



Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS
Oarje-Finnmárkku suohkanrevisiuvdna SGO



www.vefik.no

RAPPORT

FORVALTNINGSREVISJON

2013

Tilpasset opplæring og tidlig innsats

KARASJOK KOMMUNE

FORORD

Bakgrunnen for denne rapporten er *Plan for forvaltningsrevisjon 2010 – 2012*, vedtatt av kommunestyret i Karasjok den 9.12.2010 (sak 49/10). Det framgår av planen at det skal gjøres en forvaltningsrevisjon av tilpasset opplæring og tidlig innsats i kommunen


Prosjektgruppa har bestått av forvaltningsrevisor Sigve R. Leland, som har vært prosjektleder, og forvaltningsrevisor Kjerstin Andersen, som har vært prosjektmedarbeider. Rapporten er kvalitetssikret av revisjonssjef Tove Mathisen.

Våre informanter i kommunen har vært: Rektor Arnulf Soleng
Assisterende rektor Kari Skoglund Sara
4 lærere ved skolen

Vi takker alle for et positivt samarbeid.

Alta, 12. juni 2013


Tove Mathisen
revisjonssjef


Sigve Reiertsen Leland
forvaltningsrevisor

INNHALDSFORTEGNELSE

0. SAMMENDRAG	1
0.1 Formålet med prosjektet	1
0.2 Revisors vurderinger og konklusjoner.....	1
0.3 Anbefalinger	2
1. INNLEDNING	3
1.1 Prosjektets bakgrunn og formål.....	3
1.1.1 Bakgrunn	3
1.1.2 Formål	3
1.2 Problemstillinger	3
1.3 Revisjonskriterier	4
1.3.1 Kilder til kriterier	4
1.3.2 Utledning av kriterier	4
1.3.3 Utdypning av revisjonskriteriene	6
1.4 Metode.....	6
1.4.1 Datainnsamling.....	6
1.4.2 Avgrensing	6
1.4.3 Dataenes gyldighet og pålitelighet	6
2. BAKGRUNNSOPPLYSNINGER	8
2.1 Begrepsavklaring.....	8
2.1.1 Tilpasset opplæring	8
2.1.2 Tidlig innsats	8
2.2 Bakgrunnsdata om grunnskolen i Karasjok	9
3. PROBLEMSTILLING 1: FORSVARLIG SYSTEM	14
3.1 Utdypning av revisjonskriterier.....	14
3.2 Data	15
3.2.1 Oversikt over lover, forskrifter og relevante styringsdokumenter	15
3.2.2 Beskrivelse av hovedoppgaver, organisering og myndighetsfordeling	15
3.2.3 Rutiner for å sikre kompetanse til å vurdere regelverket	15
3.2.4 Rutiner for å sikre informasjonsflyt	15
3.2.5 Beskrivelse av rutiner eller andre tiltak som er egnet for å bekrefte god tilstand...	16
3.2.6 Beskrivelse av rutiner for å rette opp og forbedre forhold som er oppdaget	16
3.2.7 Beskrivelse av ledelsesansvar for gjennomgang, oppdatering og bruk av systemet	16
3.3 Vurderinger	16
3.4 Konklusjon	18

4. PROBLEMSTILLING 2: RUTINER OG PRAKSIS	19
4.1 Utdypning av revisjonskriterier.....	19
4.2 Data	20
4.2.1 Kartlegging.....	20
4.2.2 Oppfølging av kartlegging/Tilpasning av opplæringen	20
4.2.3 Særlig høy lærertetthet	21
4.3 Vurderinger	21
4.4 Konklusjon	22
5. KONKLUSJONER	23
5.1 Har Karasjok kommune som skoleeier et forsvarlig system for å sikre at opplæringslovens krav om tilpasset opplæring og tidlig innsats ivaretas?	23
5.2 Er rutiner og praksis ved skolen i Karasjok kommune i samsvar med lokale og sentrale retningslinjer og krav til tilpasset opplæring og tidlig innsats?	23
6. ANBEFALINGER	24
LITTERATURLISTE	25
VEDLEGG.....	26
Vedlegg 1: Rådmannens kommentarer	26
Vedlegg 2: Tallmateriale	27

FIGUROVERSIKT

Figur 1: Korrigerte brutto driftsutgifter til grunnskole, per elev 2011-12	10
Figur 2: Gjennomsnittlig antall elever per kommunal skole 2011-2012	11
Figur 3: Gjennomsnittlig gruppestørrelse 2012	11
Figur 4: Grunnskolepoeng 2009-2012	12
Figur 5: Eksamensresultater skriftlig matematikk 2009-2012	13

0. SAMMENDRAG

0.1 Formålet med prosjektet

Bakgrunnen for denne rapporten er *Plan for forvaltningsrevisjon 2010 – 2012*, vedtatt av kommunestyret i Karasjok den 9.12.2010 (sak 49/10). Formålet med prosjektet har vært todelt. For det første har vi sett på hvordan Karasjok kommune, som skoleeier, ivaretar sitt ansvar for å sikre at skolene etterfølger opplæringslovens krav om tilpasset opplæring og tidlig innsats. Nærmere bestemt har vi vurdert om kommunen har et forsvarlig system for å vurdere og følge opp egen etterlevelse av opplæringslovverket. For det andre har vi undersøkt etterfølgelse av lokale og sentrale retningslinjer og krav til tilpasset opplæring og tidlig innsats ved Karasjok skole.

0.2 Revisors vurderinger og konklusjoner

Har Karasjok kommune som skoleeier et forsvarlig system for å sikre at opplæringslovens krav om tilpasset opplæring og tidlig innsats ivaretas?

Karasjok kommune ser ut til å ha et forsvarlig system for å sikre at opplæringslovens krav om tilpasset opplæring og tidlig innsats ivaretas. I og med at det ikke er mulig å skille ut enkeltelementer av et slikt system som eksklusivt omhandler tilpasset opplæring og tidlig innsats, innebærer denne konklusjonen i realiteten også at kommunen, etter revisjonens oppfatning, har et forsvarlig system i henhold til opplæringsloven § 13-10. Ikke minst kan sjekklisten i henhold til opplæringslova trekkes frem som et svært godt og anvendelig verktøy for kvalitetssikring av kommunens praksis. Et potensielt risikomoment er imidlertid at ansvaret for å sikre etterlevelse av systemet nesten utelukkende ligger hos rektor. Dette kan på den ene siden skape vansker dersom rektor for eksempel går ut i en uforutsett sykemelding. Samtidig kan det også oppstå situasjoner hvor rektors to roller (rektor og sektorleder) kommer i konflikt, ettersom rektor kan sies å kontrollere seg selv.

Er rutiner og praksis ved skolen i Karasjok kommune i samsvar med lokale og sentrale retningslinjer og krav til tilpasset opplæring og tidlig innsats?

Karasjok skoles rutiner for kartlegging fremstår som tilfredsstillende. Utfra lærernes uttalelser virker det også som om man har felles rutiner for gjennomgang av kartleggingsresultater som alle er kjent med. Det fremstår som en svakhet at man ikke har noen regneveiledere ved skolen, særlig tatt i betraktning eksamensresultatene i matematikk i Karasjok kommune de siste årene. Det er også uheldig at lærerne opplever at det er for få samiskspråklige tekster tilgjengelig for å variere vanskelighetsgraden etter elevenes nivå.

Våre undersøkelser viser at Karasjok skole har særlig høy lærertetthet i den tilpassede opplæringen i norsk og matematikk på 1.-4. trinn. Det fremkommer også at skolen prioriterer høy lærertetthet i samisk/norsk og matematikk gjennom egen timefordeling og språklige særtiltakstimer til fordeling fra fylkeskommunen, slik at det totalt sett virker som om skolens praksis er i tråd med lovverk og nasjonale retningslinjer på dette området.

0.3 Anbefalinger

1. Karasjok kommune bør vurdere risikoen for sammenblanding av roller i forbindelse med kontroll av etterlevelse av kommunens forsvarlige system.
2. Karasjok kommune bør vurdere behovet for lese- og regneveiledere ved skolen.

1. INNLEDNING

1.1 Prosjektets bakgrunn og formål

1.1.1 Bakgrunn

Bakgrunnen for denne rapporten er *Plan for forvaltningsrevisjon 2010-2012*, vedtatt av kommunestyret i Karasjok den 9.12.2010 (sak 49/10). Det framgår av planen at det skal utføres en forvaltningsrevisjon av tilpasset opplæring og tidlig innsats i kommunens skole.

1.1.2 Formål

Formålet med undersøkelsen er todelt. For det første har vi sett på hvordan Karasjok kommune, som skoleeier, ivaretar sitt ansvar for å sikre at skolene etterfølger opplæringslovens krav om tilpasset opplæring og tidlig innsats. Det interessante i denne sammenheng har ikke først og fremst vært hvorvidt den kommunale skolens praksis per i dag er tilfredsstillende, men hvorvidt kommunen har et forsvarlig *system* for å sikre at lovkravene etterfølges. Revisjonen anser det som viktig å påpeke denne forskjellen i og med at det kan tenkes at skolens nåværende praksis er god uten at dette nødvendigvis innebærer at kommunen har systemer på plass for å sikre at dette vil være tilfellet også i fremtiden.

Undersøkelsens andre formål har vært å vurdere tilstanden i Karasjok skole med tanke på etterfølgelse av lokale og sentrale retningslinjer og krav til tilpasset opplæring og tidlig innsats. Her har vi sett på rutiner og praksis ved skolen for å vurdere om disse per i dag gir elevene et tilfredsstillende tilbud.

1.2 Problemstillinger

Undersøkelsen er gjennomført med utgangspunkt i følgende to hovedproblemstillinger og tilhørende underproblemstillinger:

1. ***Har Karasjok kommune som skoleeier et forsvarlig system for å sikre at opplæringslovens krav om tilpasset opplæring og tidlig innsats ivaretas?***
 - *Har Karasjok kommune et forsvarlig system for å vurdere om kravene i opplæringsloven og forskriftene til loven blir oppfylte?*
 - *Har Karasjok kommune et forsvarlig system for å følge opp disse vurderingene, samt nasjonale kvalitetsvurderinger?*

2. ***Er rutiner og praksis ved skolen i Karasjok kommune i samsvar med lokale og sentrale retningslinjer og krav til tilpasset opplæring og tidlig innsats?***
 - *Har skolen tilfredsstillende rutiner for å kartlegge elevenes behov for tilpasset opplæring?*
 - *Følges kartlegginger opp systematisk, med konsekvenser for hvordan undervisningen foregår?*
 - *Har skolen "særlig høy lærertetthet" i tilpasset opplæring i norsk/samisk og matematikk på 1.-4. trinn?*

1.3 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er samlebetegnelsen på de krav og forventninger som brukes i den enkelte forvaltningsrevisjon for å vurdere den reviderte virksomhet. Kriteriene holdes opp mot faktagrunnlaget, og danner basis for de analyser og vurderinger som foretas, og de konklusjoner som trekkes.

1.3.1 Kilder til kriterier

Revisjonskriteriene i denne undersøkelsen er utledet fra følgende kilder:

- Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) av 17. juli 1998
- Ot.prp.nr.55 (2003-2004) *Om lov om endringar i opplæringslova og friskolelova*
- Ot.prp.nr.55 (2008-2009) *Om lov om endringar i opplæringslova og privatskolelova*
- *Veileder om kravet til skoleeiers "forsvarlige system" i henhold til opplæringsloven § 13-10*; utgitt av KS og Utdanningsdirektoratet 2007
- Læreplanverket for Kunnskapsløftet – Prinsipper for opplæringen

1.3.2 Utledning av kriterier

Problemstilling 1

Kravene som utledes i det følgende gjelder kommunens generelle ansvar for å sørge for at opplæringsloven og forskriftene til loven overholdes. Følgelig gjelder de også lovens spesifikke krav med hensyn til tilpasset opplæring og tidlig innsats, som er av interesse for denne undersøkelsen.

Kommunen, som skoleeier, har ansvar for at kravene i opplæringsloven og forskriftene til loven blir oppfylte. Dette framkommer av Opplæringsloven § 13-10:

§ 13-10. Ansvarsomfang

Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 har ansvaret for at krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte, under dette å stille til disposisjon dei ressursane som er nødvendige for at krava skal kunne oppfyllest.

Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 skal ha eit forsvarleg system for vurdering av om krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte. Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 skal ha eit forsvarleg system for å følgje opp resultata frå desse vurderingane og nasjonale kvalitetsvurderingar som departementet gjennomfører med heimel i § 14-1 fjerde ledd. Som ein del av oppfølgingsansvaret skal det utarbeidast ein årleg rapport om tilstanden i grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa, knytt til læringsresultat, fråfall og læringsmiljø. Den årlege rapporten skal drøftast av skoleeigar dvs. kommunestyret, fylkestinget og den øvste leiinga ved dei private grunnskolane.

Dette innebærer, som paragrafens andre ledd spesifiserer, at kommunen for det første skal ha et forsvarlig system for vurdering av om kravene i opplæringsloven og forskriftene til loven

blir oppfylte. For det andre skal kommunen ha et forsvarlig system for å følge opp resultatene fra disse vurderingene og nasjonale kvalitetsvurderinger som gjennomføres av departementet.

Ot.prp.nr.55 (2003-2004) presiserer at kommunene står fritt til å utforme egne systemer, tilpasset lokale forhold. Det eneste eksplisitte kravet er at systemet for vurdering og resultatoppfølging skal være forsvarlig. Proposisjonen definerer et forsvarlig system som “eit system som er eigna til å avdekkje eventuelle forhold som er i strid med lov og forskrift, og som sikrar at det blir sett i verk adekvate tiltak der det er nødvendig”¹. Det påpekes vidare at en forutsetning for et forsvarlig system er at det foretas jevnlig resultatoppfølging og vurdering av om lovverket blir fulgt.

Revisjonen har valgt å ta utgangspunkt i *Veileder om Kravet til skoleeiers “forsvarlige system” i henhold til opplæringsloven § 13-10*, utgitt av KS og Utdanningsdirektoratet, for å konkretisere forståelsen av hva et forsvarlig system innebærer. Imidlertid må det påpekes at dette dokumentet formelt kun gir anbefalinger, ettersom opplæringsloven med forarbeider som nevnt stiller kommunen relativt fritt til å utforme egne systemer. Vi mener likevel det er rimelig å hevde at veilederen presenterer det som anses som “beste praksis” på området og derfor gir et godt utgangspunkt for å sette opp revisjonskriterier.

Problemstilling 2

Det nødvendige utgangspunktet for enhver diskusjon om tilpasset opplæring og tidlig innsats i norsk skole er opplæringsloven § 1-3. Denne fastsetter kravene om tilpasset opplæring og tidlig innsats:

§ 1-3. Tilpassa opplæring og tidleg innsats

Opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven, lærlingen og lærekandidaten.

På 1. til 4. årstrinn skal kommunen sørgje for at den tilpassa opplæringa i norsk eller samisk og matematikk mellom anna inneber særleg høg lærartettleik, og er særleg retta mot elevar med svak dugleik i lesing og rekning.

Først og fremst medfører § 1-3 et generelt krav om at opplæringa skal tilpasses den enkelte elev. Det er verd å påpeke at loven ikke på noen måte innskrenker dette til å gjelde bestemte grupper, men slår fast at opplæringen skal tilpasses *den enkelte*. Når det gjelder det konkrete innholdet i tilpasset opplæring presiserer Ot.prp.nr.55 (2008-2009) at “ved all tilpassa opplæring vil det vere skoleeigaren som skal vurdere og vedta det nærmare innhaldet, ut frå det behovet som ligg føre”.²

Videre fastslår loven at kommunen har plikt til å sørge for at tilpasset opplæring i norsk/samisk og matematikk på 1.-4. trinn *blant annet* innebærer særlig høy lærertetthet og er særlig rettet mot elever med lave ferdigheter i lesing og regning. Det understrekes i Ot.prp.nr.55 (2008-2009) at særlig høy lærertetthet ikke nødvendigvis er tilstrekkelig for å oppfylle kravet om tilpasset opplæring på 1.-4. trinn, men at det er et minimumskrav. Det er

¹ Ot.prp.nr.55 (2003-2004) *Om lov om endringar i opplæringslova og friskolelova*

² Ot.prp.nr.55 (2008-2009) *Om lov om endringar i opplæringslova og privatskolelova*

denne særlige satsingen på lese- og regneferdigheter på 1.-4. trinn som i lovverket omtales som tidlig innsats.

Selv om det altså er skoleeieren (i dette tilfellet kommunen) som skal vurdere og vedta det nærmere innholdet i tilpasset opplæring generelt, og dermed også i den tidlige innsatsen spesielt, påpekes det i Ot.prp.nr.55 (2008-2009) visse forutsetninger for at det overhodet skal være mulig å oppfylle plikten til tilpasset opplæring og tidlig innsats. Sentralt her er nødvendigheten av å kjenne til elevenes faktiske ferdigheter og kunnskapsnivå. Det er umulig å iverksette målrettede tiltak uten at kunnskaper og ferdigheter kartlegges. Kartleggingsverktøy, eksempelvis elevvurdering og kartleggingsprøver, trekkes fram som nyttige hjelpemidler i denne sammenheng.

1.3.3 Utdypning av revisjonskriteriene

Det blir gitt en nærmere redegjørelse for innholdet i revisjonskriteriene i tilknytning til behandlingen av hver av de to hovedproblemstillingene, det vil si innledningsvis i kapittel 3 og 4.

1.4 Metode

1.4.1 Datainnsamling

Metode er samlebetegnelsen på de framgangsmåtene som benyttes for å samle inn data som kan gi svar på problemstillingen i en undersøkelse. Framgangsmåten i denne undersøkelsen har vært en kombinasjon av dokumentanalyse og intervju. Vi har intervjuet rektor, assisterende rektor og fire lærere ved Karasjok skole. Dokumentene som er gjennomgått fremkommer i rapportens litteraturliste. Vi har også benyttet tallmateriale fra Grunnskolens Informasjonssystem (GSI), Skoleporten og KOSTRA.

1.4.2 Avgrensning

Tidsmessig er vår undersøkelse hovedsakelig avgrenset til skoleårene 2011/12 og 2012/13. Årsaken til dette er først og fremst at vi har vært interessert i dagens praksis ved de utvalgte skolene, heller enn historiske forhold. Hvor lærerne eller rektorene selv har trukket frem tidligere praksis for å illustrere utvikling over tid eller stille opp kontrast til dagens situasjon, har dette imidlertid også kommet med i rapporten der det fremstår som relevant.

Som en ytterligere avgrensning har vi hatt et særlig fokus på 1.-4. trinn, som ofte omtales som småskolen, når det gjelder tidlig innsats. Årsaken til dette er opplæringslovens krav om særlig høy lærertetthet i norsk/samisk og matematikk på disse trinnene. Ettersom loven er mindre spesifikk når det gjelder krav til tidlig innsats etter småskolen, fremstår 1.-4. trinn som særlig interessante i undersøkelsen av implementering av tidlig innsats i skolene.

1.4.3 Dataenes gyldighet og pålitelighet

Med gyldige data menes at det skal være samsvar mellom formålet for undersøkelsen og de data som er samlet inn. Vi mener at data i denne undersøkelsen er egnet til å svare på problemstillingene, ved at vi har relevant og tilstrekkelig informasjon. Det er likevel viktig å være oppmerksom på at de opplysninger som fremkommer i rapporten nødvendigvis er et

utvalg av fakta. For eksempel har vi vært nødt til å plukke ut et begrenset antall lærere, ettersom det ville blitt for omfattende å intervju alle lærerne ved Karasjok skole.

Med disse forbehold avklart mener vi imidlertid også at våre intervjuer kan gi en indikasjon på hvorvidt lærerne i kommunen har en enhetlig forståelse av hva tilpasset opplæring og tidlig innsats innebærer.

Med pålitelige data menes at data skal være mest mulig presise og nøyaktige. Dette er ivare tatt gjennom intern kvalitetssikring og ved verifisering av opplysninger framkommet gjennom intervju.

2. BAKGRUNNSOPPLYSNINGER

2.1 Begrepsavklaring

2.1.1 Tilpasset opplæring

Begrepet tilpasset opplæring har eksistert i det norske skolelovverket lenge. Imidlertid er det særlig i løpet av det siste tiåret at tilpasset opplæring har blitt gjort til en prioritet fra myndighetenes side, samtidig som man har forsøkt å fylle begrepet med reelt innhold for å komme bort fra en tidligere oppfatning om at det dreide seg om et vagt mål med liten betydning for skolehverdagen. Et viktig skritt i fremhevingen og tydeliggjøringen av tilpasset opplæring kom med endringen av opplæringsloven som trådte i kraft 1. august 2008. Som følge av denne lovendringen er tilpasset opplæring ikke lenger en del av formålsparagrafen, men regulert i egen paragraf. Dette ble gjort for å tydeliggjøre at tilpasset opplæring ikke er et mål, men et virkemiddel for læring.³

En kort oppsummering av myndighetenes forståelse av tilpasset opplæring finnes i Prinsipper for opplæring for Læreplanverket for Kunnskapsløftet⁴: *“Felleskolen skal bygge på og ivareta mangfoldet i elevens bakgrunn og forutsetninger. Samtidig skal skolen ta hensyn til elevenes ulike forutsetninger og progresjon, slik at alle kan oppleve gleden ved å mestre og å nå sine mål. Behov for individuell tilpasning bør så langt som råd er løses innenfor rammen av opplæring i vanlig klasse.”*⁵

Som tidligere nevnt har skoleeier stor frihet til å avgjøre hvordan man best kan oppnå det ovennevnte, men et par sentrale poenger kan likevel trekkes ut. For det første er det snakk om en individuell tilpasning av undervisningen til den enkelte elevs forutsetninger og progresjon. For det andre er tilpasset opplæring en del av den ordinære undervisningen, altså en integrert del av skolens vanlige undervisningsoppgaver, ikke spesialtiltak. Dette medfører at man må skille klart mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning.⁶ Spesialundervisning skjer som resultat av individuelle vedtak for elever som ikke kan få akseptabelt utbytte av ordinær undervisning. Dette er regulert i et eget kapittel (kapittel 5) av opplæringsloven og er juridisk klart differensiert fra tilpasset opplæring ettersom det dreier seg om en individuell rettighet for elever med spesielle behov, med alt det innebærer.

2.1.2 Tidlig innsats

Opplæringslovens definisjon av tidlig innsats er som tidligere nevnt at tilpasset opplæring i norsk/samisk og matematikk på 1.-4. trinn blant annet innebærer særlig høy lærertetthet og er særlig rettet mot elever med lave ferdigheter i lesing og regning. Imidlertid er det viktig å være klar over at tidlig innsats kan forstås langt videre. Dette fremkommer også av forarbeidene til loven.

Noe forenklet består den vide forståelsen av tidlig innsats av følgende to elementer:

³ St.meld. nr. 16 (2006-2007), kap. 6.3.4.

⁴ Prinsipper for opplæring sammenfatter og utdyper bestemmelser i opplæringsloven, forskrifter til loven, herunder læreplanverket for opplæring.

⁵ Læreplanverket for Kunnskapsløftet – Prinsipper for opplæringen

⁶ Samtidig er det vanlig å forstå spesialundervisning som en mer omfattende tilpasning av opplæringen

1. Innsats så tidlig i barnets liv som mulig

Dette er den forståelsen som, i en noe innskrenket og konkretisert form, tilsynelatende også ligger til grunn for lovens nåværende innhold. Her er tankegangen at man bør forsøke å oppdage og utbedre eventuelle problemer eller vansker på et tidlig tidspunkt i barnets liv, for slik å forhindre en negativ utvikling som vil gjøre problemene nesten umulige å løse på et senere tidspunkt. Dette er basert på forskning som viser at jo tidligere i barnets liv man griper inn, jo mindre innsats kreves for å snu en negativ utvikling.

2. Innsats så raskt som mulig etter at et problem oppdages

Her dreier det seg om at innsatsen må settes inn med en gang problemer oppdages, heller enn å avvente for å se om eleven "vokser det av seg", en såkalt "vente og se"-strategi. Selv om dette elementet er lite synlig i opplæringsloven fremkommer det, for eksempel gjennom st.meld. nr. 16 (2006-2007), at myndighetene oppfatter også denne forståelsen som relevant og ønsker å motarbeide bruken av "vente og se"-strategien i den norske skolen.

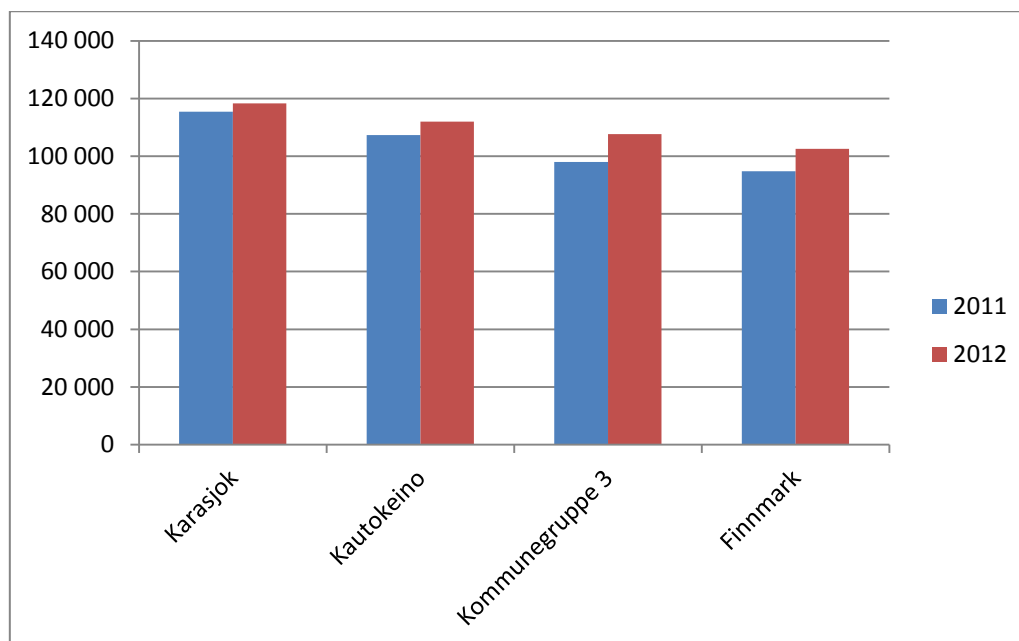
2.2 Bakgrunnsdata om grunnskolen i Karasjok

Karasjok kommune har 1 offentlig grunnskole, med et elevtall på 345 i skoleåret 2012-2013. Det totale elevtallet har vært jevnt synkende, fra en topp på 452 elever i skoleåret 1999-2000⁷. Skolesektoren i Karasjok er organisert etter en tonivåmodell, hvor rektor fungerer som sektorleder og rapporterer direkte til rådmannen. I tillegg til rektor har skolen en assisterende rektor og en inspektør, samt at kommunen har en skolefaglig rådgiver i redusert stilling.

Vi vil i det følgende presentere en del tall fra SSB KOSTRA og Utdanningsdirektoratet (Skoleporten), fordi dette kan bidra til et oversiktsbilde før vi går i gang med resultatene av våre egne undersøkelser. Når det gjelder tallene fra KOSTRA presenteres en sammenligning av Karasjok kommune med gjennomsnittet for Finnmark, gjennomsnittet for kommunegruppe 3⁸ og gjennomsnittet for landet utenom Oslo. For grunnskolepoeng og eksamenskarakterer har vi sammenlignet Karasjok med gjennomsnittet for Finnmark og det nasjonale gjennomsnittet.

⁷ Begge tall hentet fra Grunnskolens Informasjonssystem

⁸ SSB deler inn landets kommuner i grupper av "sammenlignbare" kommuner, med utgangspunkt i innbyggertall, bundne kostnader per innbygger og frie disponible inntekter per innbygger. Karasjok er plassert i kommunegruppe 3, dvs. "Små kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, høye frie disponible inntekter"

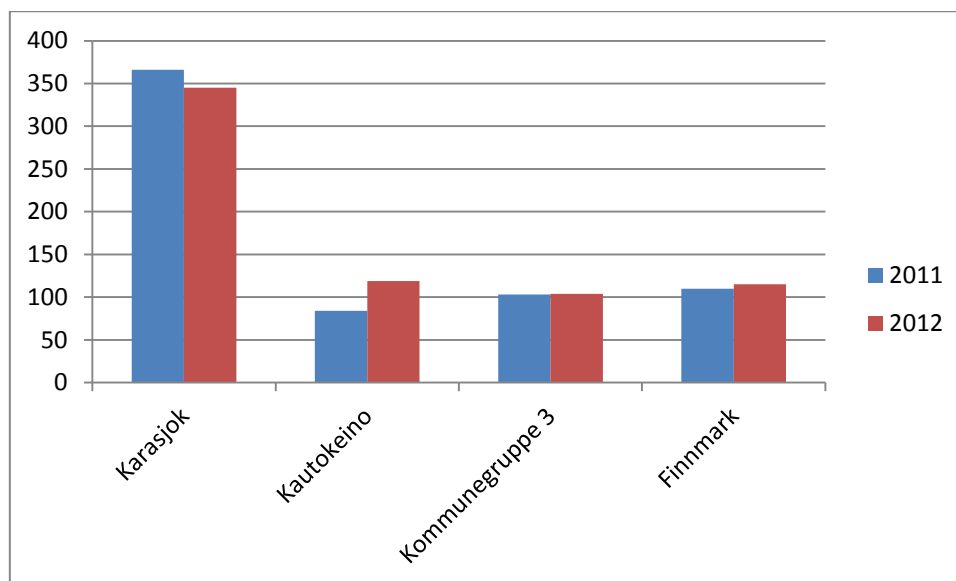
Figur 1: Korrigerte brutto driftsutgifter til grunnskole, per elev 2011-12⁹

Ifølge KOSTRAs faglige veiledning omfatter korrigerte brutto driftsutgifter “driftsutgiftene ved kommunens *egen* tjenesteproduksjon pluss MVA-utgift og avskrivninger, minus dobbeltføringer i de kommunale regnskaper som skyldes viderefordeling av utgifter/internkjøp mv.”. Med andre ord viser denne oversikten hvor mye kommunene bruker på å undervise en elev i ett år. Det må imidlertid påpekes at dette ikke inkluderer kostnader til skyss og skolelokaler, ettersom vi først og fremst er interessert i kommunens utgifter til selve undervisningen.

Figur 1 viser at Karasjok kommune brukte mer på grunnskoleundervisning per elev enn gjennomsnittet for Kautokeino og sammenligningsgruppene i både 2011 og 2012. Karasjoks utgifter per elev økte noe fra 2011, men økningen var mindre enn i de andre gruppene. Ettersom Kautokeino også har relativt høye driftsutgifter per elev er det sannsynlig at dette i noen grad henger sammen med de ekstra utgiftene som følger med tospråklighet.

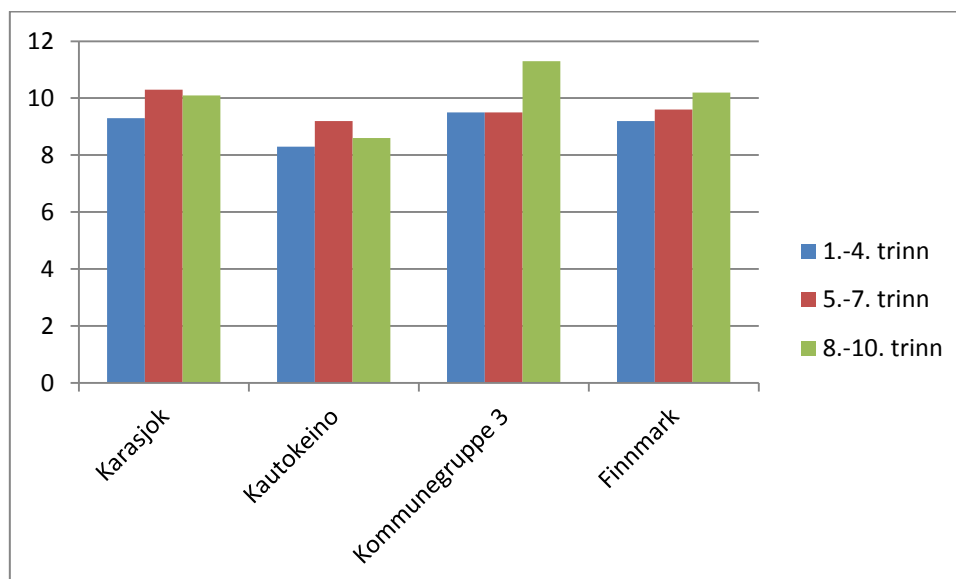
⁹ SSB KOSTRA. Tallene for 2012 er ureviderte.

Figur 2: Gjennomsnittlig antall elever per kommunal skole 2011-2012¹⁰



Figur 2 viser at skolen i Karasjok er større enn gjennomsnittet for skoler i Kautokeino, resten av Finnmark og kommunegruppe 3.

Figur 3: Gjennomsnittlig gruppestørrelse 2012¹¹



Figur 3 viser gjennomsnittlig gruppestørrelse, beregnet ved å dele antall elevtimer på antall lærertimer, og anvendes gjerne som et mål på lærertetthet i skolen. Når tallene brukes som indikator på lærertetthet er det viktig å huske at gjennomsnittlig gruppestørrelse forsøker å

¹⁰ SSB KOSTRA. Tallene for 2012 er ureviderte.

¹¹ SSB KOSTRA

angi hvor mange elever det gjennomsnittlig er per lærer, altså tilsier lavere tall høyere lærertetthet. Utfra figuren kan vi se at lærertettheten i Karasjok i hovedsak er omtrent den samme som i kommunegruppe 3 og Finnmark, noe som samtidig medfører at den er betydelig høyere enn i landet utenom Oslo.

Vi ser for øvrig også av figur 3 at lærertettheten er høyere på 1.-4. trinn enn på 8.-10. trinn i alle sammenligningsgruppene. Dette er i tråd med opplæringslovens krav om høyere lærertetthet på 1.-4. trinn. Karasjok kommune utmerker seg også ved at forskjellen i lærertetthet mellom 1.-4. trinn og 5.-7. trinn er større enn i noen av sammenligningsgruppene.

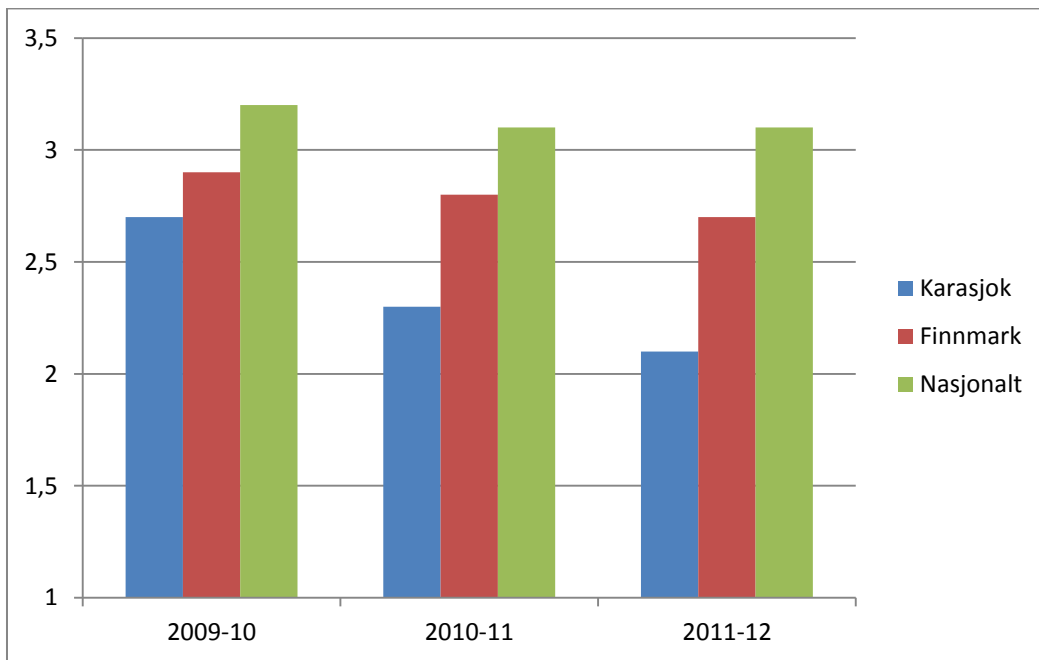
Figur 4: Grunnskolepoeng 2009-2012¹²



Figur 4 viser gjennomsnittlig grunnskolepoeng. Grunnskolepoeng regnes ut ved at alle avsluttende karakterer som føres på vitnemålet, legges sammen og deles på antall karakterer slik at en får et gjennomsnitt. Deretter ganges gjennomsnittet med 10. Elever som har færre enn halvparten gyldige karakterer er ikke med i beregningene.

Figuren viser at Karasjok kommune ligger under gjennomsnittet for både landet og Finnmark i alle de tre årene. Imidlertid er det større variasjon fra år til år i Karasjok, noe som kan antas å ha sammenheng med at det er relativt få elever i Karasjok kommune sammenlignet med de to andre gruppene, slik at variasjoner mellom årskull slår sterkere ut på tallene.

¹² Tallene i figur 4 og 5 er hentet fra Skoleporten (<http://skoleporten.udir.no>), en nettjeneste levert av Utdanningsdirektoratet hvor direktoratet gjør et utvalg nøkkeltall om grunnskoleopplæringen tilgjengelig for publikum. Vi har kun tatt med tall for offentlige skoler.

Figur 5: Eksamensresultater skriftlig matematikk 2009-2012¹³

Figur 5 viser eksamensresultater i skriftlig matematikk for skoleårene 2009-10, 2010-11 og 2011-12. Karakterskalaen er 1-6, hvor beste karakter er 6.

Som det fremkommer av figuren er eksamensresultatene i skriftlig matematikk i Karasjok kommune dårligere enn gjennomsnittet i Finnmark, som igjen er dårligere enn gjennomsnittet i landet sett under ett. Både Finnmark og Karasjok har en jevn nedgang i eksamensresultatene i løpet av perioden.

¹³ Resultater fra nasjonale prøver ble ikke oppgitt for Karasjok kommune i Skoleporten og kunne derfor ikke brukes til sammenligning. Skoleporten oppgir av uklare grunner heller ikke eksamensresultater i samisk.

3. PROBLEMSTILLING 1: FORSVARLIG SYSTEM

3.1 Utdypning av revisjonskriterier

Som angitt i kapittel 1.3.2 har vi valgt å ta utgangspunkt i *Veileder om Kravet til skoleeiers "forsvarlige system" i henhold til opplæringsloven § 13-10* for å konkretisere forståelsen av begrepet forsvarlig system i forbindelse med kommunens ansvar for å sikre at opplæringslovens krav etterfølges. Veilederen setter opp følgende liste over elementer som bør inngå i et forsvarlig system:¹⁴

- Oversikt over lover, forskrifter og relevante styringsdokumenter i forhold til regelverkets gjennomføring.
- Beskrivelse av hovedoppgaver, organisering og myndighetsfordeling knyttet til opplæringsvirksomheten (eks: delegasjonsreglement). Ansvarslinjene og myndighetsfordelingen mellom de ulike ansvarsnivåene må være klargjort.
- Rutiner for å sikre kompetanse til å vurdere regelverket og til å ivareta oppgaver de er gitt i systemet som ledd i skoleeiers oppfyllelse av regelverket.
- Rutiner for å sikre informasjonsflyt for rapporteringer og tilbakemeldinger.
- Beskrivelse av rutiner eller andre tiltak som er egnet for å bekrefte god tilstand og/eller avdekke og forebygge manglende overholdelse av gjeldende lover og forskrifter.
- Beskrivelse av rutiner for å rette opp og forbedre forhold som er oppdaget, samt rutiner for oppfølging av ulike kvalitetsvurderinger.
- Beskrivelse av ledelsesansvar for gjennomgang, oppdatering og bruk av systemet

Vi har brukt punktene over som en sjekklister i vår gjennomgang av kommunens system. Dette medfører ikke at kommunens system umiddelbart vil avskrives som uforsvarlig dersom ett av elementene mangler, men dersom svært få av de angitte elementene er tilstede er det helt klart et faresignal. Et viktig poeng, som nevnes i veilederen, men ikke står på listen over, er at systemet skal kunne dokumenteres skriftlig. Bakgrunnen for dette er at kommunen må kunne vise at det reelt dreier seg om et etablert *system*, som fortsatt vil kunne brukes selv om det finner sted utskiftninger i kommunens stab. Dersom kommunen har en effektiv kontroll av skolens etterlevelse av lovkravene, men denne er fullstendig avhengig av de nåværende ansattes kompetanse og erfaring, kvalifiserer dette ikke som et forsvarlig system.

¹⁴ *Veileder om Kravet til skoleeiers "forsvarlige system" i henhold til opplæringsloven § 13-10*, utgitt av KS og Utdanningsdirektoratet

3.2 Data

3.2.1 Oversikt over lover, forskrifter og relevante styringsdokumenter

Karasjok kommune har utarbeidet et dokument, «System for kvalitetsvurdering av virksomhet etter Opplæringsloven», som er behandlet og godkjent i hovedutvalg for oppvekst og vil bli behandlet i kommunestyret høsten 2013, etter å ha blitt sendt tilbake for revidering. Rektor oppgir imidlertid at systemet allerede er tatt i bruk. Dette dokumentet inneholder en sjekkliste med oversikt over opplæringslovens paragrafer. Sjekklista presiserer kommunens praksis og viser til relevante kommunale dokumenter for de enkelte paragrafene og spesifiserer hvem som har ansvar for å sikre etterlevelse av paragrafene. System for kvalitetsvurdering inneholder også en oversikt over nasjonale og kommunale styringsdokumenter.

3.2.2 Beskrivelse av hovedoppgaver, organisering og myndighetsfordeling

Kommunen har et delegasjonsreglement som beskriver myndighetsfordelingen mellom de ulike nivåene. I tillegg angir det tidligere nevnte «System for kvalitetsvurdering av virksomhet etter Opplæringsloven» ansvar for mer konkrete elementer i kommunens praksis der denne er berørt av opplæringsloven.

3.2.3 Rutiner for å sikre kompetanse til å vurdere regelverket

På spørsmål om rutiner for å sikre kompetanse til å vurdere regelverket viser rektor til «System for kvalitetsvurdering av virksomhet etter Opplæringsloven». Av dette fremgår det at det i hovedsak er rektor som har ansvar for å vurdere om regelverket etterleves. Kompetanse til å vurdere regelverket vil derfor langt på vei være avhengig av rektors kompetanse.

Når det gjelder den konkrete kompetansesituasjonen blant lærerne trekker assisterende rektor frem at skolen har lærere med lang fartstid i skoleverket og mye realkompetanse, men at det kan være noen mangler i formell kompetanse. Det påpekes i sektorens årsmelding 2011 at skolen ikke har full dekning av kvalifiserte lærere og at man har vansker med å erstatte lærere som går av med pensjon eller av andre grunner trer ut av stillingen. Tall fra Grunnskolen Informasjonssystem viser at det i Karasjok kommune ble gitt 3,4 årsverk undervisning av personer uten godkjent undervisningskompetanse for de fag/trinn de underviste på i skoleåret 2012-13. Rektor gir uttrykk for det særlig er mangel på lærere med tilleggsutdanning i spesialpedagogikk. En av lærerne gir også uttrykk for at skolen har behov for flere lærere med solid bakgrunn i matematikk.

3.2.4 Rutiner for å sikre informasjonsflyt

Karasjok kommune er i en spesiell situasjon når det gjelder rutiner for å sikre informasjonsflyt for rapporteringer og tilbakemeldinger, ettersom kommunen bare har en skole og rektor ved Karasjok skole også fungerer som sektorleder. Dette medfører at informasjonsflyten i hovedsak foregår «internt» på skolen, uten behov for omfattende informasjonsflyt mellom skoler og sektor, slik det vil være i mange andre kommuner.

Ansvar for rapportering er dekket i «System for kvalitetsvurdering av virksomhet etter Opplæringsloven». Her nevnes det blant annet at leder for hovedutvalg for oppvekst har ansvar for å «gi tilbakemelding til politisk nivå om gjennomført kvalitetsvurdering etter opplæringslova § 13-10, gjennom balansert målstyring – årsrapport». I tillegg fremkommer det at rektor har ansvar for å samle inn, analysere og følge opp resultater fra blant annet

elevundersøkelsen, skolebasert vurdering og nasjonale prøver. Rektor nevner at ledelsen avholder personalmøter og teamledermøter annenhver uke, men mener det er et minus at han har lite tid til å møte lærere utenom møter, på grunn av det omfattende lederansvaret han har som kombinert rektor/sektorleder.

3.2.5 Beskrivelse av rutiner eller andre tiltak som er egnet for å bekrefte god tilstand

Rektor trekker fram at skolen holder på å lage en rapport om resultater fra nasjonale prøver og brukerundersøkelser og tiltak i forhold til dette, samt resultater fra en mobbeundersøkelse («Olweus-undersøkelsen») som ble gjennomført før jul 2012. Han nevner også at Karasjok skole er med på Utdanningsdirektoratets nasjonale satsing på prosjektet Vurdering for læring, som er et skoleutviklingsprosjekt.

Mer generelt fremkommer det av «System for kvalitetsvurdering av virksomhet etter Opplæringsloven» at skolen gjennomfører årlige brukerundersøkelser for elever og ansatte, samt at rektor har ansvar for å samle inn, analysere og følge opp resultater fra en rekke undersøkelser og målinger (se 3.2.4). Som tidligere nevnt avholder også ledelsen personalmøter og teamledermøter annenhver uke.

3.2.6 Beskrivelse av rutiner for å rette opp og forbedre forhold som er oppdaget

Når det gjelder beskrivelse av rutiner for å rette opp og forbedre forhold som er oppdaget, samt rutiner for oppfølging av ulike kvalitetsvurderinger, viser rektor til «System for kvalitetsvurdering av virksomhet etter Opplæringsloven». Dette systemet sier kort fortalt at ansvaret ligger til rektor og presiserer blant annet når de ulike kvalitetsvurderingene skal gjennomgås, drøftes og følges opp.

Det er også verdt å påpeke at fordi kommunen bare har en skole, hvor rektor også fungerer som sektorleder, er det nødvendigvis mindre uklarerhet omkring det endelige ansvaret for å rette opp og forbedre forhold som er oppdaget.

3.2.7 Beskrivelse av ledelsesansvar for gjennomgang, oppdatering og bruk av systemet

Det fremkommer både gjennom intervjuer og «System for kvalitetsvurdering av virksomhet etter Opplæringsloven» at ledelsesansvar for gjennomgang, oppdatering og bruk av systemet for å sikre at det fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig forbedring ligger til rektor, i samarbeid med kommunens skolefaglige rådgiver.

3.3 Vurderinger

Kommunene, som skoleeiere, har blitt gitt stor lokal handlefrihet når det gjelder organiseringen av grunnskolene, inkludert selve undervisningen. Lovverket stiller imidlertid en del krav, som er ment å sikre en nasjonal minimumsstandard. I og med at kommunene har ansvar for at lovkravene oppfylles, pålegges de også å utforme et forsvarlig system for vurdering av om kravene i opplæringsloven og forskriftene til loven blir oppfylte, samt et forsvarlig system for å følge opp resultatene fra disse vurderingene og nasjonale kvalitetsvurderinger som gjennomføres av departementet. Det dreier seg med andre ord om et krav om internkontroll.

Våre undersøkelser viser at Karasjok kommune har utformet et dokumentert kvalitetssystem. Som en del av dette arbeidet har kommunen utarbeidet dokumentet «System for kvalitetsvurdering av virksomhet etter Opplæringsloven». Riktignok er dette dokumentet i skrivende stund helt nytt, men rektor oppgir at det allerede er i bruk. Systemet gjennomgår på en relativt lettfattelig måte viktige tema i opplæringsloven og beskriver kommunens praksis på området. I tillegg inneholder dokumentet en sjekkliste for opplæringsloven med referanser til relevante interne rutiner og dokumenter og oversikt over hvem som er ansvarlig for at kommunens faktiske praksis er i tråd med punktene i lista. Samlet sett utgjør dette en god oversikt over lover, forskrifter og relevante styringsdokumenter i forhold til regelverkets gjennomføring. En potensiell svakhet ved systemet er at rektor, enten alene eller sammen med kommunens skolefaglige rådgiver, er oppført som ansvarlig for tilnærmet alle punkter både i «årsplan for gjennomføring» og «Sjekkliste for kommunens/skoleeierens håndtering av opplæringslovens bestemmelser». Dette er for så vidt ikke merkelig, i og med at samme person fungerer både som rektor og sektorleder. Som sådan virker det naturlig at ansvaret ligger hos en person. Imidlertid kan det være en svakhet i systemet dersom rektor skulle bli sykemeldt eller i overgangsfaser når en rektor pensjoneres eller slutter i stillingen.

Kommunen har et delegasjonsreglement, som gir en dekkende beskrivelse av hovedoppgaver, organisering og myndighetsfordeling knyttet til opplæringsvirksomheten. I tillegg spesifiserer sjekklisten, som allerede nevnt, hvem som har ansvar for en del mer spesifikke elementer i kommunens praksis på skoleområdet. Dette er absolutt dekkende i forhold til punktet i veilederen.

Det er ikke helt uproblematisk å omsette punktet i veilederen om “Rutiner for å sikre kompetanse til å vurdere regelverket og til å ivareta oppgaver de er gitt i systemet som ledd i skoleeiers oppfyllelse av regelverket” til konkrete krav. Veilederen refererer til opplæringsloven § 10-8: “Skoleeigaren har ansvar for å ha riktig og nødvendig kompetanse i verksemda. Skoleeigaren skal ha eit system som gir undervisningspersonale, skoleleiarar og personale med særoppgåver i skoleverket høve til nødvendig kompetanseutvikling, med sikte på å fornye og utvide den faglege og pedagogiske kunnskapen og å halde seg orienterte om og vere på høgde med utviklinga i skolen og samfunnet.” Ettersom paragrafen inneholder relativt vage formuleringer, som “riktig og nødvendig kompetanse” og “nødvendig kompetanseutvikling”, uten at det utdypes hva som skal regnes som nødvendig, vil dette i stor grad være en skjønsmessig vurdering. Konkret kan man peke på at det i Karasjok kommune ble gitt 3,4 årsverk undervisning av personer uten godkjent undervisningskompetanse for de fag/trinn de underviste på i skoleåret 2012-13. Dette kan sies å være uheldig, men er ikke i strid med lovverket, såfremt skolen ikke har hatt søkere med den relevante kompetansen som har blitt avvist og er heller ikke uvanlig i landet for øvrig. Rektor uttrykker også at skolen trenger mer kompetanse innen spesialpedagogikk. Dette kan antas å henge sammen med at Karasjok kommune, ifølge tall fra SSB KOSTRA, har en relativt høy andel elever som får spesialundervisning (10,4 % i 2012). For øvrig har Karasjok skole en leseveileder, men ingen regneveiledere, selv om en av lærerne uttrykker at skolen har behov for mer kompetanse i matematikk.

Ettersom Karasjok kommune bare har en skole, hvor rektor også fungerer som sektorleder, har man nødvendigvis ikke behov for et system for å sikre informasjonsflyt mellom skolene og sektoren. Det fremkommer av «System for kvalitetsvurdering av virksomhet etter Opplæringsloven» at kommunen har systemer på plass for å sikre informasjonsflyt internt på skolen og til politisk nivå. Det fremstår som en mulig svakhet at rektor i praksis blir et nav for

all informasjonsflyt i skolesektoren. Rektor påpeker blant annet at han får svært lite tid til å møte lærere ansikt til ansikt utenom de faste møtene.

«System for kvalitetsvurdering av virksomhet etter Opplæringsloven» beskriver en rekke rutiner eller andre tiltak som er egnet for å bekrefte god tilstand, blant annet årlige brukerundersøkelser og faste teamleder- og personalmøter hvor skoleledelsen deltar. Også her legger systemet hovedansvar for gjennomføring av tiltak på rektor. Det samme gjelder rutiner for å rette opp og forbedre forhold som er oppdaget. Selv om det kan antas at disse oppgavene i praksis delegeres dersom det er nødvendig, kunne det være en fordel om systemet også oppga hvem som har ansvaret dersom rektor ikke er til stede.

Det fremgår av våre undersøkelser at ansvaret for gjennomgang, oppdatering og bruk av systemet for å sikre at det fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig forbedring ligger til rektor i samarbeid med kommunens skolefaglige rådgiver.

3.4 Konklusjon

Karasjok kommune ser ut til å ha et forsvarlig system for å sikre at opplæringslovens krav om tilpasset opplæring og tidlig innsats ivaretas. I og med at det ikke er mulig å skille ut enkeltelementer av et slikt system som eksklusivt omhandler tilpasset opplæring og tidlig innsats, innebærer denne konklusjonen i realiteten også at kommunen, etter revisjonens oppfatning, har et forsvarlig system i henhold til opplæringsloven § 13-10. Ikke minst kan sjekklisten i henhold til opplæringslova trekkes frem som et svært godt og anvendelig verktøy for kvalitetssikring av kommunens praksis. Et potensielt risikomoment er imidlertid at ansvaret for å sikre etterlevelse av systemet nesten utelukkende ligger hos rektor. Dette kan på den ene siden skape vansker dersom rektor for eksempel går ut i en uforutsett sykemelding. Samtidig kan det også oppstå situasjoner hvor rektors to roller (rektor og sektorleder) kommer i konflikt, ettersom rektor kan sies å kontrollere seg selv.

4. PROBLEMSTILLING 2: RUTINER OG PRAKSIS

4.1 Utdypning av revisjonskriterier

Lovgivningen som omtaler tilpasset opplæring og tidlig innsats er, som tidligere nevnt, svært generell, noe som kompliserer utformingen av entydige revisjonskriterier. Imidlertid fremkommer det, særlig gjennom opplæringslovens forarbeider, at det er visse forutsetninger som bør være til stede. Sett i sammenheng med kommunens egne styringsdokumenter, gir disse grunnlag for et sett revisjonskriterier.

For det første er det sentralt at skolen foretar grundige kartlegginger av elevenes ferdigheter og kunnskaper tidlig, dvs. allerede fra første klasse, og med jevne mellomrom. Dette er selvsagt ikke ment som en erstatning for lærernes observasjoner i klasserommet og personlig kjennskap til elevene. Imidlertid er det viktig at man i tillegg også foretar en mer systematisk kartlegging.

Når kartleggingen er gjennomført er det av avgjørende betydning at man ikke stopper der, men at kartleggingene blir grundig fulgt opp i etterkant og får praktiske konsekvenser for hvordan undervisningen gjennomføres. Kartlegging i skoleverket er ikke et mål i seg selv, men et middel for å forbedre undervisningen. Igjen er det viktig at dette foregår systematisk og at skolene har rutiner for behandling/oppfølging av kartleggingsresultater.

Opplæringsloven slår konkret fast at kommunen skal sørge for at den tilpassede opplæringen i norsk/samisk og matematikk på 1.-4. trinn blant annet skal innebære særlig høy lærertetthet. Loven spesifiserer ikke hva som kan sies å utgjøre særlig høy lærertetthet, men det vil åpenbart være i strid med både lovens bokstav og intensjon dersom skolene har betydelig lavere lærertetthet på småtrinnet enn på mellomtrinnet og ungdomstrinnet. Videre må det påpekes at loven sier at den tilpassede opplæringen i norsk/samisk og matematikk på 1.-4. trinn *blant annet* skal innebære særlig høy lærertetthet. Med andre ord stiller ikke opplæringsloven krav om spesifikke tiltak med unntak av dette ene, men både loven og forarbeidene går langt i å antyde at tidlig innsats bør innebære mer enn bare økt lærertetthet på småtrinnet.

Med utgangspunkt i det foregående kan vi utlede følgende konkrete revisjonskriterier:

1. Skolen bør, allerede på småtrinnet, systematisk og med jevne mellomrom foreta kartlegginger av elevenes ferdigheter (da særlig lese-, skrive- og regneferdigheter) og kunnskaper
2. Skolene bør ha rutiner for systematisk oppfølging av kartlegginger og kartleggingsresultatene bør få praktiske konsekvenser for hvordan undervisningen gjennomføres
3. Den tilpassede opplæringen i norsk/samisk og matematikk på 1.-4. trinn skal innebære særlig høy lærertetthet

4.2 Data

4.2.1 Kartlegging

Utdanningsdirektoratet pålegger alle landets skoler å gjennomføre kartleggingsprøver i leseferdighet på 1., 2. og 3. trinn, samt en kartleggingsprøve i tallforståelse og regneferdighet på 2. trinn. I tillegg tilbyr direktoratet frivillige kartleggingsprøver i tallforståelse og regneferdighet for 1. og 3. trinn. Det fremkommer av våre intervjuer at Karasjok skole benytter både de obligatoriske og frivillige kartleggingsprøvene. Karasjok skole gjennomfører selvsagt også de obligatoriske nasjonale prøvene.

Utover de nevnte nasjonale kartleggingsprøvene nevner informantene at de benytter et opplegg levert av Sametinget for kartlegging av språklig utvikling i samisk, i tillegg til ringeriksmaterialet, som brukes til systematisk kartlegging av språklig bevissthet hos barn i alderen 5-7 år. En av lærerne nevner også egenproduserte kartleggingsprøver for å vurdere nivået på nye elever. Flere av lærerne mener at elevenes egenvurdering, som foretas av eleven hver 14. dag og leveres til kontaktlærer, er et uvurderlig verktøy for kartlegging. Ifølge lærerne er elevene flinke til å vurdere sitt eget nivå og stort sett realistiske. Lærerne er også opptatt av å få frem at vurderinga de foretar løpende i klasserommet er svært viktig, gjerne kombinert med vurdering av elevens progresjon i forhold til arbeidsplanene.

4.2.2 Oppfølging av kartlegging/Tilpasning av opplæringen

Gjennomgangen av kartleggingsresultater foretas av lærerne på trinnet i fellesskap. Lærerne diskuterer resultatene til de enkelte elevene og vurderer mulige tilpasninger av undervisningen der de ser det er nødvendig. Imidlertid påpeker flere av lærerne at resultater fra kartleggingsprøver alltid ses i sammenheng med lærernes undervisningsvurderinger og samlede kjennskap til elevene.

Lærerne nevner flere alternativer for tilpasning av opplæringen når de oppdager at en elev har behov for dette, enten gjennom kartlegginger eller gjennom det de ser i klasserommet. På et generelt nivå fremhever flere at det er viktig å gi løpende tilbakemeldinger på elevens arbeid og følge dette opp med konkrete råd om hva eleven må gjøre for å komme videre. De fleste lærerne varierer også elevenes ukeplaner. Det oppgis at noen få lærere lager individuelle ukeplaner for de fleste elevene, mens det vanligste er at læreren utarbeider to eller tre forskjellige nivåjusterte ukeplaner. Et annet vanlig grep er å gi variere vanskelighetsgraden på oppgavene elevene skal løse. I slike tilfeller er temaet det samme, men oppgavene nivåjusteres for å sikre at alle elevene kan få et læringsutbytte.

På samme måte som oppgaver kan justeres etter elevens nivå oppgir lærerne som underviser samisk eller norsk at de har lesebøker på forskjellige nivå, det vil si at bøkene inneholder tekster med forskjellig vanskelighetsgrad. Assisterende rektor påpeker imidlertid at det kan være utfordrende å tilpasse leseundervisningen på samisk, ettersom det finnes relativt få lærebøker på samisk sammenlignet med hva som er tilgjengelig på norsk. Leseveilederen ved skolen prøver å avhjelpe dette noe ved å oversette en del tekster selv.

I tillegg til at lærerne forsøker å tilpasse leseopplæringen i klasserommet tilbys det egne lesekurs for de elevene som scorer under en fastsatt grense på kartleggingsprøvene i leseferdighet på 1., 2. og 3. trinn. Assisterende rektor oppgir at det er to lærere som har ansvar for lesekursene, hvorav den ene er utdannet leseveileder fra Høgskolen i Finnmark og har

deltatt i et prosjekt om språk og læring i regi av Sametinget, mens den andre er sykepleier med fullført ped. sem.

En av lærerne nevner at hun av og til tar ut mindre grupper av elever for å arbeide med egne oppgaver på grupperom. Slik kan de for eksempel få anledning til å bruke mer tid på deler av et tema som hun ser de trenger å arbeide mer med. Imidlertid kan dette noen ganger være vanskelig å få til, ettersom hun ikke har mulighet til å etterlate resten av klassen uten tilsyn i en hel time mens hun tar seg av en mindre gruppe. En av lærerne nevner også at de har hatt gode erfaringer med å ta elever ut av klasserommet for å «vise hvordan ting fungerer i virkeligheten» og at dette ofte fungerer bedre for elever som sliter med å følge med på ren teoretisk undervisning.

Selv om det ikke er tilpasset opplæring som sådan, er flere av lærerne opptatt av å få frem at de mener innføring av PALS-metoden (Positiv atferd, støttende læringsmiljø og samhandling) har bidratt til et bedre læringsmiljø og mindre sosiale problemer ved skolen, noe alle elevene nyter godt av. PALS er en amerikansk modell som er tilpasset for norske forhold av Atferdssenteret og er ment å «fremme et trygt læringsmiljø og sosial og skolefaglig kompetanse hos elevene.»

4.2.3 Særlig høy lærertetthet

Tall fra GSI viser at Karasjok skole har noe høyere lærertetthet på 1.-4. trinn enn på høyere trinn (se figur 3). Assisterende rektor nevner også at man gir ekstra timer til matematikk i 1. til 4. klasse, i tillegg til at skolen har språklige særtiltakstimer til fordeling fra fylkeskommunen. Samtidig var lærerne vi intervjuet som underviste på småtrinnet samstemte i at skolen ikke har spesielt høy lærertetthet på 1.-4. trinnet. En av dem mente tallene i GSI ga et feilaktig inntrykk fordi norsk- og samiskspråklige elever er delt i separate klasser, noe som ifølge denne læreren medfører at man har særlig høy lærertetthet i de klassene som undervises på norsk, men ikke nødvendigvis i de som undervises på samisk.

4.3 Vurderinger

Tilpasset opplæring og tidlig innsats er nasjonale satsningsområder og både skoleeier og de enkelte skoler plikter å sørge for at opplæringen tilpasses evnene og forutsetningene til den enkelte. Dette forutsetter god kjennskap til hver elev og målrettet innsats fra skoleledelse og lærere.

Karasjok skole har relativt omfattende rutiner for kartlegging av elevenes kunnskaper og ferdigheter, særlig i fagene samisk/norsk og matematikk. Mye av dette dreier seg om obligatoriske og frivillige kartlegginger fastsatt av Utdanningsdirektoratet, som til en viss grad sikrer et akseptabelt kartleggingsregime uavhengig av hva som besluttes på de enkelte skoler. I tillegg gjennomfører Karasjok skole kartlegginger utover de obligatoriske, som ifølge lærerne også komplementeres med grundig underevgsvurdering. Lærerne legger også vekt på at elevene er flinke til å bedrive «selvkartlegging» gjennom egenvurderingene som leveres hver 14. dag. Samlet sett virker det som om Karasjok skole har et tilfredsstillende system for kartlegging, særlig for de yngste elevene.

Kartlegginger i seg selv har imidlertid liten nytteverdi dersom ikke kartleggingsresultatene følges opp. Ved Karasjok skole gjennomgås kartleggingsresultatene av lærerne på trinnet i

felleskap og lærerne diskuterer normalt også mulige tilpasninger av undervisningen i fellesskap.

Karasjok skole har en leseveileder, men ingen regneveileder. Dette på tross av at tall fra Utdanningsdirektoratet viser at eksamensresultatene i matematikk i Karasjok kommune er betydelig dårligere enn i landet under ett og har vært synkende i de to siste årene direktoratet oppgir tall for (se figur 5). Revisjonen har ingen formening om hvor mange årsverk som bør settes av til lese- og regneveiledere, men det virker rimelig å anta at disse har betydning for elevenes læringsutbytte, ikke minst når det gjelder de elevene som trenger ekstra hjelp, av kortere eller lengre varighet, for å henge med.

Lærerne gir ellers uttrykk for at de anvender flere forskjellige tilnærminger for å tilpasse opplæringen til de enkelte elevene, i hovedsak nivåjustering av oppgaver og tekster. Det trekkes imidlertid fram som et problem at det er et begrenset utvalg av lærebøker, særlig lesebøker, på samisk. Dette kan det i utgangspunktet være vanskelig for skolen å gjøre noe med, men det bør være en målsetning å gjøre et større utvalg av tekster tilgjengelig, enten gjennom egne oversettelser, eller mer utstrakt bruk av tekster hentet utenfor vanlig pensum.

Med tanke på kravet om særlig høy lærertetthet i tilpasset opplæring i samisk/norsk og matematikk på 1.-4. trinn er hovedinntrykket at skolen har høyere lærertetthet på 1.-4. trinn, basert på tall fra GSI. Imidlertid ga en av lærerne uttrykk for at disse tallene kan gi et for positivt inntrykk av lærertettheten, ettersom delingen i samiskspråklige og norskspråklige klasser medfører at man ofte har relativt små grupper i de norskspråklige klassene. Det har dessverre ikke vært mulig for revisjonen å bekrefte eller avkrefte denne påstanden, men i utgangspunktet ville det være rimelig å anta at delingen også ville øke den tilsynelatende lærertettheten på høyere trinn tilsvarende. Samisk/norsk og matematikk fremstår som prioriterte fag, utfra assisterende rektors uttalelse om at man gir ekstra timer til matematikk i 1. til 4. klasse, i tillegg til at skolen har språklige særtiltakstimer til fordeling fra fylkeskommunen. Som sådan må Karasjok skoles praksis sies å være i tråd med lovverk og nasjonale retningslinjer.

4.4 Konklusjon

Karasjok skoles rutiner for kartlegging fremstår som tilfredsstillende. Utfra lærernes uttalelser virker det også som om man har felles rutiner for gjennomgang av kartleggingsresultater som alle er kjent med. Det fremstår som en svakhet at man ikke har noen regneveiledere ved skolen, særlig tatt i betraktning eksamensresultatene i matematikk i Karasjok kommune de siste årene. Det er også uheldig at lærerne opplever at det er for få samiskspråklige tekster tilgjengelig for å variere vanskelighetsgraden etter elevenes nivå.

Våre undersøkelser viser at Karasjok skole har særlig høy lærertetthet i den tilpassede opplæringen i norsk og matematikk på 1.-4. trinn. Det fremkommer også at skolen prioriterer høy lærertetthet i samisk/norsk og matematikk gjennom egen timefordeling og språklige særtiltakstimer til fordeling fra fylkeskommunen, slik at det totalt sett virker som om skolens praksis er i tråd med lovverk og nasjonale retningslinjer på dette området.

5. KONKLUSJONER

5.1 Har Karasjok kommune som skoleeier et forsvarlig system for å sikre at opplæringslovens krav om tilpasset opplæring og tidlig innsats ivaretas?

Karasjok kommune ser ut til å ha et forsvarlig system for å sikre at opplæringslovens krav om tilpasset opplæring og tidlig innsats ivaretas. I og med at det ikke er mulig å skille ut enkeltelementer av et slikt system som eksklusivt omhandler tilpasset opplæring og tidlig innsats, innebærer denne konklusjonen i realiteten også at kommunen, etter revisjonens oppfatning, har et forsvarlig system i henhold til opplæringsloven § 13-10. Ikke minst kan sjekklisten i henhold til opplæringslova trekkes frem som et svært godt og anvendelig verktøy for kvalitetssikring av kommunens praksis. Et potensielt risikomoment er imidlertid at ansvaret for å sikre etterlevelse av systemet nesten utelukkende ligger hos rektor. Dette kan på den ene siden skape vansker dersom rektor for eksempel går ut i en uforutsett sykemelding. Samtidig kan det også oppstå situasjoner hvor rektors to roller (rektor og sektorleder) kommer i konflikt, ettersom rektor kan sies å kontrollere seg selv.

5.2 Er rutiner og praksis ved skolen i Karasjok kommune i samsvar med lokale og sentrale retningslinjer og krav til tilpasset opplæring og tidlig innsats?

Karasjok skoles rutiner for kartlegging fremstår som tilfredsstillende. Utfra lærernes uttalelser virker det også som om man har felles rutiner for gjennomgang av kartleggingsresultater som alle er kjent med. Det fremstår som en svakhet at man ikke har noen regneveiledere ved skolen, særlig tatt i betraktning eksamensresultatene i matematikk i Karasjok kommune de siste årene. Det er også uheldig at lærerne opplever at det er for få samiskspråklige tekster tilgjengelig for å variere vanskelighetsgraden etter elevenes nivå.

Våre undersøkelser viser at Karasjok skole har særlig høy lærertetthet i den tilpassede opplæringen i norsk og matematikk på 1.-4. trinn. Det fremkommer også at skolen prioriterer høy lærertetthet i samisk/norsk og matematikk gjennom egen timefordeling og språklige særtiltakstimer til fordeling fra fylkeskommunen, slik at det totalt sett virker som om skolens praksis er i tråd med lovverk og nasjonale retningslinjer på dette området.

6. ANBEFALINGER

1. Karasjok kommune bør vurdere risikoen for sammenblanding av roller i forbindelse med kontroll av etterlevelse av kommunens forsvarlige system.
2. Karasjok kommune bør vurdere behovet for lese- og regneveiledere ved skolen.

LITTERATURLISTE

Nasjonalt lovverk og veiledere

Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) av 17. juli 1998 nr. 61

Ot.prp.nr.55 (2003-2004) *Om lov om endringar i opplæringslova og friskolelova*

Ot.prp.nr.55 (2008-2009) *Om lov om endringar i opplæringslova og privatskolelova*

St.meld. nr. 16 (2006-2007) *...og ingen sto igjen: Tidlig innsats for livslang læring.*
Kunnskapsdepartementet

Læreplanverket for Kunnskapsløftet – Prinsipper for opplæringen (2006).
Utdanningsdirektoratet

Veileder om kravet til skoleeiers "forsvarlige system" i henhold til opplæringsloven § 13-10.
KS og Utdanningsdirektoratet (2007)

Kommunale dokumenter

Handlingsprogram med økonomiplan for perioden 2013-2016

Håndbok for spesialpedagogiske tiltak og individuelle opplæringsplaner

System for kvalitetsvurdering av virksomhet etter Opplæringsloven

Tilpasset opplæring og spesialundervisning i Karasjok kommune – System for kvalitetsvurdering og oppfølging (Høringsdokument)

Årsmelding 2011 undervisningssektor

Årsmelding 2012 for Karasjok kommune

VEDLEGG

Vedlegg 1: Rådmannens kommentarer

Rapporten ble sendt på høring til rådmannen 28.06.2013. I svar til revisjonen av 31.07.2013 sendte rådmannen følgende høringsuttalelse:

Rådmannens kommentar til Forvaltningsrevisjonsrapport – skolen.

Forvaltningsrevisjonsrapporten ”Tilpasset opplæring og tidlig innsats” gir gode konkrete innspill til endringer og videreutvikling av Karasjok kommunes fokus på skole, undervisning og tidlig innsats.

Karasjok kommune har nylig fått gjennomført en vurdering av driften og bruken av ressursene ved skolen i Karasjok. Totalt vil disse benyttes som grunnlag for kommunens arbeid med videreutvikling av Karasjok skole.

I forbindelse med kommunens forsvarlige system knyttet til skolen er det viktig å se på rollene. I denne forbindelse er det viktig både å se på Rektors rolle og skolefagligrådgivers rolle. Karasjok kommune har en lederstruktur som veksler mellom to og tre nivå. Dette er forhold som gjør det nødvendig å vurdere rollene og rolleutøvelsen i deler av organisasjonen og spesielt der hvor vi har en to nivå-modell.

Karasjok kommune har i dag leseveileder, men mangler regneveileder. Ordningen bør vurderes utvidet til også å gjelde regneveileder senest fra skoleåret 2014-2015.

Forvaltningsrevisjonsrapporten gir for øvrig gode innspill til kommunens videre arbeid med tidlig innsats.

Vedlegg 2: Tallmateriale

Korrigerte brutto driftsutgifter til grunnskole per elev (SSB KOSTRA)				
	Karasjok	Kautokeino	Kommunegruppe 3	Finnmark
2011	115 398	107 347	97 965	94 809
2012	118 343	112 023	107 683	102 499

Antall elever per kommunale skole (SSB KOSTRA)				
	Karasjok	Kautokeino	Kommunegruppe 3	Finnmark
2011	366	84	103	110
2012	345	119	104	115

Gjennomsnittlig gruppestørrelse 2012 (SSB KOSTRA)				
	Karasjok	Kautokeino	Kommunegruppe 3	Finnmark
1.-4. trinn	9,3	8,3	9,5	9,2
5.-7. trinn	10,3	9,2	9,5	9,6
8.-10. trinn	10,1	8,6	11,3	10,2

Grunnskolepoeng (Skoleporten)			
	2009-10	2010-11	2011-12
Karasjok	37,7	38,9	37,6
Finnmark	39,1	39,4	38,5
Nasjonalt	39,8	39,8	39,9

Skriftlig matematikk (Skoleporten)			
	2009-10	2010-11	2011-12
Karasjok	2,7	2,3	2,1
Finnmark	2,9	2,8	2,7
Nasjonalt	3,2	3,1	3,1