse møtene. Slike fastsatte stoppunkt kan sikre at samtlige

kontaktlærere har fokus på å følge med på elevenes progresjon og utvikling gjennom kartlegging og øvrig observasjon.

Indre Fosen har en plan for overgangen mellom barnehage og skole, *Veien til skolestart*. Barnehage og skole samarbeider om overgangen, og har blant annet rutiner for overføringsmøter. Gjennom slike møtepunkt med barnehagene, er skolen godt forberedt på elevgruppen som skal starte på første trinn. Slik har skolen mulighet for å ha et ekstra øye til barn som barnehagen har sett har utfordringer. Dette kan skjerpe årvåkenheten helt fra skolestart.

Det går fram av intervju, EVS og av dokumenter for øvrig at lesing er det som har hatt, og har, størst fokus i kartleggingen. Dette viser seg også i utvalget av tiltak som settes inn. Både Leksvik og Rissa deltok i den statlige satsingen Realfagskommuner. Til tross for dette, uttrykkes det i intervju og EVS, at regning er det området skolen har svakest støtteverk til å drive god observasjon og overvåking. Skolen har nok et forbedringspotensial her, men vi finner at det gjennomføres kartleggingsprøver i regning/matematikk, og vi hører også om observasjon av elevene og deres arbeid i undervisningen.

Fylkesmannen konkluderer derfor med at Stadsbygd skole identifiserer elever med svake ferdigheter i lesing, skriving og regning på 1. – 4. trinn, både løpende og systematisk.

3.2.2. Sikrer skolen at informasjonen 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. Dette vil si at man har en slags «terskelforståelse for bekymring». *Leseplanen* til Stadsbygd skole viser blant annet til «leseklartrappa» og lesingens fem dimensjoner.

De kommer fram i EVS at lærerne raskt ser kritiske områder når kartleggingsresultater er lagt inn i Conexus; da vil disse tre fram i rødt. På spørsmål i intervju der vi spør om det hersker en felles forståelse av hvor svake ferdighetene må være for å utløse plikten om tidlig innsats, svares det noe usikkert; ikke på lesing og skriving, men i regning. Som beskrevet i forrige kontrollområde, så oppleves det som man har flere støttestrukturer i lesing og skriving både gjennom flere kartleggingsprøver, at personalet har fått mer kompetansepåfyll for å rustes til å gjøre analyse og vurdering av elevenes ferdigheter – og at «tidlig innsats-ressursen» også kobles mer opp mot lesing og skriving.

I regning føler lærerne seg mer overlatt til seg selv, og sine egne vurderinger. De nevner allikevel eksempler på at de har satt i gang tilpasset opplegg i matematikk for grupper, og at dersom elevene strever med det som medelever arbeider med i læreboka, så «ringer det noen bjeller». Det kommer fram i intervju at Stadsbygd skole har kultur for å drøfte bekymringer omkring enkeltelever og læringsutfordringer. Foruten de faste stopp-punktene med leseplanleggingsmøter (lesing og skriving), så kan også bekymringer omkring enkeltelevers progresjon drøftes på teamet. Spes.ped.-leder bidrar med hjelp i analyse og vurdering, på fastlagte møter, men også ved behov. Denne støtten kan bidra til at forskjellen mellom læreres vurdering blir mindre.

Vi ser av årshjulet for kartlegging at resultatene skal følges opp i trinntid. Spes.ped.-leder deltar i disse møtene. Kontaktlærer har ansvar for å gjennomgå resultater på sitt trinn, og lage en oversikt over utfordringer som har vist seg. I hovedsak skal tiltak følges opp på klassenivå. For elever som er under bekymringsgrensen, drøftes tiltak med spes.ped.-leder. I lesing sorterer man gjerne utfordringene elevene har i kategorier, og utformer «gruppetiltak», men individuelle tiltak er også aktuelle. På småskoletrinnet gjennomføres

leseplanleggingsmøter. Dette er møter der man har oppsummert gjennomførte tester i lesing, og skisserer aktuelle tiltak til de ulike typene leseutfordringer som har vist seg i klassene.

Fylkesmannen vurderer at både de løpende og de faste stoppunktene bidrar til at informasjonen fra kartleggingen, blir brukt til å identifisere elever som står i fare for å bli hengende etter. Stadsbygd skoles leseplan uttrykker forventninger til elevers progresjon i lesing og skriving. Dette støtter den felles forståelsen av terskler innenfor lese-, og skriveprogresjon, samt hva det vil si å «bli hengende etter». Innenfor regning framstår skolen som mer usikker på om man har en felles forståelse for hva det vil si å bli hengende etter. Vi finner at det gjennomføres tester, og at også disse testresultatene drøftes på temaet – og med spes.ped.-leder. Vi har også fått eksempler på at tiltak er satt inn.

Fylkesmannen konkluderer med at skolen nytter informasjonen fra kartleggingen til å avdekke om det er elever som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving og regning.

3.2.3. 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?

Stadsbygd skole har ingen skriftlige rutiner knyttet spesifikt til tidlig innsats. Dokumenter som allikevel er relevante å nevne i forbindelse med dette kontrollområdet, er den tidligere omtalte *leseplanen*, samt årshjulet for kartlegging som ligger i *den lokale handlingsplanen for vurdering*. Årshjulet har et flytskjema som viser veien fra kartlegging, oppfølging, iverksetting av tiltak - og til evaluering. Her uttrykkes en klar forventning, eller føringer, om oppfølging i form av fellestiltak, gruppetiltak eller individuelle tiltak. Leseplanen har forslag til både fellestiltak og individuelle tiltak.

I intervju kommer det fram at lærerne både støtter seg til tiltakslisten i leseplanen, og setter i verk tiltak av eget initiativ, og drøfter og får veiledning hos spes.ped.-lederen. På skolen er det lav terskel for å sette i verk tiltak. På spørsmål om hva som legges i begrepet raskt, så svares det unisont, at det oppleves helt naturlig for lærerne å sette i verk tiltak *med en gang* i det løpende arbeidet i klasserommet. For mer individuelle tiltak, så er svaret også det samme. Lærerne drøfter behov med spes.ped.-leder, og eventuelt ledelse, og finner egnede tiltak, som så settes i verk med en gang. Strukturen med at de har flere voksne på trinnet, gir noe fleksibilitet for å kunne gjøre slike endringer. Samtidig gir «tidlig innsats-ressursen» også handlingsrom for å kunne følge opp enkeltelever eller grupper umiddelbart. Denne ressursen fordeles på 1.-3. trinn. 4. trinn har ikke samme tilgang til denne ressursen.

Skolen har en stor verktøykasse hva angår tiltak innenfor lesing, og til dels også noe i skriving. I regning beskrives det at det er mer privatpraksis i valg av tiltak. «Tidlig innsats-ressursen» benyttes heller ikke til tiltak innenfor regning. Når vi etterspør tiltak innenfor regning, så nevnes ett pågående tiltak; opprettelse av egen gruppe i matematikk, samt utprøving av en metodikk i matematikk etter amerikansk modell. Begge de omtalte tiltakene, kan representere tegn på god praksis, men de framstår mer som enkeltstående tiltak – ikke som en innarbeidet praksis for skolen som helhet.

På spørsmål om hva skolen legger i begrepet *intensiv opplæring*, svares det i intervju at det innebærer å jobbe nøye og konsentrert med noe over en periode. Begrepet systematikk og fokus brukes også. Vi ser av møtetreferater etter gjennomført kartlegging at mange av tiltakene i lesing, og til dels skriving, settes i verk i grupper ut fra hvilke utfordringer elevene har. Det er også eksempler på at enkeltelever får oppfølging, men da helst i lesing.

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 intervju 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 eller i små drypp gjennom uka i løpet av en periode på 4-6 uker.

Gjennom intervju og EVS kommer det fram at skolen har en felles forståelse av at tiltak skal settes i verk raskt, og vi får flere eksempler på at det faktisk skjer. Det er imidlertid store forskjeller mellom de tre ferdighetene lesing, skriving og regning. I lesing, og til en viss grad i skriving, er det en helt annen systematikk enn det er i regning. Tiltakene i den intensive opplæringa skal være rettet mot den enkelte elev sine utfordringer. Mye løses i tilpasninger i klasse eller gruppe på Stadsbygd skole, men vi får også eksempler på tiltak som er individuelt tilpasset. Dette hører vi er mer utstrakt i lesing, og til en viss grad skriving, enn det er i regning. Vi konkluderer derfor som følger:

Stadsbygd skole iverksetter tiltak raskt for elever som står i fare for å bli hengende etter i lesing og skriving, men ikke i regning. Tiltakene er rettet mot den enkelte elevs behov for å øke ferdighetene i lesing og skriving, men ikke i regning.

3.2.4. Følger skolen opp at iverksatte tiltak gir elevene økte ferdigheter i lesing, skriving og regning jf. opplæringsloven § 1-4?

I kommunens årshjul for kartlegging vises det til hvilke tester som er obligatorisk, og hvilke som er frivillige – og når på året de skal tas. Vi får høre i intervju at skolen benytter seg av et relativt bredt spekter med tester, og at de også re-tester etter gjennomførte tiltak.

Lærere på 1. og 2. trinn benytter seg av kartleggingen som hører med til IMAL-metodikken. Her kan de overvåke elevenes progresjon i lesing og skriving jevnlig. Hvis de avdekker usikre bokstavsymbol-lydkombinasjoner, og tiltak settes i verk, så følges elevens utvikling ved å gjennomføre testen «løpende», eller fleksibelt. Lærerne overvåker altså progresjonen.

Det fremgår av EVS og intervju at tiltak i lesing, og til en viss grad også skriving, evalueres i større grad enn regning. Det kommer frem av årshjulet for kartlegging, at tiltak skal evalueres innen oppsatt frist, og at justeringer skal gjøres ved behov. Dersom tiltak fortsatt ikke gir eleven økte ferdigheter, står det at konsultasjon med PPT skal vurderes i samråd med spes.ped.-leder. Slik evaluering og oppfølging, bekreftes som en innarbeidet praksis i lesing og skriving. Som tidligere nevnt, er tiltakene skolen har satt i gang innenfor regning, av mer enkeltstående karakter – og tiltakene er ikke evaluert. Vi kan derfor ikke se den samme vurderingen av effekt innenfor ferdigheten regning.

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. Der nest 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 på igangsatte tiltak, og være beredt til å endre bruken av verktøy, metoder og selve innretningen på opplegget sitt. Det er her vi ser at Stadsbygd skole har en god systematikk i lesing, og til en viss grad i skriving, men at de fortsatt har en vei å gå i regning.

Fylkesmannen konkluderer etter dette med at Stadsbygd skole følger opp at iverksatte tiltak gir økte ferdigheter i lesing og skriving, men ikke i regning.

4. System for å vurdere og følge opp at kravene blir etterlevd

4.1 Rettslige krav

Skoleeier (kommunen) skal ha et forsvarlig system for å vurdere om kravene i opplæringsloven med forskrift blir oppfylt. Videre skal skoleeier følge opp resultatene fra disse vurderingene. Dette følger av opplæringsloven § 13-10 (2).

Systemets utforming og omfang kan skoleeier bestemme på bakgrunn av lokale forhold, egne risikovurderinger og skoleeiers og skolenes organisering. For at et system skal være forsvarlig, må det være egnet til å avdekke forhold som er i strid med lov og forskrift. Systemet må også sikre at det blir satt i verk tiltak som er tilstrekkelige til å rette opp i slike forhold. Nedenfor har vi konkretisert kravene som skoleeier må oppfylle, for at systemet skal være forsvarlig i samsvar med opplæringsloven § 13-10 (2).

I dette tilsynet vil vi ikke vurdere systemet som helhet, bare se på den delen av systemet som dekker lovkrav knyttet til området tidlig innsats.

Skoleeier må skaffe seg informasjon

Skoleeier må sørge for å ha oppdatert kunnskap om skolenes praksis for å kunne vurdere om skolene oppfyller kravene i opplæringsloven med forskrifter. Informasjonen som blir innhentet, må være relevant og dekkende for kravene i regelverket på det området som skal vurderes.

Skoleeier må vurdere skolenes praksis opp mot regelverket

Skoleeier må bruke informasjonen som er innhentet til å vurdere om praksis er i samsvar med opplæringsloven med forskrift. Skoleeier må vite hvilke krav regelverket stiller på ulike områder, og må ha en riktig forståelse av kravene. Dette betyr at skoleeier må skaffe seg tilstrekkelig regelverkskompetanse.

Skoleeier må sørge for varige endringer når praksis bryter med regelverket

Skoleeier må sette i verk egnede tiltak for å rette opp skolenes praksis når denne ikke er i samsvar med regelverket. For at tiltak skal være egnet og gi varig endring, må de være innrettet slik at de bidrar til at bruddet ikke skjer på nytt. En årsak til brudd på regelverket kan være at skolene ikke har tilstrekkelig kunnskap om regelverket. En annen årsak kan være at de mangler kompetanse i å anvende regelverket. Skoleeier må i slike tilfeller vurdere og eventuelt iverksette tiltak for å øke kunnskapen eller å øke kompetansen.

Videre må skoleeier følge opp at tiltakene faktisk fører til at skolene endrer praksisen i samsvar med kravene i regelverket slik at endringene blir reelle og varige. Dette betyr at skoleeier både må hente inn informasjon om at tiltak blir iverksatt, og at de virker i samsvar med intensjonen. Skoleeier må følge opp helt til skolenes praksis er blitt i samsvar med opplæringsloven med forskrifter.

Skoleeier må innhente tilstrekkelig informasjon ofte nok til å vurdere og følge opp praksis

Skoleeier må innhente nok informasjon til at kommunen, på en forsvarlig måte, kan vurdere om skolenes praksis er i samsvar med regelverket. Videre må skoleeier også innhente nok informasjon til å kunne følge opp at tiltakene har gitt reelle endringer. Hva som er tilstrekkelig informasjon, vil avhenge av hvilke funn skoleeier gjør i de ulike faser av informasjonsinnhenting. Dette krever at skoleeier har et minimum av informasjon fra alle områder som er regulert av regelverket. Dersom innhentet informasjon indikerer at gjennomføringen ikke er i samsvar med regelverket, må skoleeier skaffe seg mer informasjon for å få avklart dette.

Skoleeier må jevnlig innhente og vurdere informasjon om praksisen. For å ha et effektivt og treffsikkert system, må skoleeier foreta gode vurderinger av risiko. Områder der skoleeier

tidligere har sett at det har vært brudd på regelverket, kan indikere høy risiko. Det samme gjelder områder der skoleeier har utarbeidet få retningslinjer for skolens praksis, at regelverket er nytt, at skoleledelsen er nytilsatt eller at skoleeier har hatt få tiltak for å øke kompetansen i forståelse og bruk av regelverket. Basert på slike avveininger må skoleeier ta stilling til hvor ofte og hvor omfattende kontrollen med skolens praksis bør være, og på ulike områder det må kontrolleres. Dersom brudd på regelverket foregår over lang tid uten å bli avdekket og fulgt opp av skoleeier, vil ikke skoleeiers risikovurderinger og system være forsvarlig.

Å ha et system betyr at skoleeier må arbeide systematisk og kunne dokumentere og begrunne de valg og prioriteringer som skoleeier har gjort.

4.2 Fylkesmannens undersøkelser, vurderinger og konklusjon

4.2.1. Skoleeier må skaffe seg informasjon, jf. opplæringsloven § 13.10, annet ledd

Skoleeier må ha oppdatert kunnskap om skolens praksis. Dette krever en bevissthet knyttet til å ta i bruk ulike kilder som gir innsikt og informasjon, slik at regeletterlevelsen i skolene kan vurderes. I Indre Fosen kommune er tilstandsrapporten en av strukturene som benyttes for å gi skoleeier innsikt i tilstanden på de ulike skolene. Annethvert år er tilstandsrapporten relativt omfattende, mens det i «mellomårene» lages en forenklet utgave. Rapporten fra skolene inneholder blant annet en egenvurdering knyttet til styrker, muligheter, svakheter og trusler. For skoleeier kan dette være en god *kilde til informasjon* om regeletterlevelsen i den enkelte skole, men skoleeier må videre gjøre selvstendige vurderinger av resultatene fra den enkelte skole, og egenvurderingen fra skolen, når dette skal representere en del av skoleeiers forsvarlige system.

Det fremgår av *Handlingsplan for vurdering i og av grunnskolene i Indre Fosen kommune*, at alle skoler benytter modellen for ekstern skolevurdering. Dette bekreftes også i intervju. Rapporter fra eksternvurderingen kan også være en kilde til informasjon om skolens tilstand.

I tillegg har skoleeier gjennom systemet Conexus tilgang til resultater på kartleggingsprøvene, og Skoleporten gir tilgang til resultater på nasjonale prøver og elevundersøkelsen. I intervju og EVS kommer det fram at skoleeier mener de har mange kilder til informasjon om tilstanden i skolene, men at de har et forbedringspotensial i å benytte informasjonen til å gjøre vurderinger.

Som tidligere nevnt, slo Rissa og Leksvik kommune seg sammen til Indre Fosen kommune 1. januar 2018. Ny kommune fordrer at det utvikles nye praksiser og rutiner. Noe er arv fra de to gamle kommunene, men dette krever også gode forankringsprosesser. Alt dette tar tid. Kommunsjefen er tidligere oppvekstsjef i Rissa kommune, og enhetslederen var tidligere oppvekstsjef i Leksvik kommune. Dette betyr at historikk om tidligere praksis og andre forhold knyttet til de enkelte skolene, også er med inn i ledergruppa i ny-kommunen. Dette gir et annet utgangspunkt, med tanke på risikovurderinger i egne skoler, enn hva tilfellet ville vært for en helt ny ledergruppe. I Indre Fosen representerer således administrativ skoleeier kontinuitet.

Indre Fosen kommune har månedlige rektormøter. Disse møtene har potensial til å bli en god arena for erfaringsdeling mellom rektorer, og mellom skoleeier og rektorer. Disse møtene er også egnet som arena for skoleeier til å sørge for felles forståelse omkring regelverk eller utviklingsområder, samt å innhente informasjon om anvendelsen av aktuelt regelverk i skolene. I forbindelse med tilsynet, deltok Fylkesmannen på et utvidet rektormøte, der det nye regelverket knyttet til tidlig innsats var tema. Det opplyses i intervju at dette er den første gangen tematikken belyses i rektorkollegiet, etter regelverksendringen. Som en

del av denne veiledningen, ble alle rektorer bedt om å gjennomføre en egenvurdering slik Stadsbygd skole skulle gjøre i forkant av tilsynet. Erfaringer og spørsmål knyttet til kontrollområdene ble delt i plenum. Dette ga skoleeier en liten pekepinn på statusen på det aktuelle regelverksområdet på alle skoler.

Indre Fosen er en ung kommune, og mange nye rutiner, framgangsmåter og praksiser skal finne form. Ledelsen på kommunenivå representerer kontinuitet, og bærer med seg en felles innsikt og kjennskap til tilstanden i kommunens skoler. Skoleeier har rik tilgang til kilder som kan indikere brudd eller etterlevelse av aktuelt regelverk. Skoleeier har også faste strukturer for rektormøter; Dette gir muligheter for å drøfte regelverk og fagområder, gi støtte og føringer – samt etterspørre og kontrollere. Dette potensialet er i liten grad tatt i bruk i denne sammenheng. Unntaket er fagdagen med veiledning og egenvurdering i regi av Fylkesmannen i forbindelse med tilsynet. Den største systematikken i skoleeiers forsvarlige system, ligger i rapporteringen i forbindelse med tilstandsrapporten, men også i det løpende må skoleeier være våken for å etterspørre praksiser på skolene. Skoleeier beskriver at etterlevelsen av regelverket i stor grad er tillitsbasert. Tillit er avgjørende i en sunn organisasjonskultur. Skoleeier har samtidig en viktig rolle i å være den som både støtter og etterspør. I intervju kommer det fram at det hittil har dreid seg mer om støtte, enn at skoleeier etterspør. Unntaket var veiledningssekvensen med tilhørende egenvurdering forkant av tilsynet.

Fylkesmannen konkluderer etter dette med at skoleeier skaffer seg informasjon til å vurdere regeletterlevelsen knyttet til tidlig innsats.

4.2.2. Skoleeier må vurdere skolenes praksis opp mot regelverket, jf. opplæringsloven § 13.10, annet ledd

For å kunne vurdere skolenes regeletterlevelse på grunnlag av kunnskapen skoleeier har om skolenes praksis, må regelverksforståelsen være god. Skoleeier må også aktivt bruke informasjonen som til enhver tid er tilgjengelig, til å vurdere regeletterlevelsen.

Som tidligere nevnt representerer kommunens ledelse innenfor oppvekst, kontinuitet. Både enhetsleder og kommunalsjef har lang erfaring fra skolesektoren.

Skoleeier har oversendt dokumenter som er relevante for å belyse det forsvarlige systemet i kommunen. Det er malen for tilstandsrapport og *Lokal handlingsplan for vurdering i og av grunnskolene i Indre Fosen*. I malen for tilstandsrapporten ligger det mål og ambisjoner for arbeidet med grunnleggende ferdigheter, og også mål om at skolene skal ha velfungerende system som sørger for at elevene får opplæring i grunnleggende ferdigheter i alle fag. Tidlig innsats og intensiv opplæring omtales ikke som en del av denne systematikken. Det gjør det heller ikke i den nye, og foreløpig ikke vedtatte, *Handlingsplanen for vurdering*. Sett i lys av at dette er dokumenter som omtales av skoleeier som en del av det forsvarlige systemet, så ville det vært naturlig å tilkjenne aktuelle regler.

Like relevant er det å tilkjenne forventninger knyttet til regelverket. I den omtalte handlingsplanen ligger årshjul for kartlegging samt oppfølging av dette. Her er det tydelige forventninger til skolene om hvilket system skolene skal ha for oppfølging, men tidlig innsats eller intensiv opplæring, er ikke nevnt under fasen oppfølging.

Skoleeier opplyser i intervju at skolene er gitt verktøy for at oppfølgingen skal bli enklere; blant annet i form av digitale system som Vokal og Conexus.

Som omtalt i forrige kontrollområde har skoleeier rik tilgang på ulike kilder som kan belyse det aktuelle regelverket. Skoleeier svarer i EVS og intervju at de har et forbedringspotensial til å bruke informasjonen for å vurdere regeletterlevelsen i kommunens skoler. Skoleeier oppgir i intervju at de har planer om å sette oppfølging av nasjonale prøver på dagsorden i

rektormøter. På samme måte kan også oppfølging av området tidlig innsats settes som tema. Per nå har de ikke, etter kommunesammenslåingen, tatt i bruk informasjonen til aktivt å vurdere regeletterlevelsen på det aktuelle regelverksområdet.

Fylkesmannen konkluderer etter dette med at skoleeier i Indre Fosen kommune ikke bruker informasjonen om skolenes praksis til å vurdere hvorvidt skolene følger regelverket innenfor området tidlig innsats.

4.2.3. Skoleeier må sørge for varige endringer når praksis bryter med regelverket, jf. opplæringsloven § 13.10, annet ledd

Skoleeier må sette i verk egnede tiltak for å rette opp skolenes praksis når denne ikke er i samsvar med regelverket. Videre må skoleeier følge opp at tiltakene faktisk fører til at skolene endrer praksis i samsvar med kravene i regelverket slik at endringene blir reelle og varige.

Både i EVS og intervju nevnes kommunens deltakelse i prosjektet *Inkludering på alvor*, der PP-tjenesten i større grad skal støtte og veilede skolene framfor å bruke tiden sin på sakkyndige vurderinger. Dette er et tiltak som nok vil støtte skolene i arbeidet med å analysere og vurdere elevers behov for intensiv opplæring, og som også kan bidra til at gode, egnede tiltak blir satt i gang i skolene. Fylkesmannen fikk ettersendt dokumentet som regulerer samhandlingen mellom PPT og skolene i *Inkludering på alvor*. Det ville styrket dokumentet ytterligere at rollen PPT har i forbindelse med tidlig innsats, og intensiv opplæring, ble omtalt, dersom samhandlingen også har dette som mål.

Et pågående tiltak i Fosen-nettverkets ¹satsinger omtales i EVS og intervju. Thomas Nordahl har hatt faglige innlegg om pedagogisk analysemodell og bruk av data, i nettverkets dialogkonferanse. Lysark og program fra konferansene er lagt ved som dokumentasjon i tilsynet. Alle skoler i Indre Fosen har hatt representanter på disse konferansene. Det framgår av intervju at pedagogisk analyse som metode skal implementeres i alle skoler, men at dette foreløpig ikke er en innarbeidet praksis på skolen vi gjennomførte tilsynet med. En slik metodikk vil kunne styrke arbeidet med tidlig innsats; spesielt i fasen hvor effekten av tiltakene evalueres. Dette er eksempel på tiltak som støtter skolene i arbeidet med å omsette regelverket til gode pedagogiske praksiser.

Som beskrevet på forrige kontrollspørsmål, så har ikke skoleeier gjort konkrete vurderinger som har munnet ut i konklusjoner om verken brudd eller etterlevelse knyttet til regelverket om tidlig innsats. På dette kontrollspørsmålet, kan vi dermed ikke gå videre i vurderingen av om skoleeier setter i verk tiltak for å få skolenes praksis i tråd med regelverket, selv om vi har nevnt eksempler på tiltak som godt kunne vært eksempler på aktuell støtte fra skoleeier i en situasjon med avvik mellom regelverk og praksis på skolene.

Fylkesmannen konkluderer med at skoleeier i Indre Fosen kommune ikke har sørget for varige endringer når praksis ved skolene i kommunen har vært i strid med regelverket. Vi begrunner dette med at skoleeier ikke har foretatt undersøkelser og vurderinger som tar sikte på å avdekke regelstridig praksis ved skolene, og har således ikke vært i stand til å hindre en eventuell regelstridig praksis knyttet til tidlig innsats

¹ Fosennettverket er kommunene på Fosen sitt felles, lærende nettverk. Les mer her: http://www.fosen.net/f/p1/ie27edf70-8b79-4727-a1d7-361548ad8af4/plan_for_laerende_netverk_mellom_skolene_paa_fosen.pdf

4.2.4 Skoleeier må innhente tilstrekkelig informasjon ofte nok til å vurdere og følge opp praksis, jf. opplæringsloven § 13.10, annet ledd

Hva som er tilstrekkelig informasjon må vurderes ut fra regelverksområdet som skal belyses. Når det gjelder tidlig innsats, kan kartleggingsplaner og oversikter over hvordan disse følges opp i etterkant, samt andelen elever som er under kritisk grense, være informasjon for å vurdere regeletterlevelse. Resultater på nasjonale prøver på 5. trinn kan være indikasjoner på om man lykkes med tiltak knyttet til tidlig innsats på 1.-4. trinn. Det samme kan også f.eks. skolens timeplaner, samt informasjon som viser omfang av spesialundervisning.

Rektorgruppen i Indre Fosen skal rapportere på et bredt utvalg områder i forbindelse med tilstandsrapporten - herunder også grunnleggende ferdigheter. Dette skal gjøres annethvert år; mellomårene har en snevrere rapportering. Hvis man sammenholder denne rapporteringen med den løpende dialogen med rektorgruppen og tilgangen skoleeier har til ulike kilder som for eksempel skoleporten, GSI og Conexus, så kan dette representere en god systematikk og dynamikk i et forsvarlig system.

I kontrollområdene 3.2.3 og 3.2.4. konkluderte vi med brudd på regelverket. Hensikten med et forsvarlig system, er at brudd på regelverket skal fanges opp av skoleeier – og følges opp. På tilsynstidspunktet kunne ikke skoleeier vise til at det var gjort vurderinger, eller satt i verk tiltak på grunnlag av konklusjoner om brudd på regelverket. I dette tilfellet har ikke skoleeier fanget opp, eller vurdert at praksisen på skolen ikke var i tråd med regelverket. Skoleeier må som tidligere omtalt gjøre risikovurderinger for å vurdere hvilke områder som trenger spesielt fokus og årvåkenhet, og hvor ofte informasjon bør innhentes. Regelverket knyttet til tidlig innsats ble presisert, endret og forsterket i august 2018. Vi gjennomførte tilsynet 24. april 2019.

Fylkesmannen konkluderer med at skoleeier ikke har innhentet tilstrekkelig informasjon, ofte nok, til å kunne vurdere om skolens praksis er i samsvar med regelverket rundt temaet tidlig innsats.

5. Forhåndsvarsel om vedtak

Fylkesmannen har i kapittel 3 og 4 konstatert brudd på regelverket. Dette er et forhåndsvarsel om vedtak etter forvaltningsloven § 16. Formålet med forhåndsvarslet er å avklare misforståelser og rette eventuelle feil. Indre Fosen kommune kan uttale seg om både Fylkesmannens tolkning, det faktiske grunnlaget som er lagt til grunn, og våre vurderinger og konklusjoner.

Indre Fosen kommune kan uttale seg til forhåndsvarselet innen 20. juni 2019.

Etter utløp av fristen, vil Fylkesmannen utarbeide en endelig tilsynsrapport. I den rapporten vil kommunen få en rimelig frist til å rette brudd på regelverket. Dersom brudd på regelverket ikke rettes innen fristen i endelig tilsynsrapport, vil Fylkesmannen vedta pålegg om retting.

Vi varsler at følgende pålegg kan bli vedtatt:

1.

Indre Fosen kommune må sørge for at elever på Stadsbygd skole som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning, raskt får egnet intensiv opplæring slik at forventet progresjon blir nådd.

Indre Fosen kommune må i denne forbindelse se til at skolen:

- iverksetter tiltak raskt for elever som står i fare for å bli hengende etter i regning
- gir egnet intensiv opplæring i regning som møter den enkelte elevs behov
- følger opp at iverksatte tiltak gir elevene økte ferdigheter i regning slik at forventet progresjon blir nådd

2.

Indre Fosen kommune må sørge for å ha et forsvarlig system for å vurdere og følge opp at skolene gjennomfører tidlig innsats etter forutsetningen, jf. opplæringsloven § 13-10 (2) og forskrift til opplæringsloven § 1-4.

Indre Fosen kommune må i denne forbindelse:

- bruke innhentet informasjon til å vurdere om skolens arbeid innenfor tidlig innsats er i samsvar med regelverket
- følge opp at skolen innarbeider ny praksis dersom det er nødvendig
- innhente tilstrekkelig informasjon ofte nok til å vurdere, og følge opp praksis som ikke er i samsvar med regelverket om tidlig innsats

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

Steinkjer 3. mai 2019

Ragnhild Sperstad Lyng
Tilsynsleder
Fylkesmannen i Trøndelag

Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget

Følgende dokumenter inngår i dokumentasjonsgrunnlaget for tilsynet:

- Egenvurderingsskjema fra lærergruppe på 1. og 2. trinn
- Egenvurderingsskjema fra lærergruppe på 3. og 4. trinn
- Egenvurderingsskjema fra rektor og teamledere
- Egenvurderingsskjema fra skoleeier og rektor
- Mal tilstandsrapport for skolene i Indre Fosen 2018
- Tilstandsrapport 2018. Grunnskolene i Indre Fosen kommune. Vedtatt 18.10.2018
- Lokal handlingsplan for vurdering i og av skolene i Indre Fosen kommune
- Program for dialogkonferanse 7. og 8. mars 2019
- Thomas Nordahl - presentasjon 7. og 8. mars 2019
- PPT - ved et veiskille. Notat 20.03.2019
- Modell for samhandling mellom PPT og skolene i Indre Fosen
- Veien til skolestart
- EVS tidlig innsats_ledergruppa Stadsbygd
- Høringsdokument - kartlegging og oppfølging av kartlegging
- Arbeidsavtale spes.ped
- Årshjul kartlegging og oppfølging av kartlegging
- Referat leseoppfølging i fellestid august 2018
- Referat leseoppfølging fellestid januar 2019
- Referat leseoppfølging i fellestid mars 2019
- Referat leseplanleggingsmøte 1 trinn høst 2018
- Referat leseplanleggingsmøte 1 trinn februar 2019
- Leseplan Stadsbygd skole
- Oversikt over IMAL-resultater
- Referat leseplanleggingsmøte 3. trinn 2019

Det ble avholdt intervjuer med:

- Lærere på 1. – 2. trinn
- Lærere på 3. – 4. trinn
- Spes.ped.-leder
- Rektor
- Skoleeier