Deloitte.

Forvaltningsrevisjon | Hole kommune

Tilpasset opplæring

April 2023

«Forvaltningsrevisjon av tilpasset opplæring»

April 2023

Rapporten er utarbeidet for Hole kommune av Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen, 5892 Bergen
tlf: 55 21 81 00
www.deloitte.no
forvaltningsrevisjon@deloitte.no

Sammendrag

Deloitte har i samsvar med bestilling fra kontrollutvalget i Hole kommune i møte den 02.06.2022, sak 21/22 gjennomført en forvaltningsrevisjon av tilpasset opplæring. Formålet med prosjektet har vært å undersøke om Hole kommune har gode system og rutiner for å sikre at elever i grunnskolen får en opplæring som er tilpasset deres evner og forutsetninger, slik at den enkelte elev i størst mulig grad kan få et tilfredsstillende læringsutbytte innenfor den ordinære opplæringen.

Revisjonen har gjennomgått aktuell dokumentasjon fra kommunen og gjennomført intervju med til sammen 9 personer. I tillegg har revisjonen gjennomført en elektronisk spørreundersøkelse blant rektorer, inspektører og lærere ved skolene i kommunen, samt en elektronisk spørreundersøkelse rettet mot FAU ved skolene i kommunen.

Under følger et sammendrag av hovedfunnene fra revisjonen.

System og rutiner for tilpasset opplæring

Undersøkelsen viser at Hole kommune har etablert overordnede planer som slår fast viktigheten av og plikten til å gi tilpasset opplæring. Revisjonen mener også at det er positivt at flesteparten av lærerne opplever å være godt kjent med hva kravet om tilpasset opplæring innebærer og at egen undervisning stort sett er godt tilpasset den enkelte elevs evner og forutsetninger. Det er imidlertid observerbare forskjeller mellom ulike elevgrupper og flere lærere opplever at de i mindre grad evner å ivareta elever med sterke og svake læreforutsetninger sammenliknet med gjennomsnittseleven. Dette gjør at revisjonen finner grunn til å understreke at plikten til å gi tilpasset opplæring gjelder *alle* elever, og at skolen plikter å tilrettelegge med varierte vurderingsformer, læringsressurser, læringsarenaer og læringsaktiviteter slik at alle får tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Vi merker oss også at den til dels høye andelen elever med spesialundervisning i Holeskolen, og da særlig på ungdomstrinnet, viser at kommunen over tid ikke har arbeidet tilstrekkelig systematisk med tilpasset opplæring innenfor den ordinære opplæringen. Samtidig har det de senere årene vært en tydelig nedgang i andel elever med spesialundervisning på småtrinnet og mellomtrinnet, og den samlede andelen er også redusert. Det synes å være betydelig oppmerksomhet i kommunen rettet mot viktigheten av å sikre tilpasset opplæring innenfor den ordinære opplæringen, og blant ledelsen synes det også å være en erkjennelse av at dette er et tema det fremdeles må arbeides videre med.

Selv om det synes å være rettet betydelig oppmerksomhet mot temaet *tilpasset opplæring* i kommunen, er det etter revisjonens vurdering behov for oppfølging og revisjon av styrende dokumenter for å sikre at disse er oppdaterte med hensyn til ønsket praksis og gjeldende regelverk. Det kan også være hensiktsmessig å etablere felles skriftlige rutiner som mer generelt omtaler tilpasset opplæring for å sikre at den enkelte lærer har lett tilgjengelig informasjon om lovkravets innhold og overordnede rutiner i kommunen.

Når det gjelder tidlig innsats viser undersøkelsen at lærerne opplever at det iverksettes tiltak dersom elever står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving og regning. Det er imidlertid noen forskjeller mellom de ulike grunnleggende ferdighetene, og flere lærere peker særlig på utfordringer innen skriving og regning. Revisjonen merker seg at kommunen ikke har etablert planer for grunnleggende skrive- og regneopplæring og at det synes å være et behov for økt systematikk for å sikre at også disse ferdighetene blir tilstrekkelig ivaretatt.

Undersøkelsen viser videre at kommunen har etablert tydelige rutiner og prosedyrer for vurdering og utprøving av tiltak i tilfeller der en er i tvil om eleven får et tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen. I spørreundersøkelsen blir det også i hovedsak gitt uttrykk for at tiltak i praksis blir vurdert og prøvd ut. Samtidig merker revisjonen seg at skoleledelsen svarer noe mer positivt på dette spørsmålet enn lærerne, og en ikke ubetydelig andel av lærerne opplever at det bare *noen ganger* eller *sjelden* vurderes og prøves ut tiltak. Det synes med andre ord å være noen utfordringer knyttet til den praktiske gjennomføringen av plikten til å vurdere og prøve ut tiltak.

Underveisvurdering og elev- og foreldresamarbeid

Undersøkelsen viser at underveisvurderingen for en betydelig andel av lærerne kun *i noen grad* er en integrert del av undervisningen og kun *i noen grad* brukes til å fremme læring, tilpasse opplæringen og øke elevenes kompetanse i fag. Videre blir ikke underveisvurdering alltid benyttet for å vurdere om en elev har tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Revisjonen mener undersøkelsen viser at det er behov for å jobbe enda mer med å sikre en god forståelse av formålet med underveisvurdering blant de ansatte ved skolene, og at en viss grad av felles, skriftlige føringer som fastsetter rammene for underveisvurderingen, kan være nyttig i denne sammenheng. Kommunen bør etter revisjonens vurdering

også arbeide for å tilrettelegge for at ansatte har god tilgang på og kunnskap om metodikk og verktøy som kan være til hjelp i arbeidet med underveisvurdering.

Når det gjelder samarbeid mellom skole, elev og foresatte er det revisjonens vurdering at kommunen har etablert tydelige målsetninger. Likevel er det en betydelig andel lærere som kun *i noen grad* involverer foreldrene i underveisvurderingen og som gir uttrykk for at elevene *i liten grad* deltar i vurdering av eget arbeid. Basert på undersøkelsens funn kan det være et behov for at kommunen som skoleeier vurderer tiltak som kan styrke lærernes forutsetninger for å involvere elevene selv og foreldrene i underveisvurderingen, for eksempel gjennom ulike kompetansehevingstiltak.

Forutsetninger for tilpasset opplæring

Når det gjelder forutsetninger for tilpasset opplæring viser undersøkelsen at både skoleledelse og lærere har en tilnærmet lik vurdering og trekker frem romsituasjonen, tilstrekkelig med tid, størrelsen på undervisningsgrupper og tilgang til undervisningsmateriell som særlig viktig. I tillegg fremhever flere lærere et behov for bedre kompetanse om variert undervisning for å i større grad kunne tilpasse opplæringen til ulike elevers evner og forutsetninger.

Krav til lærertetthet er i stor grad ivaretatt på barne- og ungdomstrinnene ved kommunens skoler. Samtidig viser undersøkelsen at kommunen i noen få tilfeller over de siste fire årene har ligget over maksimalgrensen og at antall elever per lærer har ligget noe høyere enn nivået for fylket og landet ellers. Dette indikerer at kommunen har et forbedringspotensial på området, og fremdeles må ha fokus på ivaretakelse av kravet om lærertetthet.

Det har i undersøkelsen ikke vært mulig å vurdere kommunens ressursbruk knyttet til tilpasset opplæring atskilt fra andre prioriteringer på opplæringsområdet. Revisjonen konstaterer likevel at ressursbruken samlet sett over tid ikke har vært i samsvar med etablerte budsjettrammer og at kommunen har hatt et merforbruk i skolesektoren over en lengre tidsperiode. Det vurderes imidlertid som positivt at kommunen øker budsjettrammen for budsjettåret 2023 for å sikre at oppgaver som opplyses å ha bidratt til overskridelsene blir ivaretatt innenfor vedtatt budsjett. Revisjonen vil i denne forbindelse presisere at det både er et krav til kommunen om å ha realistisk budsjett, jf. kommuneloven § 14-4 tredje ledd og et krav i opplæringsloven § 13-10 at kommunen må stille til disposisjon nødvendige ressurser for å sikre at krav i opplæringsloven med forskrifter blir oppfylte.

Anbefalinger

Basert på det som kommer frem i undersøkelsen, kommer revisjonen med noen anbefalinger til Hole kommune. Disse går frem av kapittel 6, Konklusjon og anbefalinger.

Innhold

1 Innledning 8

2 Om tjenesteområdet 11

3 System og rutiner for tilpasset opplæring 13

4 Underveisvurdering og elev- og foreldresamarbeid 28

5 Forutsetninger for tilpasset opplæring 35

6 Konklusjon og anbefalinger 42

Vedlegg 1 : Høringsuttalelse 44

Vedlegg 2 : Revisjonskriterier 45

Vedlegg 3 : Sentrale dokumenter og litteratur 48

Detaljert innholdsfortegnelse

1 Innledning 8

1.1 Bakgrunn 8

1.2 Formål og problemstillinger 8

1.3 Avgrensning 9

1.4 Metode 9
1.4.1 Dokumentanalyse 9
1.4.2 Intervju 9
1.4.3 Spørreundersøkelse 9
1.4.4 Analyse av statistikk 10
1.4.5 Verifisering og høring 10

1.5 Revisjonskriterier 10

2 Om tjenesteområdet 11

3 System og rutiner for tilpasset opplæring 13

3.1 Problemstilling 13

3.2 Revisjonskriterier 13

3.3 Overordnede føringer knyttet til tilpasset opplæring 13
3.3.1 Datagrunnlag 13
3.3.2 Vurdering 14

3.4 Opplæring tilpasset den enkelte elev sine evner og forutsetninger 15
3.4.1 Datagrunnlag 15
3.4.2 Vurdering 17

3.5 Forholdet mellom spesialundervisning og ordinær opplæring 17
3.5.1 Datagrunnlag 17
3.5.2 Vurdering 19

3.6 System og rutiner for å sikre felles forståelse av tilpasset opplæring 19
3.6.1 Datagrunnlag 19
3.6.2 Vurdering 21

3.7 Tidlig innsats og intensiv opplæring i skolen 21
3.7.1 Datagrunnlag 21
3.7.2 Vurdering 25

3.8 Utprøving av tiltak innenfor ordinær opplæring 25
3.8.1 Datagrunnlag 25
3.8.2 Vurdering 27

4 Underveisvurdering og elev- og foreldresamarbeid 28

4.1 Problemstilling 28

4.2 Revisjonskriterier 28

4.3 Underveisvurdering som en integrert del av opplæringen 28
4.3.1 Datagrunnlag 28
4.3.2 Vurdering 30

4.4 System og rutiner for vurdering av om eleven har tilfredsstillende utbytte av opplæringen 30
4.4.1 Datagrunnlag 30
4.4.2 Vurdering 31

4.5 Elever og foresattes medvirkning 32
4.5.1 Datagrunnlag 32
4.5.2 Vurdering 34
5 Forutsetninger for tilpasset opplæring 35
5.1 Problemstilling 35
5.2 Revisjonskriterier 35
5.3 Forutsetninger for tilpasset opplæring 35
5.3.1 Datagrunnlag 35
5.3.2 Vurdering 38
5.4 Kompetansekartlegging og kompetanseheving med fokus på tilpasset opplæring 38
5.4.1 Datagrunnlag 38
5.4.2 Vurdering 39
5.5 Forholdstall mellom lærere og elever (lærertetthet) 39
5.5.1 Datagrunnlag 39
5.5.2 Vurdering 40
5.6 Budsjettrammer og ressursbruk på tilpasset opplæring 40
5.6.1 Datagrunnlag 40
5.6.2 Vurdering 40
6 Konklusjon og anbefalinger 42
Vedlegg 1 : Høringsuttalelse 44
Vedlegg 2 : Revisjonskriterier 45
Vedlegg 3 : Sentrale dokumenter og litteratur 48

Figurer

Figur 1: Administrativ organisering av Hole kommune 12
Figur 2: Tilpasning av undervisningen 15
Figur 3: Tilpasning av undervisningen for ulike elevgrupper 16
Figur 4: Variasjon i metoder/arbeidsformer for å tilpasse undervisningen 16
Figur 5: Total andel elever med vedtak om spesialundervisning (prosent) 17
Figur 6: Andel elever med spesialundervisning fordelt på hovedtrinn 18
Figur 7: En elevs rett til tilpasset opplæring 20
Figur 8: Intensiv opplæring for elever på 1.-4. trinn 22
Figur 9: Hvorvidt skolen klarer å fange opp elever på 1.-4. trinn som står i fare for å bli hengende etter 23
Figur 10: Hvorvidt skolen setter i verk tiltak tilstrekkelig raskt på 1.-4. trinn 24
Figur 11: Hvorvidt intensiv opplæring på skolen fører til bedre progresjon 24
Figur 12: Vurdering og utprøving av tiltak i tvilstilfeller 26
Figur 13: Hvordan underveisvurderingen brukes 29
Figur 14: Tilfredsstillende utbytte av opplæringen 31
Figur 15: Rutiner for vurdering av utbytte i underveisvurderingen 31
Figur 16: Elevenes involvering i og utbytte av underveisvurderingen i fag 33
Figur 17: Involvering av foreldre i vurdering av læringsutbytte 33
Figur 18: Ordsky om faktorer som må være til stedet for å gi tilpasset opplæring (N=69) 36
Figur 19: Hindringer når det gjelder å gi tilpasset opplæring 36
Figur 20 Hindringer når det gjelder å gi tilpasset opplæring 37

Tabeller

Tabell 1: Revisjonskriterier kap. 3 13
Tabell 2: Revisjonskriterier kap. 4 28
Tabell 3: Revisjonskriterier kap. 5 35

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon av tilpasset opplæring i Hole kommune. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Hole kommune i sak 21/22 02.06.2022.

Tilpasset opplæring er et grunnleggende prinsipp i norsk skole, og har blitt viet betydelig oppmerksomhet i forbindelse med de senere års prosesser knyttet til ny opplæringslov som skal tre i kraft fra høsten 2024. I høringsnotatet knyttet til forslag til ny opplæringslov, viser Kunnskapsdepartementet til at tilpasset opplæring «(…) dreier seg om at lærerne – innenfor fellesskapets rammer – skal tilrettelegge opplæringen slik at alle elever skal få best mulig utbytte av denne.»[1]

De elevene som ikke får et tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen, har rett til spesialundervisning. Spesialundervisning er en form for særskilt, individuelt tilpasset opplæring, og er en individuell rett som skal fremgå av enkeltvedtak og som man kan klage på. I Norge har det over lang tid vært et uttrykt politisk mål å redusere andelen elever med behov for spesialundervisning, gjennom å styrke den generelle, tilpassede opplæringen.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med prosjektet har vært å undersøke om Hole kommune har gode system og rutiner for å sikre at elever i grunnskolen får en opplæring som er tilpasset deres evner og forutsetninger, slik at den enkelte elev i størst mulig grad kan få et stilfredsstillende læringsutbytte innenfor den ordinære opplæringen.

Med bakgrunn i formålet er det utarbeidet følgende problemstillinger for prosjektet:

1. I hvilken grad har kommunen etablert tilfredsstillende system og rutiner for å ivareta opplæringslovens plikt til å gi tilpasset opplæring?
   a) I hvilken grad mener undervisningspersonalet ved grunnskolene i kommunen at de klarer å gi en opplæring som er tilpasset den enkelte elev sine evner og forutsetninger?
   b) I hvilken grad indikerer utviklingen i omfang av spesialundervisning ved grunnskolene i Hole kommune at skolene lykkes med å sikre at elevene gjennom tilpasset opplæring får et så godt læringsutbytte som mulig?
   c) I hvilken grad har kommunen og skolene system og rutiner som sikrer at lærere og skoleledere har en felles og klar forståelse av hva som ligger i plikten til å gi tilpasset opplæring?
   d) I hvilken grad er det etablert system for å sikre at opplæringsloven sine krav til intensiv opplæring på 1. til 4. trinn blir ivaretatt som del av den tilpassede opplæringen?
   e) I hvilken grad blir det vurdert og prøvd ut tiltak innenfor den ordinære opplæringen i tilfeller der det er tvil om eleven har tilfredsstillende utbytte av opplæringen?

2. I hvilken grad benyttes underveisvurdering og elev- og foreldresamarbeid for å fremme den tilpassede opplæringen?
   a) I hvilken grad er det etablert system og rutiner som sikrer at underveisvurdering i fag er en integrert del av opplæringen, og brukes til å fremme læring og tilpasse opplæringen?
   b) I hvilken grad er det etablert system og rutiner for å sikre at det som en del av underveisvurderingen blir vurdert om eleven har tilfredsstillende utbytte av opplæringen?
   c) I hvilken grad er det etablert systemer og arenaer for involvering av elevene selv og elevenes foresatte, der det legges til rette for å evaluere opplæringen og drøfte hvorvidt den tilpassede opplæringen sikrer at eleven får et så godt læringsutbytte som mulig?

[1] Kunnskapsdepartementet. *Forslag til ny opplæringslov og endringer i friskoleloven* (2021). Høringsnotat.

3. I hvilken grad er sentrale forutsetninger for tilpasset opplæring ivaretatt ved grunnskolene i Hole kommune?
   a) I hvilken grad opplever skoleeier, skoleledere og lærere i grunnskolene i Hole kommune at viktige forutsetninger for å kunne gi tilpasset opplæring er ivaretatt (f.eks. personell, kompetanse, undervisningsmateriell mv.)?
   b) I hvilken grad gjennomføres det kompetansekartlegginger og utarbeides planer for kompetanseheving med fokus på tilpasset opplæring?
   c) Er krav til lærertetthet ivaretatt på grunnskolene i Hole kommune?
   d) I hvilken grad er ressursbruken knyttet til tilpasset opplæring innenfor budsjettmessige rammer i Hole kommune?

1.3 Avgrensning

Forvaltningsrevisjonen er avgrenset til å omhandle ordinær, tilpasset opplæring som er rettet mot *alle* elevene. Prosjektet omhandler dermed ikke spesialundervisning, som er en individuell tilrettelegging for elever som ikke kan få et tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen, og som er en individuell rett.

Forvaltningsrevisjonen er videre avgrenset til å omhandle offentlige grunnskoler i Hole kommune, og tilpasset opplæring til elever i grunnskolepliktig alder. Voksenopplæringen er ikke omfattet av prosjektet.

1.4 Metode

Deloitte utfører forvaltningsrevisjon i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001). Alle prosjekt blir kvalitetssikret i samsvar med kravene til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM).

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet november 2022 til april 2023.

1.4.1 Dokumentanalyse

Rettsregler er gjennomgått og anvendt til utledning av revisjonskriterier. Videre er informasjon om Hole kommune, samt kommunens planer, rutiner, prosedyrer, retningslinjer mm. knyttet til tilpasset opplæring samlet inn og analysert. Innsamlet dokumentasjon er vurdert opp mot revisjonskriteriene.

1.4.2 Intervju

For å få supplerende informasjon til skriftlige kilder har Deloitte intervjuet utvalgte personer fra Hole kommune som har ansvar for tilpasset opplæring i grunnskolene. Vi har gjennomført totalt fem intervjuer med til sammen ni personer. Intervjuene ble gjennomført med skoleledelse ved kommunens barneskoler og ungdomsskole, samt skoleeier. Ved to av skolene ble det gjennomført gruppeintervjuer hvor et av intervjuene ble gjort med rektor, inspektør og leder for skolefritidsordning, og et annet intervju ble gjort med rektor og inspektør. Ved de øvrige to skolene var det kun rektor som ble intervjuet. På intervjuet med skoleeier deltok både kommunalsjef for oppvekst og tjenesteleder for skole.

1.4.3 Spørreundersøkelse

For å få et helhetlig bilde av hvordan skolene arbeider med tilpasset opplæring har revisjonen utarbeidet og sendt ut to elektroniske spørreundersøkelser. Den ene spørreundersøkelsen ble sendt til ledelsen og lærerne (pedagogisk ansatte) ved skolene i kommunen og den andre til ledere for Foreldrerådets arbeidsutvalg (FAU) ved hver av skolene.

Spørreundersøkelsen til skolene omfattet spørsmål til lærerne om i hvilken grad de i praksis klarer å tilpasse undervisningen til elevene sine ulike evner og forutsetninger. Den omfattet også spørsmål knyttet til tidlig innsats, utprøving av tiltak i ordinær undervisning og hvilke forutsetninger som må være til stede for å kunne gi tilpasset opplæring. Spørreundersøkelsen ble sendt ut til 129 mottakere. Til sammen har 81 personer svart på undersøkelsen, noe som utgjør en samlet svarprosent på 63 %. Det er til dels få respondenter ved den enkelte skole. Dette innebærer at enkeltsvar kan få store utslag på den prosentvise svarfordelingen per spørsmål. Vi er derfor varsomme med å peke på ulikheter i svarfordelingen mellom skoler.

Spørreundersøkelsen sendt ut til FAU omfattet spørsmål om deres perspektiver på skolenes arbeid med tilpasset opplæring. Denne undersøkelsen ble sendt til leder for FAU ved alle grunnskolene i kommunen. Leder ble bedt om å ha dialog med resten av utvalget og svare på spørreundersøkelsen på vegne av FAU. Samtlige ledere for FAU har besvart spørreundersøkelsen.

I spørreundersøkelsene har det blitt lagt inn åpne kommentarfelt, der respondentene kunne gi noen utfyllende kommentarer til enkelte spørsmål i spørreundersøkelsen. Spørreundersøkelsene ble gjennomført anonymt med unntak av for rektor ved skolene og representanter for FAU.

1.4.4 Analyse av statistikk

Informasjon om elevtall, omfang av spesialundervisning og ressursbruk er sentral informasjon for å sikre en helhetlig vurdering av problemstillingene i prosjektet. Deloitte har gjennomført en analyse av foreliggende statistikk i KOSTRA og GSI (Grunnskolens informasjonssystem), der vi har sett på utviklingen over tid, og sammenlignet Hole kommune med gjennomsnittet i kommunegruppen, fylket og landet.

1.4.5 Verifisering og høring

Oppsummering av intervju er sendt til de intervjuede for verifisering, og det er informasjon fra de verifiserte intervjureferatene som er benyttet i rapporten. Datadelen av rapporten er sendt til kommunen for verifisering. Revisjonen har ikke mottatt innspill fra kommunen om faktafeil i datagrunnlaget.

Høringsutkast av rapporten ble deretter sendt til kommunedirektøren for uttalelse. Kommunedirektørens høringsuttalelse er lagt ved rapporten (vedlegg 1).

1.5 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal bli vurdert opp mot. Kriteriene er utledet fra autoritative kilder i samsvar med kravene i gjeldende standard for forvaltningsrevisjon.[2] I dette prosjektet er revisjonskriteriene i hovedsak hentet fra opplæringsloven med forskrifter. I tillegg har blant annet forarbeidene til opplæringsloven og veiledere fra Utdanningsdirektoratet blitt benyttet. Kriteriene er oppsummert i tabell innledningsvis under hvert tema og nærmere beskrevet i Vedlegg 2.

[2] RSK 001, standard for forvaltningsrevisjon.

2 Om tjenesteområdet

De offentlige grunnskolene i Hole kommune er organisert under kommunalsjef for oppvekst. Oppvekstsektoren i kommunen omfatter tjenesteområdene skole, barnehage og helse. Hvert av tjenesteområdene har én tjenesteleder med ansvar for oppfølging og videreutvikling av tjenestene som rapporterer til kommunalsjef for oppvekst. Det er tjenesteledernes rolle å sikre koordinering og prioritering og bidra til at skolene og barnehagene i kommunen fremstår som en helhet. I tillegg har kommunen egen pedagogisk psykologisk-tjeneste (PPT) med ansvar for faglige vurderinger knyttet til spesialpedagogikk. PP-tjenesten hjelper også skolene med å gi tilpasset opplæring til elevene.[3]

Antallet tjenesteledere per tjenesteområde ble endret i 2014. For kommunens skoler ble antall tjenesteledere redusert fra fire til én. Det ble også opprettet en ny strategisk ledergruppe for å sikre at samarbeidspartnere innen oppvekstområdet jobber tverrfaglig i tråd med oppvekstplanens målsetninger om forebyggende arbeid, tidlig innsats og helhetlig iverksettelse av nye tiltak.[4]

I Hole kommune er det tre kommunale barneskoler (Vik skole, Røyse skole og Sundvollen oppvekstsenter) og en ungdomsskole (Hole ungdomsskole). Grunnskolene har til sammen 885 elever for skoleåret 2022-2023 med følgende fordeling per skole:[5]

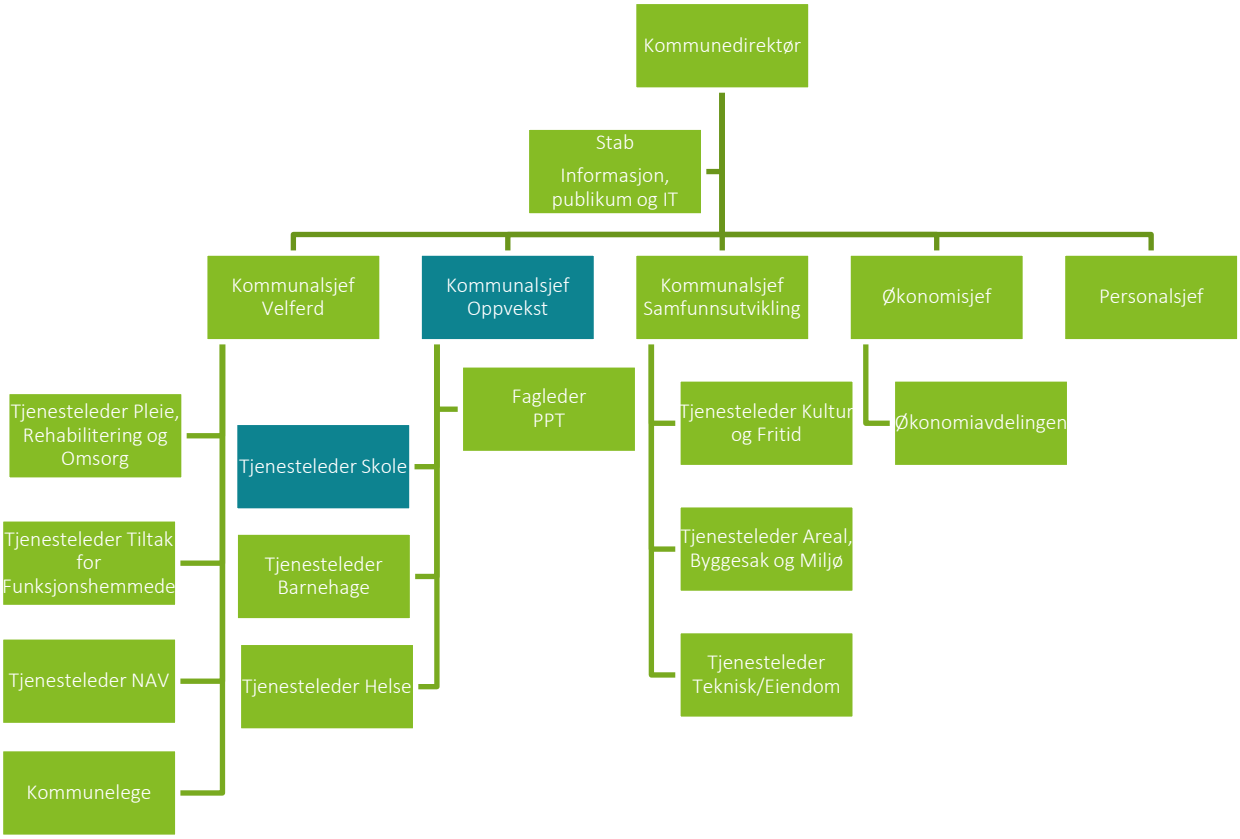
- Røyse skole (1.-7. trinn): 158
- Sundvollen oppvekstsenter (1.-7. trinn): 169
- Vik skole (1.-7. trinn): 305
- Hole ungdomsskole (8.-10. trinn): 253

Hver av skolene er en tjenesteenhet med rektor som enhetsleder. I tillegg har skolene undervisningsinspektør som inngår i skolenes ledergruppe. Sundvollen oppvekstsenter er kombinert barnehage og barneskole og har i tillegg forsterket opplæringstilbud og barne- og avlastningsbolig. Det foreligger planer om å utvide Hole ungdomsskole med nytt tilbygg med flerbrukshall for å svare på forventet elevtallsøkning og for å etablere forsterket opplæringstilbud. Dette arbeidet er planlagt ferdigstilt i 2024/2025. Revisjonen har også fått opplyst at det foreligger et politisk vedtak om sammenslåing av Røyse skole og Vik skole, men at kommunen ikke har øknomiske rammer til å gjennomføre dette vedtaket på nåværende tidspunkt.

Figur 1 under viser et organisasjonskart for Hole kommunes administrative organisering.

[3] Hole kommune. *PP-tjenesten.* Tilgjengelig fra: https://www.hole.kommune.no/pp-tjenesten.387498.14013ta9e72.tct.html
[4] Overordnet sektorplan oppvekst (2014-2017), s 5.
[5] Utdanningsdirektoratet. *Grunnskolens informasjonssystem (GSI).* Statistikk. Hentet 04.01.2023.

Figur 1: Administrativ organisering av Hole kommune



3 System og rutiner for tilpasset opplæring

3.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende hovedproblemstilling med underproblemstillinger:

I hvilken grad har kommunen etablert tilfredsstillende system og rutiner for å ivareta opplæringslovens plikt til å gi tilpasset opplæring?

Under dette:

a) I hvilken grad mener undervisningspersonalet ved grunnskolene i kommunen at de klarer å gi en opplæring som er tilpasset den enkelte elev sine evner og forutsetninger?
b) I hvilken grad indikerer utviklingen i omfang av spesialundervisning ved grunnskolene i Hole kommune at skolene lykkes med å sikre at elevene gjennom tilpasset opplæring får et så godt læringsutbytte som mulig?
c) I hvilken grad har kommunen og skolene system og rutiner som sikrer at lærere og skoleledere har en felles og klar forståelse av hva som ligger i plikten til å gi tilpasset opplæring?
d) I hvilken grad er det etablert system for å sikre at opplæringsloven sine krav til intensiv opplæring på 1. til 4. trinn blir ivaretatt som del av den tilpassede opplæringen?
e) I hvilken grad blir det vurdert og prøvd ut tiltak innenfor den ordinære opplæringen i tilfeller der det er tvil om eleven har tilfredsstillende utbytte av opplæringen?

3.2 Revisjonskriterier

Sentrale revisjonskriterier i dette kapitelet er gjengitt i tabellen under.

Tabell 1: Revisjonskriterier kap. 3

Kilde	Kriterium
Opplæringsloven § 1-3 om tilpasset opplæring	Opplæringen skal være tilpasset evnene og forutsetningene til den enkelte elev. Den tilpassede opplæringen skal gjennomføres innenfor den ordinære undervisningssituasjonen for flertallet av elevene.
Opplæringsloven § 1-4 om tidlig innsats	Skolen skal sørge for at elever på 1. til 4. trinn som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving og regning raskt får egnet intensiv opplæring sånn at forventet progresjon blir nådd.
Opplæringsloven § 5-4 om tiltak innenfor ordinær opplæring	Skolen skal vurdere og prøve ut tiltak innenfor det ordinære undervisningstilbudet med sikte på å gi eleven tilfredsstillende utbytte før man eventuelt sender en tilmelding om sakkyndig vurdering til PPT.

Se vedlegg 2 for utfyllende revisjonskriterier.

3.3 Overordnede føringer knyttet til tilpasset opplæring

3.3.1 Datagrunnlag

Oversendt dokumentasjon viser at Hole kommune har tre overordnede styringsdokumenter som omfatter eller inkluderer strategi og målsetninger for oppvekstfeltet i kommunen: *Kommuneplanens samfunnsdel 2018-30*, *Overordnet sektorplan for oppvekst i Hole kommune (2014-2017)*, og *Plan for Holeskolen (2016-2020)*. Kommunalsjef for oppvekst opplyser om at styringsdokumentene angir en retning på overordnet nivå for organisering av og prioritering innenfor oppvekstfeltet og viser til at tilpasset opplæring omfattes av kommuneplanens samfunnsdel.

I *kommuneplanens samfunnsdel 2018-30* legges det til grunn en satsning på sosial, økonomisk, og miljømessig bærekraft. Under delmål om sosial bærekraft heter det at «alle barn skal sikres en god start på livet og en god

utdanning for å bidra i samfunnet». I en nærmere spesifisering av delmålet pekes det på kommunale prioriteringer av betydning for kommunens arbeid med tilpasset opplæring. Kommunen skal blant annet:

- Prioritere barns oppvekstsvilkår og muligheter for å mestre livet i morgendagens samfunn
- Prioritere alle barns læring i barnehager og skoler
- Barnehager og skoler skal ha gode utearealer, god luftkvalitet og lite støy
- Styrke foreldrenes mulighet til å gi barna en trygg og god oppvekst
- Prioritere tidlig innsats på tvers av tjenestene
- Gi tett og langsiktig oppfølging til de med særlige utfordringer
- Jobbe for at Hole kommune blir en mobbefri kommune

Overordnet sektorplan for oppvekst i Hole kommune (2014-2017) er en ytterligere spesifisering av kommunens arbeid innenfor oppvekstsektoren og er et retningsgivende strategidokument. Planen skal understøtte framtidige politiske valg og prioriteringer, gi ansatte i kommunen et styringsverktøy, og gi informasjon til innbyggere om mål, retning og virkemidler for oppvekstarbeidet i kommunen. Tilpasset opplæring er omtalt med henvisning til kommuneplanens overordnede mål for perioden 2006-2017: «Skolene skal gi tilpasset opplæring til alle elever slik opplæringsloven forutsetter». Målsetningene i sektorplanen innebærer videre en tverrfaglig satsning på forebyggende arbeid, tidlig innsats og helhetlig tjenestetilbud innen oppvekst. Som en del av det forebyggende arbeidet skal skolene blant annet prioritere tidlig oppdagelse, riktig og helhetlig hjelp (jf. punkt 2.2.1), samt iverksette særskilte tiltak som en del av en målrettet innsats mot enkeltpersoner eller grupper med identifiserte problemer.

I *Kommunens plan for Holeskolen (2016-2020)* har kommunen fastsatt målsetninger for de offentlige grunnskolene i kommunen. Planen fastsetter mål etter lovkravene i opplæringsloven og Kunnskapsløftet (læreplanen av 2006), og gjenspeiler kommunens prioriteringer etter kommuneplanens samfunnsdel og overordnet sektorplan for oppvekst nevnt ovenfor. Overordnet er det en målsetning at alle elevene skal ha en sosial og faglig utvikling. Etter planens punkt 1.3. under *Læring og læringsmiljø* skal elevene oppleve at læring er meningsfylt og viktig. Elevene skal etter planens punkt 1.3.5 oppleve at det blir tilrettelagt for alle, slik at alle elever har mulighet til å mestre gitte oppgaver. Forutsetninger for tilpasset opplæring er også forankret i planen, som eksempelvis god variasjon i læringsaktivitetene (punkt 1.3.2). Det er også en målsetning i planen at Holeskolen har tilstrekkelig med ressurser (punkt 3.4), herunder spesifisert at det skal være nok lærerressurser og areal (ulike typer rom) til å ivareta faglig styrking og tilpasset opplæring, slik at de praktiske fagene ikke har flere enn 15 elever og slik at man får delt noen av timene i basisfagene (punkt 3.4.3).

Revisjonen har også fått tilsendt tilstandsrapport for grunnskolen for årene 2020-2021 og 2021-2022. Det går frem av både tilstandsrapportene og *Plan for Holeskolen (2016-2020)* at alle elevene skal ha en sosial og faglig utvikling, men i tilstandsrapportene er det tydeliggjort at det herunder er en målsetning for å kommunen å få flest mulig elever inn under ordinær undervisning. Målsetningen underbygges også i intervju med kommunalsjef for oppvekst og tjenesteleder skole.

Det kommer også frem i intervju at kommunen har en del planer knyttet til oppvekstsektoren som skal revideres. De peker imidlertid på at planene selv om de er utdatert likevel fungerer godt med hensyn til opprinnelig intensjon.

3.3.2 Vurdering

Revisjonen vurderer det som positivt at kommunen har overordnede planer som slår fast viktigheten av og plikten til å gi tilpasset opplæring, jf. opplæringsloven § 1-3. Basert på tilsendt dokumentasjon utarbeides det årlige kvalitetsmeldinger etter opplæringsloven § 13-3e som sier noe om tilstand i grunnskoleopplæringen med hensyn til læringsresultat, frafall og læringsmiljø.

Revisjonen vil imidlertid trekke frem at kommunen har et forbedringspotensial knyttet til oppfølging og revisjon av egne planer innen opplæringsfeltet. Det vises til i Plan for Holeskolen at planen har et fireårig perspektiv og at planen skulle evalueres og revideres i 2020. Revisjonen har ikke mottatt dokumentasjon som tilsier at planen har vært evaluert og revidert. I den sammenheng vil revisjonen understreke viktigheten av å jevnlig evaluere og revidere planer for å sikre at disse er oppdaterte både med hensyn til ønsket praksis og gjeldende regelverk. Revisjonen mener også at det vil styrke kommunens strategiske satsninger på skoleområdet om kommunen etablerer handlingsplaner knyttet til målsetningene som er fastsatt. Dette vil kunne styrke det systematiske arbeidet med å følge opp og evaluere kommunens målsetninger.

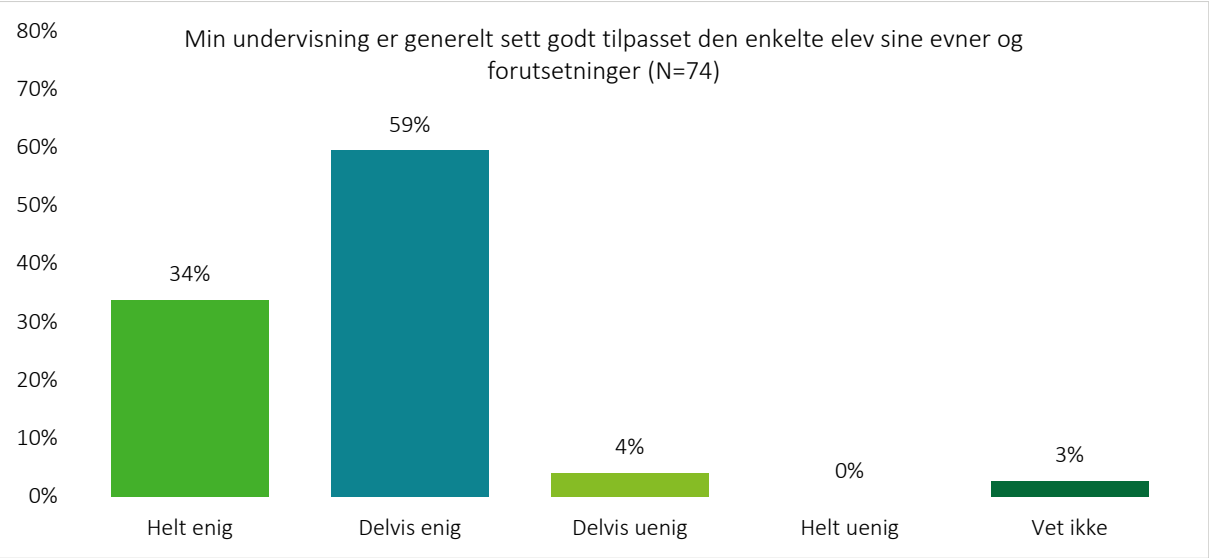
3.4 Opplæring tilpasset den enkelte elev sine evner og forutsetninger

3.4.1 Datagrunnlag

I spørreundersøkelsen som er gjennomført, ble lærerne ved skolene blant annet stilt spørsmål som har til hensikt å avdekke hvorvidt *undervisningspersonalet mener de klarer å gi en opplæring som er tilpasset elevenes evner og forutsetninger*.

På overordnet nivå viser Figur 2 at omtrent 60 prosent av undervisningspersonalet ved de fire grunnskolene i kommunen er *delvis enig* i påstanden om at deres undervisning er godt tilpasset den enkelte elev sine evner og forutsetninger. I underkant av 34 prosent er *helt enig* og omtrent fire prosent oppgir at de er *delvis uenig*. Det er også noen forskjeller knyttet til hvilken skole lærerne jobber på. Ved tre av skolene oppgir de fleste at de er *delvis enig* i påstanden. Ved den siste skolen er fordelingen lik mellom *helt enig* og *delvis enig*.

Figur 2: Tilpasning av undervisningen

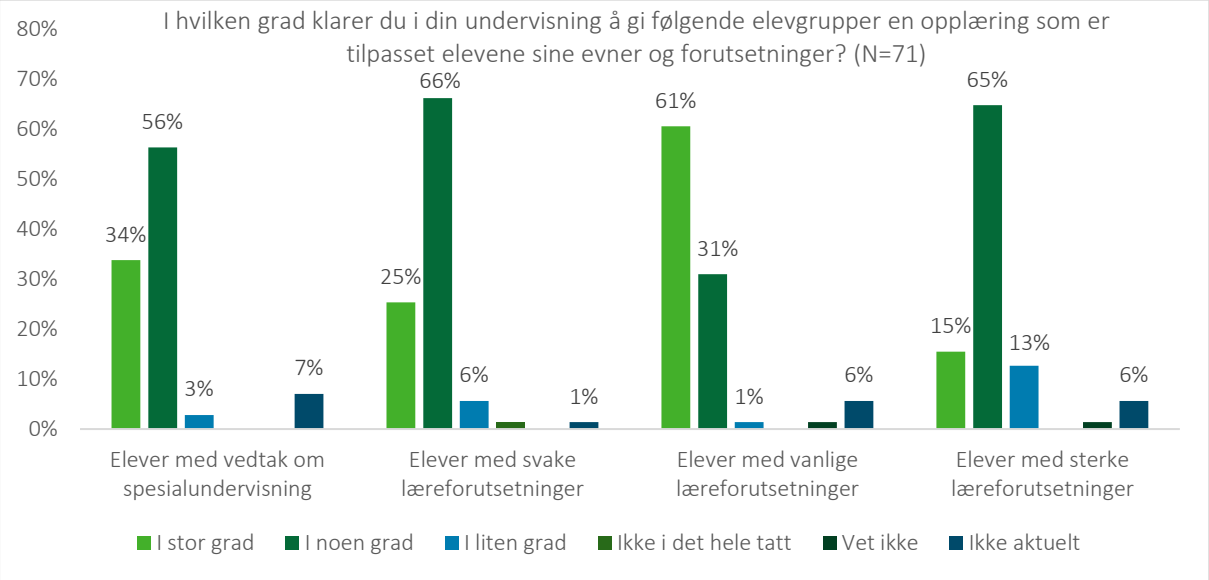


FAU ved de ulike skolene ble også stilt tilsvarende spørsmål. Svarene viser at FAU-ene er delt mellom *delvis* enig og *delvis uenig* i påstanden.

Spørreundersøkelsen stilte videre spørsmål til undervisningspersonalet om i hvilken grad de i egen undervisning klarer å gi en opplæring tilpasset elevenes evner og forutsetninger, med hensyn til fire ulike elevgrupper; *elever med vedtak om spesialundervisning*, og elever med *svake*, *vanlige* eller *sterke læreforutsetninger*.

Resultatene (sammenstilt i Figur 3**:** under) viser at undervisningspersonalet opplever at de stort sett klarer å tilpasse undervisningen til de ulike elevgruppene. Respondentene opplever imidlertid at de i størst grad klarer å gi tilpasset opplæring til elever med *vanlige* læreforutsetninger (61 prosent svarer *i stor grad* og 31 prosent *i noen grad*). For elever med svake eller sterke læreforutsetninger viser resultatene at undervisningspersonalet i mindre grad klarer å gi en tilpasset opplæring. Henholdsvis 25 prosent og 16 prosent svarer *i stor grad*, mot 66 prosent og 65 prosent som svarer *i noen grad*. For elevene med sterke læreforutsetninger er det i tillegg flere av respondentene som uttrykker at de *i liten grad* klarer å tilpasse undervisningen (13 prosent).

Figur 3: Tilpasning av undervisningen for ulike elevgrupper

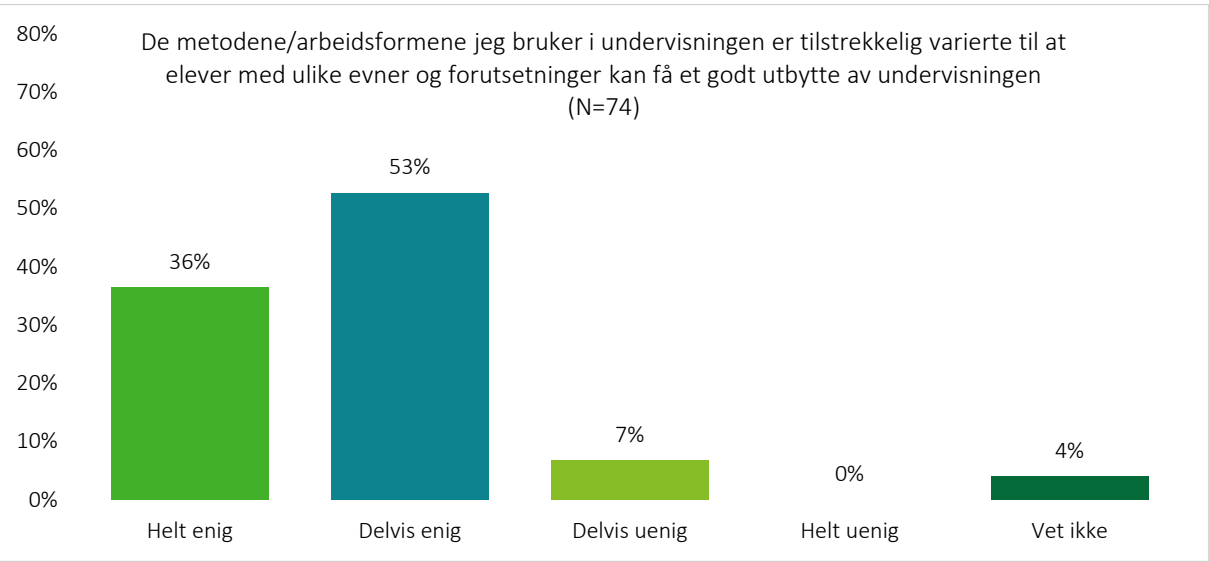


Nærmere analyser av svarene viser at det ikke er vesentlige ulikheter i svarfordelingen på tvers av skolene i kommunen.

Revisjonen har også undersøkt i hvilken grad undervisningspersonalet opplever at egne undervisningsmetoder er tilstrekkelig varierte slik at elever med ulike evner og forutsetninger kan få et godt utbytte av undervisningen.

Resultatene samsvarer med opplevelsen av om egen undervisning er tilpasset den enkelte elevs evner og forutsetninger. Figur 4 under viser at henholdsvis 36 prosent er *helt enig* og 53 prosent er *delvis enig* i utsagnet. Omtrent syv prosent er *delvis uenig*.

Figur 4: Variasjon i metoder/arbeidsformer for å tilpasse undervisningen



Respondentene hadde også mulighet til å gi ytterligere kommentarer i fritekst om tilpasset opplæring. Av svarene er det flere som peker på at enkelte elevers behov, som går ut over det rent faglige, krever ressurser og oppfølging som kan gå ut over mulighetene til å tilpasse undervisningen til andre elever. Dette underbygges også i intervju med skoleledelsen ved en av skolene. Her kommer det frem at det er en utfordring å ivareta elever med adferdsproblematikk innenfor rammene av tilpasset opplæring. Kommunalsjef og

«Tilpasset opplæring er blitt mer enn bare fag. Vi bruker mye tid og ressurser på å tilpasse undervisningen til elever som har andre vansker enn det faglige.»
-Lærer

tjenesteleder for oppvekst peker også på at skolene har gitt tilbakemelding på at det ønskes mer kompetanse på det å identifisere, skape forutsigbare løsninger og tilpasse opplæringen for elever med autisme, aspergers og utagerende adferd. Kommunen har satt av fire halve dager våren 2023 for kompetanseheving på området og planlegger videre oppfølging høsten 2023. Kompetansetiltak skal rettes mot alle ansatte, både lærere og assistenter/fagarbeidere.

Det kommer også frem i fritekstsvar, samt i intervju med skoleledelsen ved flere av grunnskolene, at det oppleves som viktig å ivareta elever med sterke læreforutsetninger. Det trekkes blant annet frem av en av lærerne at det generelt sett er for lite kunnskap om de evnerike elevene. En annen viser til at det er utfordrende å vite hvilket nivå undervisningen skal legges på og hvordan justere undervisningen for elevene som er over eller under gjennomsnittet.

3.4.2 Vurdering

Basert på spørreundersøkelsens resultater vurderer revisjonen det som positivt at flesteparten av undervisningspersonalet på tvers av kommunens grunnskoler opplever at egen undervisning generelt sett er godt tilpasset den enkelte elevs evner og forutsetninger, slik som opplæringsloven § 1-3 forutsetter. Resultatene er også jevnt over positive med hensyn til i hvilken grad undervisningspersonalet evner å ivareta ulike elevgrupper gjennom ordinær opplæring.

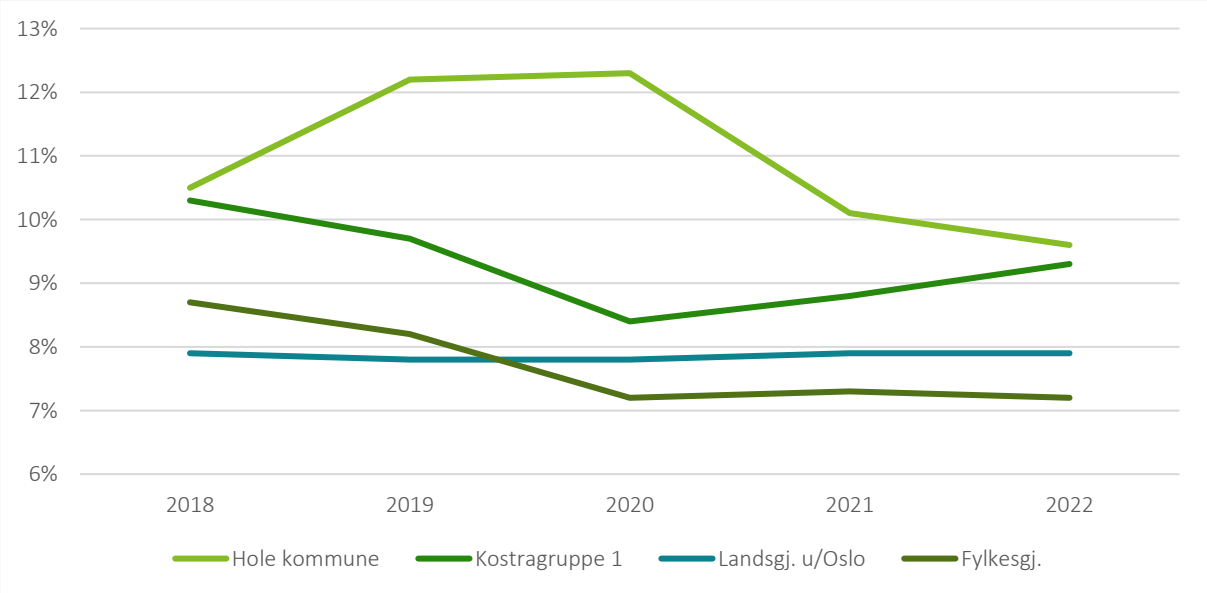
Revisjonen vil imidlertid påpeke at det er en observerbar forskjell knyttet til ulike elevgrupper. Det at flere lærere opplever at de i mindre grad evner å ivareta elever med sterke og svake læreforutsetninger, reiser spørsmål om hvorvidt kommunen har tilstrekkelig med system og rutiner for å sikre at opplæringen er tilpasset *alle* elever, også de som er over og under gjennomsnittseleven. Revisjonen vil understreke at plikten til å gi tilpasset opplæring gjelder *alle* elever, og at skolen plikter å tilrettelegge med varierte vurderingsformer, læringsressurser, læringsarenaer og læringsaktiviteter slik at alle får tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Det er også – på de fleste spørsmålene som presenteres over – en betydelig større andel som svarer at de er *delvis* enige enn det er som svarer at de er *helt* enige. Dette bekrefter etter revisjonens vurdering viktigheten av å rette betydelig oppmerksomhet mot kravet om tilpasset opplæring også i tiden fremover.

3.5 Forholdet mellom spesialundervisning og ordinær opplæring

3.5.1 Datagrunnlag

Som det går frem av Figur 5 har Hole kommune i tidsrommet mellom 2018-2022 hatt en høyere andel elever med vedtak om spesialundervisning enn gjennomsnittet for tilsvarende kommuner (KOSTRA-gruppe 1), for fylket og resten av landet. Det siste året i oversikten viser imidlertid en nedgang i andel elever som mottar spesialundervisning i Hole kommune.

Figur 5: Total andel elever med vedtak om spesialundervisning (prosent)[6]



[6] Fylkesgjennomsnitt for 2018-2019 gjelder Buskerud fylkeskommune.

Når det gjelder fordeling på hovedtrinnene, viser tall fra KOSTRA at det særlig er på ungdomstrinnet man finner en høy andel elever med vedtak om spesialundervisning. Dette gjelder både for Hole kommune, gjennomsnittet i kommunegruppe 1, Viken fylke og landsgjennomsnittet. Som det går frem av Figur 6 er imidlertid differansen mellom de ulike hovedtrinnene betydelig større i Hole kommune enn i sammenligningsgruppene.

Figur 6: Andel elever med spesialundervisning fordelt på hovedtrinn

Det vises i intervju med kommunalsjef og tjenesteleder for oppvekst til at årsakene til at Hole kommune ligger over lands- og fylkesgjennomsnittet når det gjelder andel elever med spesialundervisning kan knyttes til kullenes egenart og et etterslep fra tidligere organisering av opplæringen i kommunen. Det opplyses om at det er spesielt to kull i kommunen med stor andel elever med vedtak om spesialundervisning og at dette er kull som nå er på Hole ungdomsskole.

Det vises videre til at kommunen jobber aktivt med å redusere andelen elever med vedtak om spesialundervisning. Det går frem av *Tilstandsrapport for grunnskolen 2021-2022* at kommunen har styrket PPT for å nærme og i større grad rettet søkelys på PPTs forebyggende arbeid ved skolene i samarbeid med skoleledelse og lærere. Kommunen arbeider spesielt med vurderinger av om det i den enkelte situasjon kan gjennomføres tilpasninger i den ordinære opplæringen eller om det er konkrete behov for spesialundervisning. Hole kommune har ifølge tjenesteleder satt i verk ulike tiltak som har til hensikt å forebygge behov for spesialundervisning. Tiltakene innebærer blant annet:

- Å tilrettelegge for opprettelsen av ressursteam ved kommunens skoler
- Søkelys på systemrettet arbeid som virkemiddel til å forbedre elevenes opplæringstilbud
- Å etablere faste utedager hvor PPT er til stede ved skolene for observasjon og diskusjon

Hole kommune har også en overordnet prosedyre som beskriver saksgang og rutiner ved bekymring for om et barn får den hjelp de har krav på i opplæringsloven.[7] Prosedyren gjelder for barnehage, skole og skolefritidsordning i kommunen og definerer prosessen fra bekymring til henvisning til PPT. I prosedyren beskrives rutiner for kartlegging, vurdering og tiltak iverksatt ved aktuell enhet, samt rutiner for internt samarbeid, involvering av barnet, involvering av foreldrene og eksternt samarbeid. I tillegg inneholder prosedyren i prioritert rekkefølge hvem enhetene skal kontakte for oppfølging ved bekymring. Revisjonen har også mottatt en mer omfattende veileder[8] utarbeidet at kommunens PPT om samarbeid og rutiner ved bekymring. Veilederen beskriver blant annet tjenestens rolle i enkeltsaker og systemsaker, samt råd og sjekklister til undervisningspersonalet i tilfeller hvor en elev har utvalgte vansker som eksempelvis konsentrasjons- og oppmerksomhetsvansker, språkvansker eller matematikkvansker. I veileder vises det også til at det ved henvisning skal utarbeides pedagogisk rapport hvor

[7] Saksgang bekymring til henvisning, ID 4487.
[8] Fra bekymring til handling: Samarbeid og rutiner skole og KPPT før henvisning.

skolen skal opplyse om resultater fra kartleggingsprøver, tolkning av resultater, tiltak iverksatt innen ordinær opplæring, om elevens læringsutbytte og ev. annen relevant informasjon.[9]

Selv om det, sammenlignet med gjennomsnittet i fylket og landet, fremdeles er en ganske høy andel elver med spesialundervisning i kommunen, er andelen på vei ned og kommunalsjef og tjenesteleder for oppvekst opplyser om at PPT nå får færre henvisninger enn før. Det er også et klart mål at andelen skal reduseres ytterligere, og at de fleste elever skal ivaretas innenfor ordinær opplæring. Dette målet gjenspeiles i kommuneplanens samfunnsdel om at arbeidet i kommunen prinsipielt skal prioritere forebygging i stedet for reparasjon.[10] Revisjonen får opplyst at den positive utviklingen også skyldes kompetansehevingstiltak i kommunen og en gradvis holdningsendring blant undervisningspersonell og skoleledelse. Det vises imidlertid til at interne undersøkelser indikerer at de fleste lærerne i kommunen ikke har tro på at bedre tilpasset opplæring vil bidra til å redusere antall elever med spesialundervisning og kommunalsjef og tjenesteleder understreker derfor at det er viktig at kommunen arbeider videre med dette.

Arbeidet med å redusere andelen elever med vedtak om spesialundervisning er også en prioritering blant skoleledelsen ved grunnskolene i Hole kommune. I intervju med skoleledelsen ved de ulike grunnskolene vises det til en overordnet bevissthet rundt kommunens målsetninger og til konkrete tiltak som skal sørge for at skolene i større grad kan ivareta elever innenfor ordinær opplæring. Revisjonen får opplyst at skolene fortsatt jobber med å få på plass ressursteam og at dette er organisert noe ulikt, basert på tilgjengelig kompetanse og antall ansatte ved skolene.

3.5.2 Vurdering

Det er revisjonens vurdering at den til dels høye andelen elever med spesialundervisning i Holeskolen, og da særlig på ungdomstrinnet, indikerer at kommunen over tid ikke har arbeidet tilstrekkelig systematisk med tilpasset opplæring innenfor den ordinære opplæringen. Samtidig merker vi oss at det både på småskoletrinnet og mellomtrinnet har vært en vesentlig reduksjon i andel elever med vedtak om spesialundervisning de siste årene, og at den samlede andelen er redusert. Det synes å være betydelig oppmerksomhet rettet mot temaet i kommunen, og blant ledelsen synes det også å være en erkjennelse av at dette er et tema det fremdeles må arbeides videre med. Det er revisjonens vurdering at det er iverksatt flere hensiktsmessige tiltak for å redusere andelen elever med vedtak om spesialundervisning, og bidra til at stadig flere elever kan ivaretas innenfor rammene av den ordinære opplæringen. Å tilrettelegge for økt samarbeid på systemnivå mellom PPT og skolene er etter revisjonens vurdering et viktig tiltak for at skolene skal kunne legge opplæringen bedre til rette for elever med særskilte behov, jf. opplæringsloven § 5-6. Dette kan også bidra til å finne en bedre balanse mellom generell pedagogisk tilnærming og særskilte tiltak, jf. Udirs veileder til opplæringsloven.

At kommunen for tiden jobber med å etablere ressursteam på alle de offentlige grunnskolene i kommunen er også positivt. Revisjonen vil imidlertid peke på at det ikke er etablert felles retningslinjer eller mandat for ressursteamene i kommunen og at ressursteamene per i dag synes å være organisert ulikt mellom skolene. Selv om dette tidvis kan ha gode forklaringer og også kan være hensiktsmessig, mener revisjonen det bør utarbeides noen felles føringer for organisering og bruk av ressursteam på skolene. Vi mener dette vil kunne bidra til et målrettet og strukturert arbeid, og er viktig for at ressursteamene skal fungere i samsvar med formålet.

Revisjonen vil også avslutningsvis peke på at selv om det bør være en målsetning i kommunen å ivareta flere elever innenfor ordinær opplæring, bør reduksjon av andel elever med vedtak om spesialundervisning ikke være et isolert mål i seg selv. Det er viktig at kommunen balanserer arbeidet og fortsatt arbeider for å sikre gode vurderinger av elevenes læringsutbytte slik at de elevene som kan ha rett på spesialundervisning fortsatt får det tilbudet de har krav på etter opplæringsloven § 5-1.

3.6 System og rutiner for å sikre felles forståelse av tilpasset opplæring

3.6.1 Datagrunnlag

Hole kommune har etablert rutiner, prosedyrer, retningslinjer og malverk som beskriver hvordan arbeidet med tilpasset opplæring skal innrettes ved skolene. Dette innebærer blant annet rutine ved bekymring for enkeltelever, rutiner for organisering av trinnsamarbeid og gjennomføring av trinnsamtaler, rutine for tidlig innsats, tiltaksplan for tilpasset opplæring og retningslinjer for gjennomføring av lesekurs. I kommunens overordnede sektorplan for oppvekst omtales det i punkt 1.4 at skolene er pliktig å gi tilpasset opplæring til alle elever slik opplæringsloven

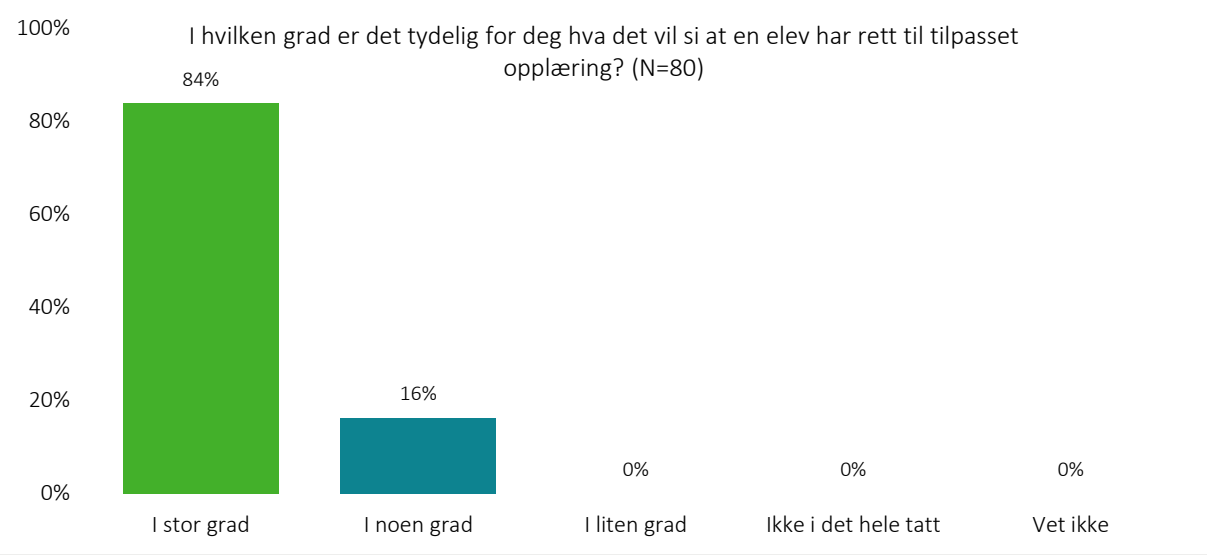
[9] Pedagogisk rapport for skole – enkeltperson.
[10] Hole kommune – Kommuneplanens samfunnsdel, s. 11.

forutsetter.[11] PPTs veileder for skolene om samarbeid og rutiner[12] inneholder også en overordnet beskrivelse av tilpasset opplæring. Her går det frem at tilpasset opplæring omhandler organisering av opplæringen, valg av arbeidsmåter og metoder, variasjon i arbeidsoppgaver, bruk av lærestoff, variasjon i bruk av læringsstrategier og ulikt tempo og progresjon i opplæringen. I tillegg viser veilederen til at tilpasset opplæring er når et læringsmiljø ivaretar den enkelte elevs behov for tilrettelegging. Dette innebærer videre å ta utgangspunkt i evner og forutsetninger hos eleven, om å variere, endre og tilrettelegge praksis, å gi opplæring med ulik metodisk tilrettelegging, vanskelighetsgrad i oppgaver og ulik grad av måloppnåelse, og å ta utgangspunkt i det fellesskapet eleven er en del av. Revisjonen blir opplyst om at veilederen skal være gjort kjent for skolene, primært ved ledelsen og ressursteam.

I intervju med kommunalsjef for oppvekst og tjenesteleder for skole vises det til at kommunen har gjennomført tiltak for å sikre lik praksis på tvers av barneskolene når det gjelder å gi tilpasset opplæring. Det opplyses om at skolene har vært preget av stor variasjon og at det etter omstrukturering av ordning med tjenesteledere er lagt vekt på å bygge «Holeskolen» gjennom felles overordnet plan og plattform for alle grunnskolene. Videre viser kommunalsjef og tjenesteleder til at de siste årene har kommunen som skoleeier jobbet mye med holdninger blant lærerne for å sikre at flest mulig av elevene skal få et tilfredsstillende tilbud gjennom den ordinære opplæringen. De viser til at det blant undervisningsansatte ved skolene i kommunen nå er utviklet en bedre felles forståelse av hva tilpasset opplæring innebærer og at det gjennomgående er større bevissthet rundt hvordan den enkelte lærers undervisningsopplegg i større grad skal tilpasses og varieres slik at opplæringen tilpasses elevenes ulike evner og forutsetninger.

I spørreundersøkelsen ble både lærerne og skoleledelsen spurt i hvilken grad de opplever at det er tydelig definert hva det vil si at en elev har rett til tilpasset opplæring. De fleste opplever at retten til tilpasset opplæring er tydelig definert. Figur 7 under viser at omtrent 84 prosent av de spurte opplever at dette *i stor grad* er tydelig og 16 prosent opplever dette *i noen grad*. Ingen av respondentene svarer *i liten grad* eller *ikke i det hele tatt* på spørsmålet.

Figur 7: En elevs rett til tilpasset opplæring



Nærmere analyser av svarene viser at det er enkelte forskjeller i svarfordelingen mellom skolene. Forskjellen består primært av at det er en noe større andel (ca. 30 prosent) ved ungdomsskolen enn ved barneskolene som svarer *i noen grad* på spørsmålet.

Resultatene gjenspeiles også i intervju med skoleledelsen på de ulike skolene i kommunen. Flere peker på at undervisningspersonalet stort sett har en felles forståelse av hva som ligger i det at opplæringen skal være tilpasset den enkelte elev sine evner og forutsetninger. Ved en av skolene vises det til at tilpasset opplæring er et tema som tas opp til diskusjon hvert år blant lærerne. En utfordring som blir trukket frem i intervju ved en annen skole er at det tidvis er krevende å sikre lik forståelse knyttet til om justeringer i undervisningsmetoder skal gjøres for enkeltelever eller for hele gruppen av elever.

[11] Overordnet sektorplan for oppvekst i Hole kommune (2014-2017), s. 9.
[12] Fra bekymring til handling: Samarbeid og rutiner skole og KPPT før henvisning.

Kommunalsjef og tjenesteleder peker på at selv om kommunen har kommet et godt stykke på vei med å sikre felles forståelse for hva som ligger i plikten til å gi tilpasset opplæring, er det fremdeles noe de må jobbe med i kommunen. De viser blant annet til at resultatene fra en kompetansekartlegging i 2021 indikerer at lærerne i kommunen ikke har tro på at bedre tilpasset opplæring vil bidra til å redusere andel elever med spesialundervisning. Kommunalsjef og tjenesteleder mener derfor at de fremover også må jobbe med holdninger og forståelse av hva tilpasset opplæring innebærer.

3.6.2 Vurdering

Spørreundersøkelsens resultater, samt funn fra intervju med skoleledelsen ved kommunens grunnskoler viser at undervisningspersonalet i hovedsak opplever å være godt kjent med hva kravet om tilpasset opplæring innebærer. Revisjonen anser det også som positivt at kommunen har utarbeidet retningslinjer og rutiner som på ulikt vis bidrar til en felles forståelse av hva tilpasset opplæring er, og hva som ligger i plikten til å gi tilpasset opplæring. Spesielt vurderer vi veilederen som er utarbeidet av PPT som nyttig med tanke på å beskrive hva tilpasset opplæring er, og hvordan kravet kan ivaretas.

Likevel vil revisjonen påpeke at PPTs veileder i seg selv omfatter betraktelig mer enn beskrivelse av tilpasset opplæring, og er tiltenkt situasjoner hvor en er bekymret for en elev. Revisjonen mener ut fra et internkontrollperspektiv at det kan være nyttig med felles skriftlige rutiner som mer generelt omtaler tilpasset opplæring og hva dette kravet innebærer. Dette for å sikre at det rettes tilstrekkelig oppmerksomhet mot temaet og at man i størst mulig grad også sikrer en felles forståelse av hva kravet om tilpasset opplæring innebærer i praksis. Det fremstår også som noe uklart for revisjonen hvor tilgjengelig PPTs veileder er for den enkelte lærer og i hvilken grad de er kjent med veilederen. At den er relativt omfattende kan også oppleves som negativt i den forstand at den enkelte lærer kan ha behov for lett tilgjengelig informasjon som beskriver lovkravets innhold og overordnede rutiner.

3.7 Tidlig innsats og intensiv opplæring i skolen

3.7.1 Datagrunnlag

Hole kommune har i kommuneplanens samfunnsdel om delmålsetninger for sosial bærekraft uttrykt at tidlig innsats skal være en prioritert tilnærming for å sikre at barn i kommunen får en god start på livet og en god utdanning for å bidra i samfunnet.[13] Som en del av arbeidet knyttet til tidlig innsats har kommunen i tillegg utarbeidet en overgangsplan fra barnehage til skole og skolefritidsordning. Planen inneholder blant annet en aktivitetskalender med ansvarsfordeling knyttet til selve overgangsperioden rett før og rett etter et barn begynner på skolen. Som en del av kommunens tiltak for tidlig innsats er det utarbeidet et informasjonsskjema som fylles ut av barnehagen og foreldrene/foresatte. Hensikten med informasjonsskjemaet er å sikre at skolene mottar informasjon om barnet som gjør at de tilrettelegge til det beste for barnet i det det begynner på skolen.[14] Dette omfatter også informasjon for å sikre at skolen bedre kan tilrettelegge for individuelle læringsløp.

Det foreligger også en rutine for tidlig innsats etter opplæringsloven § 1-4 som beskriver hvordan skolene i kommunen skal sikre at elever som står i fare for å bli hengende etter blir fanget opp og som gir føringer for umiddelbar iverksettelse av tiltak.[15] Overordnet ansvar for at rutinene følges påhviler rektor ved skolen. Rektor skal følge opp at lærerne er orientert om og arbeider i tråd med rutinene. Sammen med skolens spesialpedagogiske team og lærere på aktuelt trinn skal rektor sette inn egnede tiltak. Det trekkes frem i rutinebeskrivelsen at alle trinn i grunnskolen skal følge etablert leseplan som blant annet inneholder konkrete kartlegginger. I tilfeller hvor en elev kan ha nytte av intensivt undervisningsopplegg i lesing skal dette iverksettes over en begrenset tidsperiode – i tillegg til ordinær leseopplæring. Av rutinen går det frem at leseplanen skal revideres våren 2020. For matematikk skal kartleggingstester i læreverkene anvendes og dersom eleven henger etter skal det «settes inn tilpasset opplæring i klassen, i grupper eller enetimer.» Det kommer også frem i intervju at skolene kontinuerlig gjennomfører testing av elevene i grunnleggende ferdigheter utenom Udirs pålagte kartleggingstester. Til dette benyttes blant annet STAS junior-tester for å fange opp elever som er i risiko for å utvikle lese- og skrivevansker.

Rutinen omtaler ikke spesifikt tidlig innsats i skriving, men leseplanene det henvises til for 1.-4. trinn inneholder tiltak som også skal bedre elevenes ferdigheter på dette området. En av skolelederne i kommunen peker på at de jobber med å utvikle system for vurdering av skriveferdigheter og skrivekurs som sikrer at elevene har tilstrekkelig

[13] Hole kommune – Kommuneplanens samfunnsdel, s. 12.
[14] Overgangsplan fra barnehage til skole og SFO (2019-2022), s. 8.
[15] Rutiner for tidlig innsats §1-4.

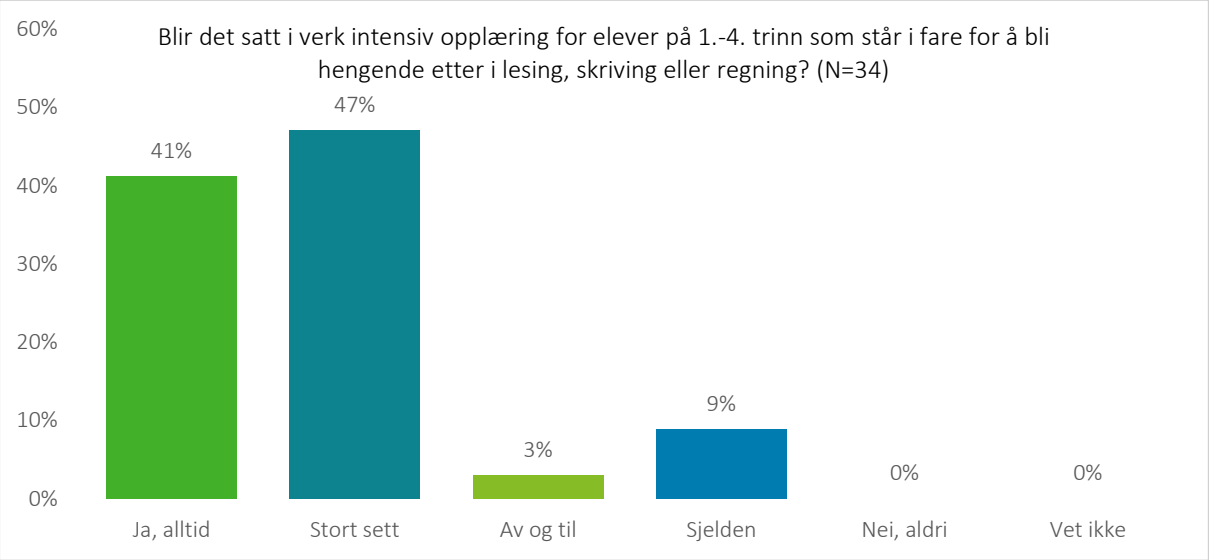
utvikling på området. Det trekkes imidlertid frem at det er utfordringer knyttet til det å tallfeste og måle fremgang blant elever når det gjelder skriveferdigheter.

Det er også utarbeidet et oversiktsdokument for kartlegging av matematikkunnskaper og lese/skriveferdigheter fra 1.-7. trinn. Dokumentet angir tester alle elever skal gjennomføre på hvert trinn og på hvilket tidspunkt i løpet av skoleåret. I tillegg viser dokumentet til hvilke kartleggingstester som bør gjennomføres for elever i faresonen. Revisjonen har også mottatt egen rutine for trinnsamtale etablert ved Vik skole som blant annet inneholder gjennomgang av resultater og planlegging av kurs som en del av tidlig innsats.[16]

Kommunalsjef for oppvekst og tjenesteleder for skole opplever at det er stor variasjon i skolenes tilnærming til tidlig innsats. Eksempelvis kommer det frem i intervju med skoleledelsen på de ulike barneskolene at tiltak for tidlig innsats i noen tilfeller organiseres som daglig undervisning hvor enkeltelever eller grupper tas ut av klassen. I andre tilfeller blir intensiv opplæring organisert ukentlig. De viser videre til at kommunen prøver å redusere variasjoner i skolenes tilnærming til tidlig innsats og blant annet har etablert et felles spesialpedagogisk nettverk på tvers av skolene for å sikre større grad av lik praksis. Anskaffelse av STAS junior er også et av tiltakene kommunen har iverksatt for å sikre at elever som står i fare for å bli hengende etter på 1.-4. trinn blir fanget opp og tilbys intensiv opplæring. Kommunalsjef og tjenesteleder opplever at skolene i litt ulik grad klarer å følge dette opp.

I spørreundersøkelsen stilte revisjonen flere spørsmål knyttet til tidlig innsats til lærere som underviser på 1.-4. trinn. Som et innledende spørsmål på dette temaet ble respondentene spurt om det blir satt i verk intensiv opplæring for de elevene som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning (Figur 8). Resultatene viser at de fleste lærerne opplever at det *alltid* (41 prosent) eller *stort sett* (47 prosent) settes i verk intensiv opplæring for utsatte elever. Tre prosent opplever at dette forekommer *av og til* og ni prosent uttrykker at det *sjeldent* iverksettes intensiv opplæring. Nærmere undersøkelser viser at det er variasjon mellom barneskolene på dette spørsmålet. Ved en av skolene er det en noe lavere andel som svarer *alltid* sammenliknet med de to andre skolene. Ved den samme skolen er det også en høyere andel som svarer at det *sjelden* iverksettes intensiv opplæring.

Figur 8: Intensiv opplæring for elever på 1.-4. trinn



For undervisningspersonalet som uttrykte at det *av og til* eller *sjeldent* blir iverksatt intensiv opplæring ble det stilt et oppfølgingsspørsmål med mulighet til å gi fritekstsvar. Blant svarene trekkes det frem at skolen ikke har tilstrekkelig med ressurser til å iverksette nødvendige tiltak og at tiltakene som settes i verk ikke treffer målgruppene.

Revisjonen stilte videre tre spørsmål om lærernes oppfatning av arbeidet med tidlig innsats. Respondentene ble spurt om:

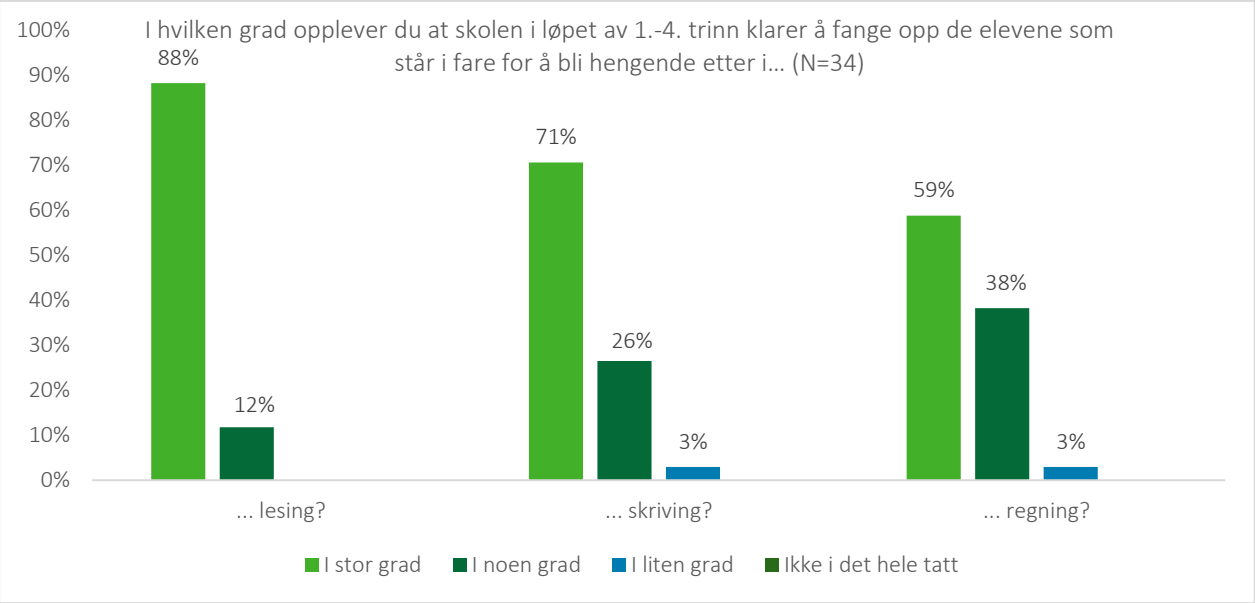
1) De opplever at skolen *klarer å fange opp* elevene som står i fare for å bli hengende etter
2) *Tiltak iverksettes tilstrekkelig raskt* for elevene som står i fare for å bli hengende etter

[16] Rutine for oppfølging av skolefravær/aktivitetsplaner/tidlig innsats på trinnsamtaler med ledelsen Vik skole.

3) Skolens tiltak fører til *bedret progresjon* for de elevene som står i fare for å bli hengende etter

Figur 9 under viser at de fleste lærerne opplever at de i stor grad eller i noen grad klarer å fange opp elever som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving og regning. I lesing viser resultatene at henholdsvis 88 prosent og 12 prosent av lærerne opplever at de *i stor* eller *noen grad* fanger opp elevene det gjelder. I skriving er resultatene noe jevnere, henholdsvis 71 prosent svarer *i stor grad* og 26 prosent svarer *i noen grad*. Her er det også tre prosent som uttrykker at de *i liten grad* fanger opp elevene. I regning svarer 59 prosent at de *i stor grad* klarer å fange opp elevene og 38 prosent at de *i noen grad* klarer dette. Også her er det tre prosent som oppgir at det *i liten grad* klarer å fange opp elevene som står i fare for å bli hengende etter.

Figur 9: Hvorvidt skolen klarer å fange opp elever på 1.-4. trinn som står i fare for å bli hengende etter

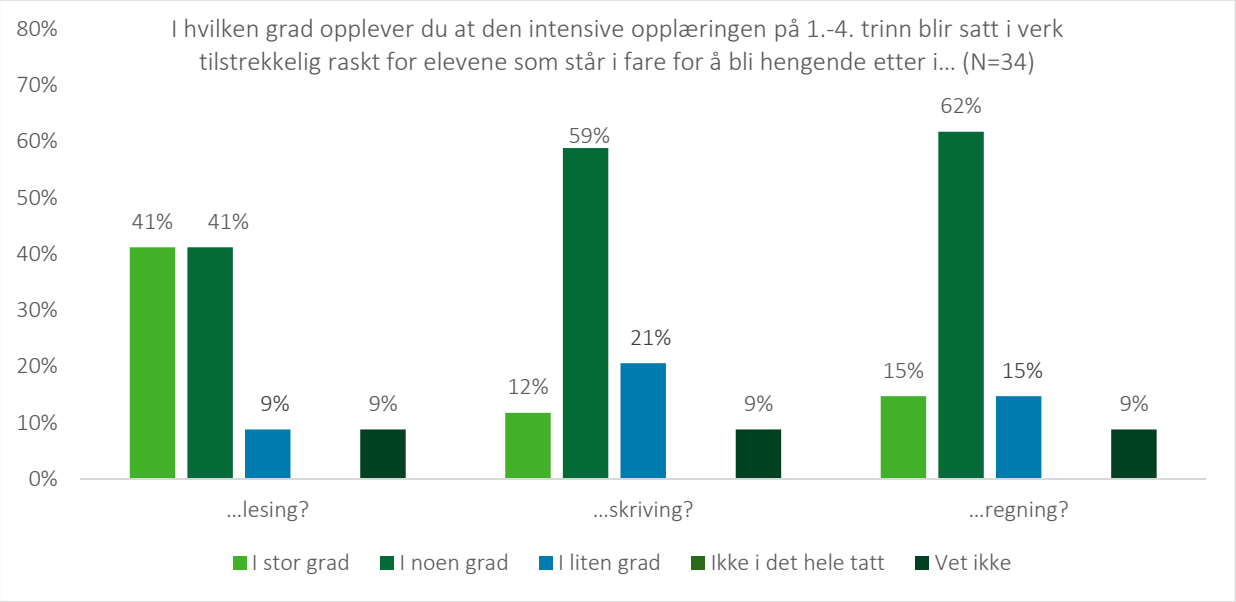


FAU-ene ved barneskolene ble også stilt spørsmål om det blir satt i verk intensiv opplæring på 1.-4. trinn. Svarene her viser stor variasjon mellom de ulike FAU-ene avhengig av hvilken skole de representerer. Noen opplever at skolen *i svært stor grad* klarer å fange opp elever som står i fare for å bli hengende etter, mens andre svarer *ikke i det hele tatt*. Generelt er det samtidig viktig å være oppmerksom på at FAU-ene viste til at det var vanskelig å gi et felles svar på spørsmålene som ble stilt, på vegne av foreldregruppen.

Figur 10 under viser undervisningspersonalets svar på spørsmål om de opplever at intensiv opplæring på 1.-4. trinn iverksettes tilstrekkelig raskt. Samlet sett viser figuren at lærerne opplever at tiltak iverksettes tilstrekkelig raskt i større grad i lesing enn i skriving og regning. Resultatene viser også at det er en større prosentandel lærere som mener at det i liten grad skjer i skriving og regning sammenliknet med lesing.

I lesing viser svarene at de fleste lærerne opplever at tiltak i *stor grad* (41 prosent) og *i noen grad* (41 prosent) settes i verk tilstrekkelig raskt. Ni prosent svarer *i liten grad*. I skriving er andelen som svarer *i noen grad* og *i liten grad* betydelig høyere, med henholdsvis 59 prosent og 21 prosent. Når det gjelder regning, viser lærernes svar en tilsvarende fordeling: 15 prosent svarer *i stor grad*, 62 prosent svarer *i noen grad*, og 15 prosent svarer *i liten grad*.

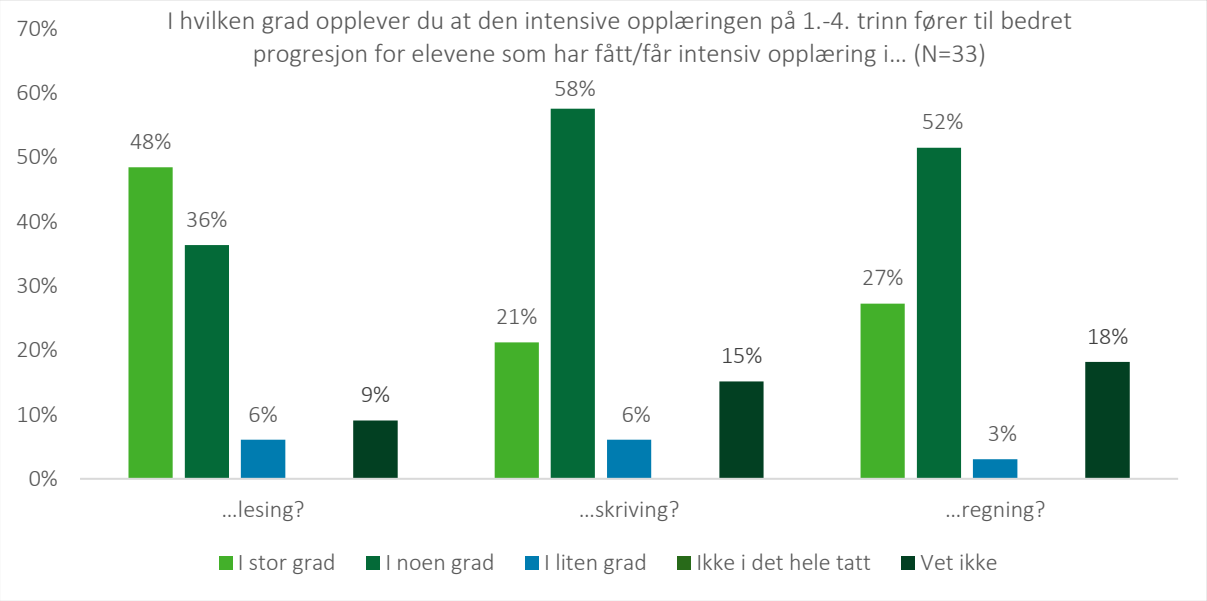
Figur 10: Hvorvidt skolen setter i verk tiltak tilstrekkelig raskt på 1.-4. trinn



Revisjonen har også stilt spørsmål om i hvilken grad intensiv opplæring fører til bedret progresjon for elevene. Figur 11 viser at lærerne opplever at den intensive opplæringen gir elevene bedret progresjon i alle de tre grunnleggende ferdighetene, men i større grad for lesing enn skriving og regning.

Lærerne opplever at det *i stor grad* eller *noen grad* fører til bedret progresjon i lesing, skriving og regning. Det er flere lærere som svarer *i stor grad* for lesing (48 prosent) sammenliknet med skriving (21 prosent) og regning (27 prosent). Andelen som svarer *i noen grad* er 36 prosent for lesing og henholdsvis 58 posent for skriving og 52 prosent for regning.

Figur 11: Hvorvidt intensiv opplæring på skolen fører til bedre progresjon



I utfyllende kommentarer uttrykker flere av lærerne at det jobbes aktivt med tidlig innsats, men at en gjennomgående utfordring er ressurser til å iverksette intensiv opplæring gjennom egne kurs i skriving, lesing og regning. Det gjenspeiles også i intervju med kommunalsjef og tjenesteleder for oppvekst at selv om kommunen har system og rutiner for tidlig innsats, er det utfordrende for enkelte skoler i kommunen å finne tilstrekkelig med tid til å gjennomføre egne intensive kurs. Noen av lærerne på 1.-4. trinn peker også på at det er forskjell i hvordan det jobbes med lesing sammenliknet med regning. Det kommer for eksempel frem at tidlig innsats knyttet til lesing er mer etablert, har fungert bra over tid og vært prioritert høyere enn tidlig innsats knyttet til regneferdigheter. I intervju med en av skolelederne kommer det også frem at en ønsker en videreutvikling av utviklingsplaner i

grunnleggende ferdigheter. Det vises til at kommunen har en etablert leseplan, men at det er behov for tilsvarende planer både i skriving og i regning.

3.7.2 Vurdering

Revisjonen vurderer det som positivt at kommunen har tydelig forankret tidlig innsats i sine overordnede planer og at det er etablert egen rutine for tidlig innsats 1.-4. trinn i kommunens kvalitetssystem. Dette bidrar til å sikre at skolene er kjent med lovkravet og at en på tvers av barneskolene har en felles forståelse av tiltak og ansvarsfordeling. Vi merker oss imidlertid at rutinen for tidlig innsats sier at leseplanen skulle vært revidert våren 2020, men uten at dette synes å være gjort. Revisjonen vil presisere viktigheten av at retningslinjer og rutiner revideres jevnlig, for å vurdere om de fungerer etter formålet og om det eventuelt er behov for justeringer.

Videre er det revisjonens vurdering at rutinens beskrivelse av aktivitet er noe uoversiktlig og at det vil være en fordel med en tydeligere inndeling basert på grunnleggende ferdigheter i lesing, skriving og regning. Dette kan bidra til at lærere som underviser på trinnene, samt skoleledelsen ved den aktuelle barneskolen får bedre oversikt over ressurser, kartleggingstester og andre tiltak som kan iverksettes for å sikre at elever i faresonen raskest mulig oppnår forventet progresjon. En tydeligere rutine kan også bidra til en lik tilnærming til tidlig innsats på tvers av kommunens barneskoler.

Spørreundersøkelsens resultater viser jevnt over at undervisningspersonalet opplever at tidlig innsats iverksettes dersom elever står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving og regning på 1.-4. trinn. Revisjonen vil imidlertid fremheve at det er noen sentrale forskjeller mellom de ulike grunnleggende ferdighetene med hensyn til i hvilken grad skolene evner å fange opp elevene som står i fare for å bli hengende etter, om tiltak iverksettes tilstrekkelig raskt, og om tiltakene som iverksettes fører til bedret progresjon. Det pekes av undervisningspersonalet særlig på utfordringer i skriving og regning. Revisjonen merker seg i denne sammenheng også at kommunen ikke har etablert planer for grunnleggende skrive- og regneopplæring. Samlet sett er det revisjonens vurdering at kommunen har et forbedringspotensial på tidlig innsats, og at det synes å være behov for økt systematikk for å sikre at også skriving og regning blir tilstrekkelig ivaretatt.

3.8 Utprøving av tiltak innenfor ordinær opplæring

3.8.1 Datagrunnlag

Revisjonen har fått tilsendt flere dokumenter som omhandler vurdering og utprøving av tiltak i tilfeller der det stilles spørsmål ved elevens læringsutbytte, blant annet prosedyre som omhandler saksgang ved bekymring for en elev,[17] veileder for skolene om samarbeid og rutiner ved bekymring (se 3.5.1.), og rutiner for vurdering av henvisning, sakkyndig vurdering og enkeltvedtak etter opplæringsloven §§ 5-1, 5-3 og 5-4. Førstnevnte prosedyre har til formål å kvalitetssikre at barn i kommunen får den hjelp de har krav på gjennom opplæringsloven og inneholder kontrollspørsmål undervisningspersonalet skal stille ved bekymring for en elev før en sak henvises til PPT for sakkyndig vurdering. Dette omfatter blant annet spørsmål om hvilken kartlegging som er foretatt, om forebyggende rutiner og tiltak, om hvilke spesielle tiltak som er utprøvd, om hva andre kollegaer har gjort med tilsvarende problematikk og om PPTs bidrag før henvisning. Rutinen beskriver også rekkefølgen for kontakt den ansatte må følge før en sak oversendes til PPT for sakkyndig vurdering. Veileder om samarbeid og rutiner ved bekymring gir en omfattende beskrivelse av skolenes samarbeid med PPT generelt og omtaler prosessen i saker hvor en er i tvil om en elev har tilfredsstillende utbytte av opplæringen. I rutine for vurdering av henvisning, sakkyndig vurdering og enkeltvedtak står det beskrevet hva skolen skal gjøre dersom en vurderer at elever faller utenfor ordinært opplæringstilbud.[18] Denne rutinen omfatter blant annet skolens ansvar for å orientere foresatte (se 4.5), drøfte og vurdere iverksatte tiltak, eller ev. henvise til PPT om tiltakene ikke virker. Fra kommunen blir det vist til at de ulike dokumentene komplementerer hverandre.

Kommunen har også etablert et kartleggingshjul som beskriver forventet samspill mellom skolen og PPT før og etter henvisning.[19] Veileder utviklet av kommunens PPT om samarbeid og rutiner ved bekymring inneholder også vurderinger skolen må foreta før henvisning i tilfeller der det er tvil om en elevs læringsutbytte. Intensjonen med rutinene er «å sikre at alle sider ved barnet blir sett, og på den måten sikre best mulig kvalitet og kontinuitet i opplæringen».[20] I individsaker skal skolen gjennomføre en faglig vurdering av elevens læringssituasjon, iverksette tiltak som skal prøves ut over en bestemt tid og evaluere tiltakenes effekt. For utprøving av tiltak som en del av skolenes arbeid med tilpasset opplæring er revisjonen tilsendt tiltaksplan.[21] Dokumentet er en mal for detaljert

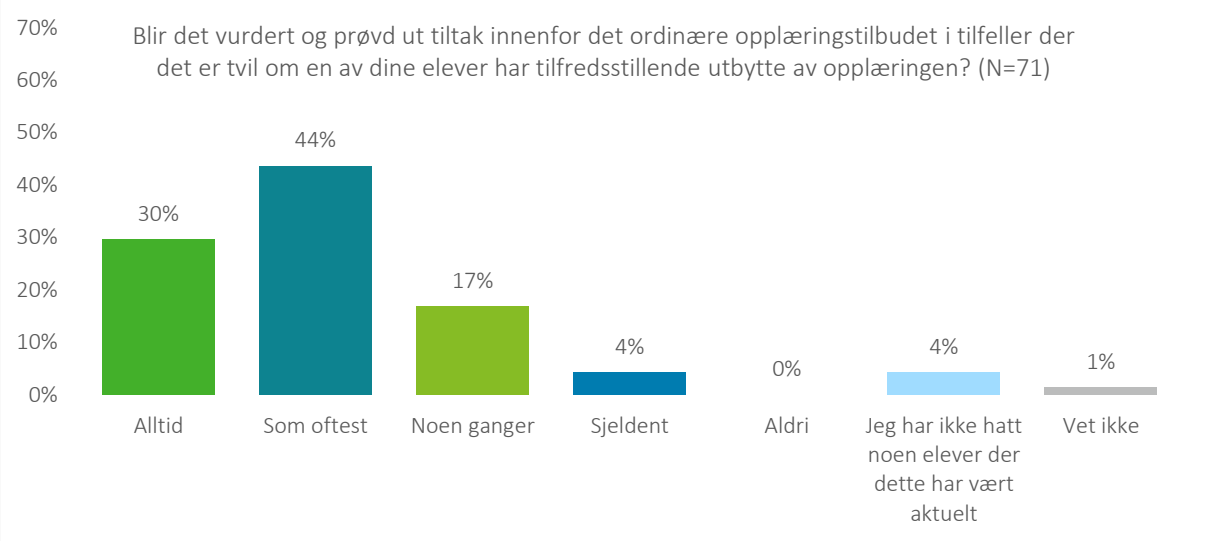
[17] Prosedyre 4487: Veien å gå fra bekymring til definert problem.
[18] Rutiner for vurdering av henvisning, sakkyndig og enkeltvedtak etter opplæringsloven §§ 5-1, 5-3 og 5-4.
[19] Kartleggingshjulet: PPT og skole.
[20] Fra bekymring til handling: Samarbeid og rutiner skole og KPPT før henvisning, s. 9.
[21] Tiltaksplan for tilpasset opplæring Holeskolen.

beskrivelse av tiltak som skal iverksettes for individuelle elever i et avgrenset tidsrom og med påfølgende evaluering. Malen forutsetter at både elev og foreldre gjøres kjent med tiltakene og har hatt anledning til å uttale seg, samt bidrar i evaluering av tiltakene i etterkant. Revisjonen har også fått tilsendt et årshjul for ressursteamleder hvor det går frem at elevlister skal gjennomgås med rektor og eventuelt PPT ved behov to ganger i året (april/mai og september). Det fremgår også at ressursteamleder skal sikre at veileder «fra bekymring til handling» er gjennomgått av personalet.

Kommunalsjef for oppvekst og tjenesteleder for skole peker på at PPT alltid er med i ressursteamene ved skolene og at kommunen nå har etablert et felles nettverk for ressursteamene i kommunen hvor alle skolene er representert. Det opplyses at ressursteamene på skolene møtes en gang i uken og at PPT deltar på disse møtene en gang i måneden for å bistå med å vurdere eventuelle tiltak i undervisningen før elever henvises til PPT for sakkyndig vurdering. Ved flere av skolene vises det til et godt samarbeid med PPT i slike saker. Skoleledelsen ved en av skolene viser også til at det er de samme representantene for PPT som jobber på tvers av alle skolene, noe som bidrar til at samhandlingen mellom skolene styrkes. Revisjonen er også kjent med at det for tiden jobbes med å etablere trinnsamtaler ved alle grunnskolene i kommunen. Skoleledelsen ved en av skolene hvor dette prøves ut peker på at det i trinnsamtalene diskuteres hvilke tiltak som skal iverksettes for elever der en er usikker på om eleven får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. I tilsendt rutine for trinnsamtaler ved skolen går det også frem at en i dette forum skal gjennomgå resultater og planlegge kurs for elever som har behov for dette.[22]

I spørreundersøkelsen ble undervisningspersonalet spurt om de opplever at det blir vurdert og prøvd ut tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet i tilfeller der det er tvil om en elev har tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Figur 12 under viser at 30 prosent opplever at det *alltid* blir vurdert og prøvd ut tiltak. 44 prosent svarer at det *som oftest* og 17 prosent at det *noen ganger* blir gjort. Fire prosent svarer at det sjeldent blir vurdert og prøvd ut tiltak. Skoleledelsen ved kommunens grunnskoler[23] ble også stilt samme spørsmål, men for hele skolen og ikke i egen undervisning. Her viser svarene at omtrent 57 prosent opplever at det *alltid* blir vurdert og prøvd ut tiltak, mens omtrent 44 prosent svarer *som oftest* (N=9).

Figur 12: Vurdering og utprøving av tiltak i tvilstilfeller



Nærmere analyser av svarene viser ingen vesentlige forskjeller i svarfordelingen mellom skolene.

Skoleledelsen ved flere av skolene i kommunen uttrykker i intervju at de har gode rutiner for vurdering og utprøving av tiltak i tvilstilfeller om elevens læringsutbytte. Ved en av skolene viser skoleledelsen til at lærerne ved skolen melder inn til ledelsen dersom de er i tvil om en elev har et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Denne praksisen fører til at ressursteamet tidlig blir involvert og kan bidra i diskusjoner rundt tilpasninger for hver enkelt elev innenfor den ordinære opplæringen. Ved en annen skole peker skoleledelsen på at det i tilfeller hvor man oppdager at elever henger etter i opplæringen iverksettes oppfølgingstiltak i 8-12 uker som også omfatter å

[22] I rutinen omtales dette under tidlig innsats, men vi får opplyst i intervju med skoleledelsen at tidlig innsats er et prinsipp som ikke kun omhandler alder, men også iverksetting av tiltak tidlig i tilfeller hvor man oppdager at elever henger etter i opplæringen eller har andre utfordringer/behov.

[23] Spørsmålet ble stilt til de som tidligere i undersøkelsen svarte rektor eller avdelingsleder/inspektør/skoleleder om hvilken stilling de hadde på skolen de var ansatt.

gjennomføre tilpasninger i opplæringen. PPT inkluderes gjerne i prosessen med å vurdere tiltak gjennom månedlige oppmøter i ressursteam og utedager hvor PP-tjenesten er til stede ved skolen.

Det pekes imidlertid på noen utfordringer knyttet til vurdering av læringsutbytte og utprøving av tiltak. Ved en av skolene trekker rektor frem at skolen ikke har vært gode nok til å tilpasse undervisning for de elevene en har hatt mistanke om at står i fare for å bli hengende etter i fag. Erfaringen er at lærere ofte tenker at «det går seg til» og at eleven kommer til å gjøre det bedre i fag etter hvert. Det understrekes også at det er utfordrende å fange opp elever som tidligere har hatt saker til vurdering av PP-tjenesten, men som ikke har fått vedtak om spesialundervisning ved barneskolen. I utfyllende kommentarer trekker flere av respondentene frem at det foregår et forbedringsarbeid når det gjelder utprøving av tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet, men at det er utfordrende innenfor de rammene som er for ordinær opplæring. Blant annet viser en av respondentene til at det bør iverksettes tiltak oftere. En annen viser til at vurderingen bør skje fortløpende og understreker at det er en utfordrende avveining mellom å la det gå noe tid for å se om tiltak virker og det å iverksette nye tiltak.

> *«På skolen vurderer vi kontinuerlig utbytte av opplæringen og prøver ut tiltak, og selv om vi har gode rutiner og system, kan vi bli enda bedre på dette. Det er et behov for mer støtte fra PPT, mer kursing av de ansatte og mer tid til arbeidet. Behovet for tilpasset opplæring for å gi elevene et tilfredsstillende utbytte av opplæringen blir stadig større og er en utfordrende og krevende oppgave.»*
> - Lærer

3.8.2 Vurdering

Revisjonens vurdering er at kommunen har etablert tydelige rutiner og prosedyrer for vurdering og utprøving av tiltak i tilfeller hvor en er i tvil om eleven får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Det er også positivt at det i hovedsak blir gitt uttrykk for at tiltak blir vurdert og prøvd ut innenfor det ordinære opplæringstilbudet. Samtidig merker revisjonen seg at ledelsen svarer noe mer positivt på dette spørsmålet enn lærerne, og en ikke ubetydelig andel av lærerne opplever at det bare noen ganger eller sjelden vurderes og prøves ut tiltak. Selv om det er etablert rutiner og prosedyrer på området, synes det med andre ord å være noen utfordringer knyttet til den praktiske gjennomføringen av plikten til å vurdere og prøve ut tiltak innenfor den ordinære opplæringen.

Revisjonen vil også trekke frem at selv om kommunen har rutiner og prosedyrer på temaet fremstår dokumentasjonen samlet sett som noe overlappende. Ettersom flere av dokumentene er udatert eller ikke revidert innen frist er det revisjonens vurdering at det er behov for en gjennomgang for å sikre at det går tydelig frem hvordan skolene skal vurdere og prøve ut tiltak innenfor ordinær opplæring i tilfeller der det er tvil om eleven har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Revisjonen vil presisere viktigheten av at det også fremover rettes oppmerksomhet mot å prøve ut tiltak i ordinær opplæring, som et ledd i den tilpassede opplæringen, og at man i denne forbindelse vektlegger tidlig innsats – både når det gjelder elevens alder og mer generelt med tanke på det å sette inn tiltak tidlig ved en bekymring. Tidlig innsats i et forløp kan bidra til å redusere risikoen for at utfordringene vokser seg større, og at det blir behov for omfattende tiltak for å hjelpe eleven på et senere tidspunkt.

4 Underveisvurdering og elev- og foreldresamarbeid

4.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende hovedproblemstilling med underproblemstillinger:

I hvilken grad benyttes underveisvurdering og elev- og foreldresamarbeid for å fremme den tilpassede opplæringen?

Under dette:

a) I hvilken grad er det etablert system og rutiner som sikrer at underveisvurdering i fag er en integrert del av opplæringen, og brukes til å fremme læring og tilpasse opplæringen?
b) I hvilken grad er det etablert system og rutiner for å sikre at det som en del av underveisvurderingen blir vurdert om eleven har tilfredsstillende utbytte av opplæringen?
c) I hvilken grad er det etablert systemer og arenaer for involvering av elevene selv og elevenes foresatte, der det legges til rette for å evaluere opplæringen og drøfte hvorvidt den tilpassede opplæringen sikrer at eleven får et så godt læringsutbytte som mulig?

4.2 Revisjonskriterier

Sentrale revisjonskriterier i dette kapitelet er gjengitt i tabellen under.

Tabell 2: Revisjonskriterier kap. 4

Kilde	Kriterium
Forskrift til opplæringsloven § 3-2	Elever har rett til vurdering, herunder underveisvurdering, og det er skoleeiers ansvar at retten til vurdering oppfylles.
Forskrift til opplæringsloven § 3-3	Formålet med vurdering i fag er blant annet å fremme læring og bidra til læringslyst, samt gi informasjon om elevens kompetanse underveis.
Forskrift til opplæringsloven § 3-10	Underveisvurderingen i fag skal være en integrert del av opplæringen og brukes til å fremme læring, tilpasse opplæringen og øke kompetansen i fag. Elever skal delta i vurderingen av eget arbeid og skal blant annet reflektere over egen læring og faglige utvikling. Underveisvurderingen skal brukes til å vurdere om eleven har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.
Opplæringsloven § 13-3d om foreldresamarbeid og forskrift til opplæringsloven §§ 20-1 og 20-3 om foreldresamarbeid.	Skolen skal samarbeide med hjemmet, og foreldresamarbeidet skal bidra til elevens faglige og sosiale utvikling. Skolen skal holde kontakt med foreldrene gjennom opplæringsåret og informere om skolen, innholdet i opplæringen, foreldres medvirkning og annet som er relevant for foreldrene. I samtaler mellom foreldre og kontaktlærer skal det være fokus på hvordan man kan samarbeide for å legge til rette for læringen og utviklingen til eleven.

Se vedlegg 2 for utfyllende revisjonskriterier.

4.3 Underveisvurdering som en integrert del av opplæringen

4.3.1 Datagrunnlag

Det går frem av kommunens overordnede sektorplan for oppvekst at hver tjenesteenhet skal ha klare målsetninger og systemer for arbeidet med å styrke selvfølelsen til barn og unge gjennom positive og konstruktive tilbakemeldinger.[24] Lærernes vurderingspraksis skal være forankret i prinsippene i *Vurdering for læring*[25] og kommunens plan for Holeskolen presiserer at vurdering for læring skal brukes i alle fag. Det er videre i planen en

[24] Overordnet sektorplan oppvekst (2014-2017), s. 14.
[25] Overordnet sektorplan oppvekst (2014-2017), s. 15.

målsetning at lærerne skal gi gode framovermeldinger om hva som er bra og hva som kan gjøres for at elevene skal strekke seg etter de målene som er satt (1.5.1). I tillegg skal elevene bruke ulike former for egenvurdering (1.5.2) og vurdere hverandre (1.5.3). Det er også satt som mål at alle elevene på barnetrinnet skal ha IUP (individuell utviklingsplan) som et verktøy i forbindelse med elevsamtalene, halvårsvurdering og utviklingssamtalen med foreldre. For alle elevene på ungdomstrinnet er det en målsetning at en bruker vurderingsoversikt (1.5.4). Det er også etablert felles kartleggingsplaner for skolene i kommunen. Disse er nærmere omtalt i kapittel 4.4.

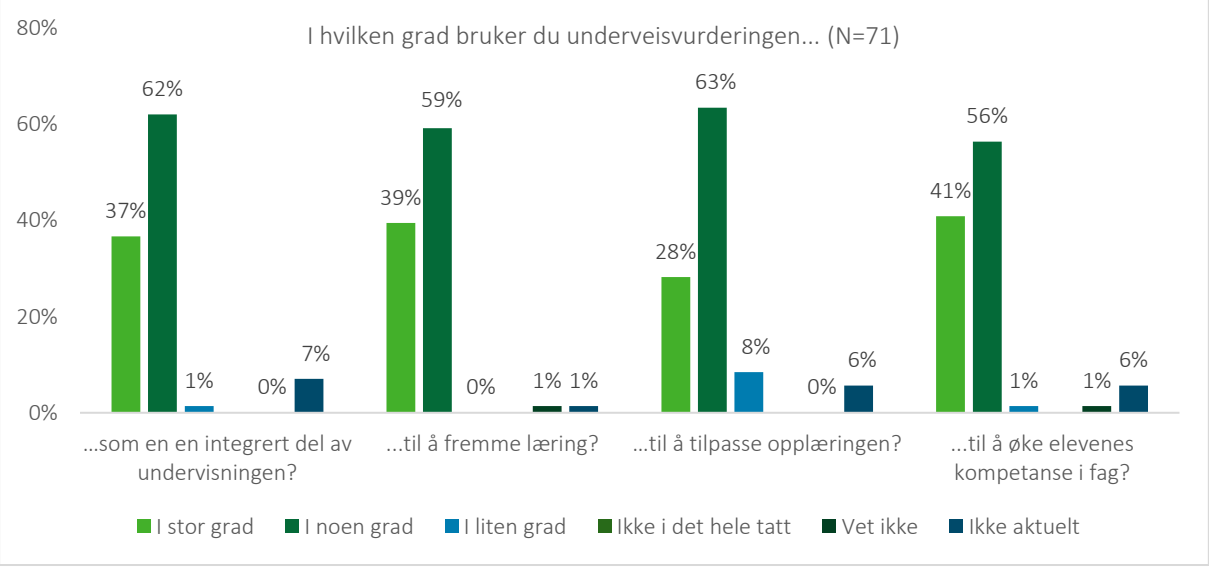
Revisjonen har fått tilsendt en mal for IUP som brukes på samtlige av kommunens barneskoler. IUP sier noe om den enkelte elevs måloppnåelse og utvikling. Kommunalsjef og tjenesteleder opplever at IUP-malen er et viktig redskap for å sette mål for den enkelte elevs opplæring og for å ha en felles struktur på dette arbeidet i kommunen. Skoleledelsen ved en av barneskolene opplyser om at IUP sikrer at kartlegginger følges opp og at elevenes foreldre er informert om elevens progresjon i fagene. Det vises videre til at lærere på trinnet samarbeider når de skriver IUP, hvor alle har med elevens resultater i fagene lærerne underviser i. Det ukentlige trinnsamarbeidet og trinnsamtaler er også grunnlag for IUP og bidrar til å sørge for at elevene blir kontinuerlig vurdert. Revisjonen har også mottatt rutine for oppfølging ved trinnsamtaler for en av skolene og får opplyst at det for tiden arbeides med å etablere trinnsamarbeid ved alle kommunens grunnskoler.[26]

Ved Hole ungdomsskole er underveisvurdering organisert ved bruk av vurderingsoversikt i Itslearning. Her setter lærerne individuelle underveis- og framovermeldinger. Faglærerne gjennomfører fagsamtaler med elevene én gang per halvår i forkant av halvårsvurdering for å sikre at eleven vet hva han/hun kan gjøre for å forbedre seg. Skoleledelsen peker på at det i fagsamtalene er mye som fanges opp, men at en er avhengig av å gjennomføre elevsamtaler før hver utviklingssamtale i tillegg for å diskutere elevenes faglige og sosiale utvikling. Lærerne skriver faglige ståsteds- og framovermeldinger i sitt fag inn i vurderingsoversikten minst to ganger per semester. Det kommer imidlertid frem i intervju at det ikke foreligger en skriftlig rutine eller prosedyre på dette.

Selv om det er variasjon i underveisvurdering mellom barne- og ungdomstrinnene kommer det i intervju frem at det både gis muntlige og skriftlige tilbake- og framovermeldinger på alle nivå. Samtidig går det frem at hvordan underveisvurdering gis varierer mellom skolene og mellom den enkelte lærer.

I spørreundersøkelsen har revisjonen stilt spørsmål til lærerne om hvordan de bruker underveisvurdering. Som det går frem av Figur 13 under oppgir henholdsvis 37 prosent og 62 prosent at de *i stor grad* eller *i noen grad* bruker underveisvurdering som en integrert del av undervisningen. Tilsvarende fordeling av svarene ser vi på spørsmål om i hvilken grad underveisvurderingen brukes til å fremme læring og til å øke elevenes kompetanse i fag. Det er imidlertid en lavere andel respondenter som oppgir at underveisvurderingen brukes til å tilpasse opplæringen. Her svarer 28 prosent *i stor grad* og 63 prosent *i noen grad*. I tillegg oppgir åtte prosent at *de i liten grad* bruker underveisvurdering til å tilpasse opplæringen.

Figur 13: Hvordan underveisvurderingen brukes



[26] Rutine for oppfølging av skolefravær/aktivitetsplaner/tidlig innsats på trinnsamtaler med ledelsen Vik skole.

Revisjonen ba også representanter for FAU ved de ulike skolene om å svare på spørsmål om vurdering. Her kommer det frem at det ved to av fire skoler er tatt opp utfordringer knyttet til underveisvurdering ved skolen med FAU. I åpent tekstsvar peker en representant fra FAU på at det av noen oppleves som om underveisvurdering kommer for sent i gang, mens andre opplever at det fungerer bra. Fra flere av FAU-ene vises det til at det er ulike erfaringer blant foreldrene, og at det er vanskelig å gi et felles svar på vegne av FAU.

4.3.2 Vurdering

Underveisvurdering som en integrert del av undervisningen innebærer at underveisvurderingen skal pågå kontinuerlig som en naturlig del av opplæringen, og ikke bare i form av aktiviteter som er planlagt eller skjer med faste og avtalte mellomrom.[27] Underveisvurderingen skal brukes til å fremme læring, tilpasse opplæringen og bidra til at eleven øker sin kompetanse i fag.

Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at underveisvurderingen for svært mange lærere kun i noen grad brukes til formålene som er omtalt i forskrift til opplæringsloven § 3-10. Revisjonens vurdering er at kommunen har etablert en del hensiktsmessige system og rutiner for å ivareta underveisvurderingen og tydeliggjøre at denne skal være en integrert del av opplæringen. Samtidig merker vi oss at kommunen ikke har noen retningslinjer eller prosedyrer som gir samlede føringer for arbeidet med vurdering, ut over den noe overordnede Plan for Holeskolen.

Revisjonen mener undersøkelsen viser at det er behov for å jobbe enda mer med å sikre en god forståelse av formålet med underveisvurdering blant de ansatte ved skolene, og at en viss grad av felles, skriftlige føringer som fastsetter rammene for underveisvurderingen, kan være nyttig i denne sammenheng. Ettersom underveisvurderingen ikke har konkrete formkrav kan det i dette arbeidet også være nyttig om kommunen legger til rette for drøfting av metodikk og erfaringer, og slik bidrar til at undervisningspersonalet både får en felles forståelse for hvordan underveisvurdering kan gjennomføres i ulike fag, og får en større «verktøykasse» tilgjengelig i sitt arbeid med underveisvurdering. Vi vil i denne sammenheng også vise til at Udir på sin temaside om underveisvurdering har en egen del om ressurser som kan være nyttige i arbeidet med underveisvurdering, og det er vår vurdering at kommunens rutiner også med fordel kan vise til nyttige kilder for å finne tips og støtte i dette arbeidet og slik bidra til å tilgjengeliggjøre en «verktøykasse» for undervisningspersonellet.

4.4 System og rutiner for vurdering av om eleven har tilfredsstillende utbytte av opplæringen

4.4.1 Datagrunnlag

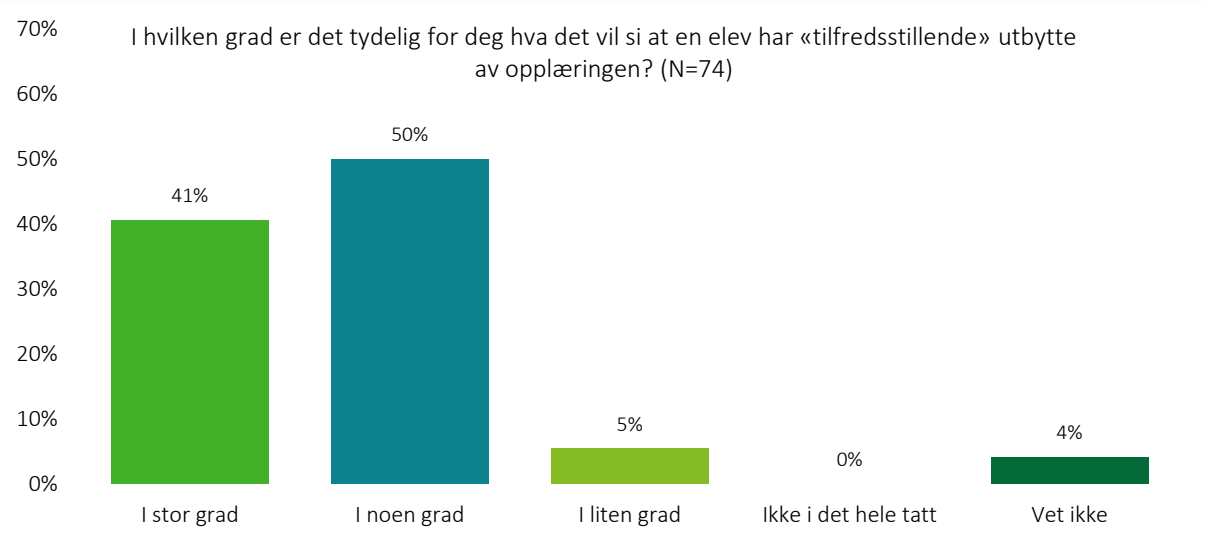
I intervju med kommunalsjef for oppvekst og tjenesteleder for skole vises det til at skolene i kommunen bruker kartlegginger fra Udir for å vurdere behovet for justeringer og tilpasninger i undervisningstilbudet og for å avdekke om opplæringsutfordringer kan knyttes til enkeltelever eller klasser som helhet. I tillegg har kommunen iverksatt ulike felles tiltak, blant annet etablert en felles kartleggingsplan for Holeskolen,[28] samt egne planer for barneskolene[29] og for Hole ungdomsskole.[30] Planene spesifiserer hvilke kartleggingsprøver som skal gjennomføres, på hvilket trinn og på hvilket tidspunkt i løpet av skoleåret og inkluderer både nasjonale kartleggingstester og tester kommunen selv har anskaffet (eksempelvis STAS junior, Multi og Salto). Planoversikten viser også hvilke kartleggingsprøver som skal gjennomføres i de tilfeller hvor en er i tvil om eleven får et tilfredsstillende læringsutbytte. Kommunalsjef og tjenesteleder viser til at felles kartleggingsrutiner har til hensikt å redusere forskjell i praksis mellom skolene. Det blir imidlertid vist til at skolene i litt ulik grad klarer å følge opp kartleggingsrutinene på en god måte. Som omtalt under kapittel 4.3 har likevel ikke kommunen noen felles retningslinjer eller prosedyrer for underveisvurdering, og revisjonen kan ikke se at kravet om å benytte underveisvurderingen til å vurdere om elevene har tilfredsstillende utbytte, er skriftliggjort i kommunale rutiner.

Ved en av skolene uttrykker skoleledelsen at det er en etablert praksis at lærerne melder inn til ledelsen dersom de er i tvil om en elev har et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Denne praksisen fører til at ressursteamet tidlig blir involvert og kan bidra i diskusjoner rundt tilpasninger for hver enkelt elev innenfor den ordinære opplæringen. Revisjonen har også mottatt skjema[31] som lærerne kan fylle ut for å be ressursteamet ved skolen om kartlegging av enkeltelever. I skjema bes lærer om å fylle ut hva som skal kartlegges, om eleven har vært testet for dette før (og eventuelt når), om eleven har sakkyndig vurdering og eventuell annen informasjon av relevans om eleven.

[27] Utdanningsdirektoratet. *Individuell vurdering Udir-2-2020.* Regelverkstolkning. Sist endret 10.05.2021.
[28] Årshjul for kartlegging i Holeskolen (Utarbeidet av kommunalt spes. ped.-nettverk)
[29] Kartlegging av matematikkunnskaper og lese/skrive- ferdigheter 1-7. trinn.
[30] Kartlegging Hole Ungdomsskole.
[31] Skjema - Kartlegging av enkeltelev.

I spørreundersøkelsen har revisjonen spurt undervisningspersonalet i hvilken grad de oppfatter det som tydelig hva det vil si at en elev har et «tilfredsstillende» utbytte av opplæringen (se Figur 14). Svarene viser at de fleste opplever at det *i stor grad* eller *noen grad* er tydelig for dem. Fem prosent svarer *i liten grad*.

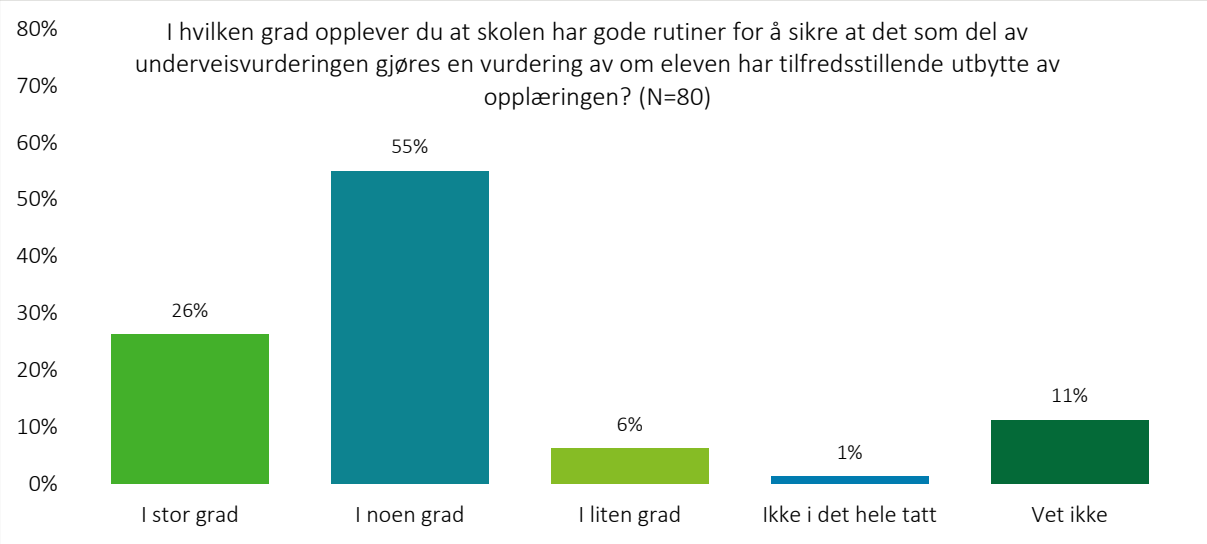
Figur 14: Tilfredsstillende utbytte av opplæringen



Nærmere analyser av svarene viser at det er enkelte forskjeller i svarfordelingen mellom skolene. Ved to skoler er det en noe høyere andel som svarer *i liten grad* sammenlignet med de andre skolene.

Videre ble undervisningspersonalet spurt om i hvilken grad de opplever at skolen har gode rutiner for å sikre at det som del av underveisvurderingen gjøres en vurdering av om eleven har tilfredsstillende utbytte av opplæringen (Figur 15). På dette spørsmålet svarer 26 prosent *i stor grad* og 55 prosent *i noen grad*. Seks prosent svarer *i liten grad*.

Figur 15: Rutiner for vurdering av utbytte i underveisvurderingen



Nærmere analyser av svarene viser ingen vesentlige forskjeller i svarfordelingen mellom skolene.

4.4.2 Vurdering

Det er positivt at Hole kommune har utarbeidet en kartleggingsplan som gir skolene tilgang til verktøy de kan benytte seg av i arbeidet med kartlegging av elevenes læringsutbytte. Undersøkelsen gir likevel indikasjoner på at underveisvurderingen i fag ikke alltid blir benyttet til å vurdere om eleven har tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Revisjonen vil i denne forbindelse vise til at Hole kommune ikke har etablert en overordnet rutine/retningslinje for underveisvurdering, og at det ikke foreligger skriftlige føringer som omtaler forskriftskravet om å vurdere om eleven har tilfredsstillende utbytte. Det er revisjonens vurdering at kommunens system og

rutiner for underveisvurdering bør omfatte dette punktet for å sikre at en slik vurdering blir gjennomført og redusere risikoen for ulik praksis på tvers av skoler og enkeltlærere. Gode system og rutiner for vurdering av om elever har tilfredsstillende utbytte av opplæringen er viktig for å sikre at man fanger opp alle elever som kan ha behov for særskilte tilpassinger i opplæringen på et så tidlig tidspunkt som mulig. Vi vil også presisere viktigheten av at det arbeides med å etablere en god forståelse blant undervisningspersonalet av hva det innebærer at en elev har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

4.5 Elever og foresattes medvirkning

4.5.1 Datagrunnlag

Det går frem av kommuneplanens samfunnsdel at det skal tilrettelegges for barn og unges medvirkning i aktuelle planprosesser og tjenesteyting.[32] Overordnet sektorplan for oppvekst krever at alle tjenestesteder i kommunen som arbeider med oppvekst, herunder kommunens grunnskoler, skal ha rutiner og planer for aktiv medvirkning av brukerne, samt strategier og tiltak for foreldresamarbeid.[33] Det skal etableres klare målsetninger og ulike arenaer for foreldresamarbeid og -medvirkning. Videre presiseres det også at tilbakemeldinger fra foreldre skal følges opp i etterkant.[34]

Videre beskriver kommunens plan for Holeskolen målsetninger for elevenes medvirkning under punkt 1 *læring og læringsmiljø*. Det er en målsetning at elevene opplever medvirkning gjennom elevrådet (1.4.1), at elevene føler seg sett og opplever medvirkning i forhold til arbeidsmetoder og innhold (1.4.2), at elevene får elevsamtaler/samtaler med lærer hvor eleven kan gi innspill og det blir klart hvordan han/hun bør jobbe for å strekke seg videre (1.4.3). Under siste punkt presiseres det at slike elevsamtaler skal finne sted minimum to ganger i halvåret.[35] I plan for Holeskolen legges det også føringer for samarbeidet mellom hjem og skole. Det er en målsetning at foreldrene opplever god informasjon fra skolen, fortrinnsvis gjennom *Itslearning* (2.3.1) og at foreldrene kommer til utviklingssamtaler og på foreldremøter (2.3.2).[36] Som beskrevet tidligere går det også frem av planen at IUP skal brukes som et verktøy i utviklingssamtalen med foreldre, elevsamtalene og halvårsvurdering ved barneskolene og at en tar i bruk vurderingsoversikt i *Itslearning* på ungdomstrinnene. (1.5.4).

Flere av kommunens rutiner for skolesektoren omfatter også foreldresamarbeid og elevmedvirkning i vurdering av læringsutbytte. Blant annet vises det i veileder for samarbeid mellom skolene og PPT[37] til ulike måter elevene selv og foreldrene bør involveres i vurdering av om eleven har tilfredsstillende læringsutbytte. I prosedyre som beskriver saksgang ved bekymring for en elev[38] skal skolen organisere en samtale mellom klassestyrer, foresatte og eventuelt elev. Prosedyren inneholder også rutinespørsmål som omhandler involvering av eleven selv og foreldrene i vurdering av sin sak. I tilfeller hvor det er vurdert at en elev faller utenfor ordinær opplæring skal dette tas opp med foreldre og eleven.[39] I rutiner for oppfølging av fravær og nærværstiltak i Holeskolen[40] omtales godt samarbeid mellom skole og hjem som beskyttelsesfaktorer mot alvorlig skolefravær. Det går av rutinen frem at det er skolens ansvar å skape gode arenaer for samarbeid for dialog og åpenhet rundt elevenes situasjon og eventuelle utfordringer. Dette gjelder generelt for barn og unges utvikling og læring og inkluderer både den skolefaglige læringen og den sosiale og personlige utviklingen.

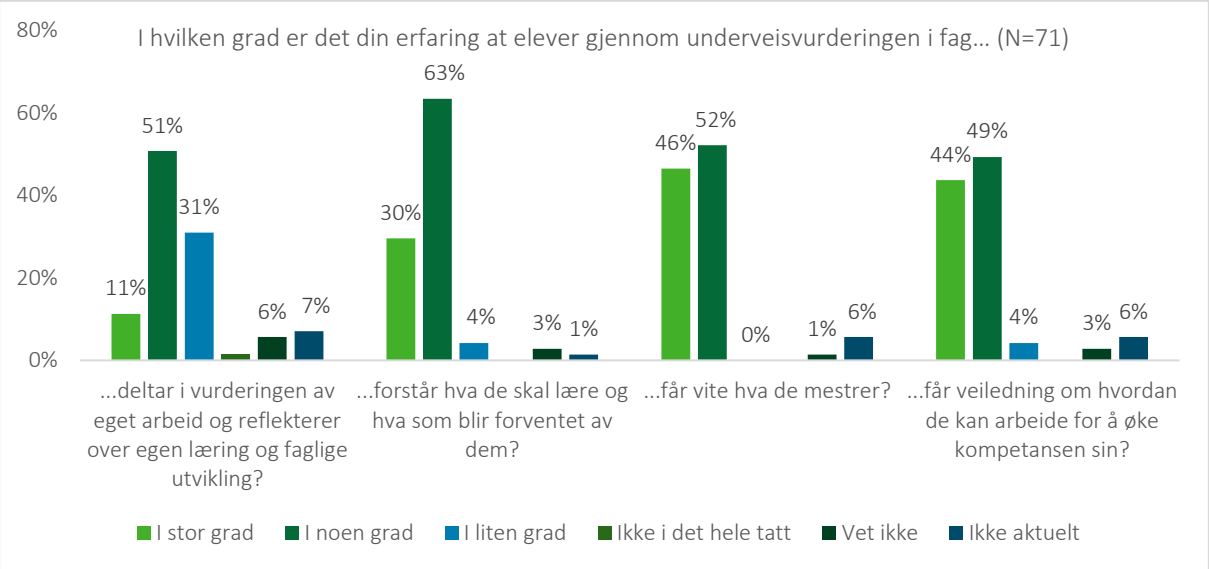
I spørreundersøkelsen har revisjonen stilt spørsmål om elevers og foresattes medvirkning i underveisvurderingen, under dette involvering i å evaluere opplæringen og vurdere om opplæringen sikrer at eleven får et så godt læringsutbytte som mulig. Figur 16 under viser en samlet fremstilling av undervisningspersonalets svar på en serie spørsmål om elevenes medvirkning og oppfølging gjennom underveisvurdering. På spørsmål om elevene deltar i vurdering av eget arbeid og reflekterer over egen læring og faglige utvikling svarer 11 prosent *i stor grad* og 51 prosent *i noen grad*. I tillegg oppgir 31 prosent av respondentene at dette forekommer *i liten grad*.

Om elevene forstår hva de skal lære og hva som blir forventet av dem gjennom underveisvurderingen svarer 30 prosent *i stor grad*, 63 prosent *i noen grad* og fire prosent *i liten grad*. På spørsmål om elevene gjennom underveisvurderingen i fag får vite hva de mestrer og får veiledning om hvordan de kan arbeide for å øke

[32] Hole kommune – Kommuneplanens samfunnsdel, s. 12.
[33] Overordnet sektorplan oppvekst (2014-2017), s. 7
[34] Overordnet sektorplan oppvekst (2014-2017), s. 7
[35] Plan for Holeskolen (2016-2020), s. 2.
[36] Plan for Holeskolen (2016-2020), s. 5.
[37] Fra bekymring til handling: Samarbeid og rutiner – skole og KPPT før henvisning.
[38] Saksgang bekymring til henvisning, ID 4487.
[39] Rutiner for vurdering, henvisning, sakkyndig og enkeltvedtak etter opplæringsloven §§ 5-1, 5-3 og 5-4.
[40] Rutiner for oppfølging av fravær og nærværstiltak i Holeskolen 2022.

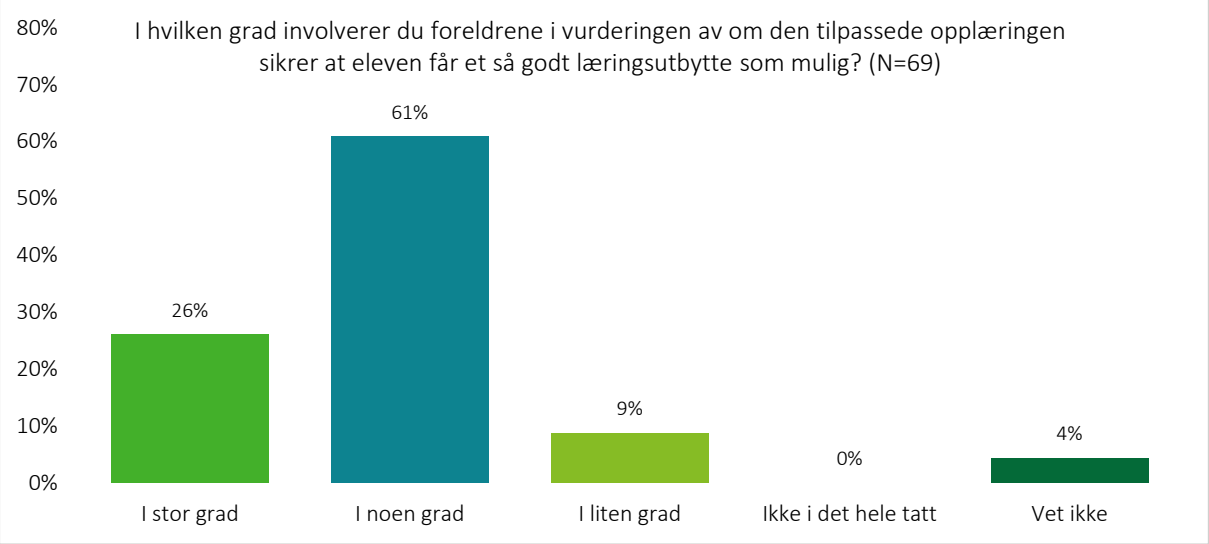
kompetansen sin er svarene relativt likt fordelt, henholdsvis 46 og 44 prosent svarer *i stor grad* og 52 og 49 prosent svarer *i noen grad*.

Figur 16: Elevenes involvering i og utbytte av underveisvurderingen i fag



Figur 17 under viser undervisningspersonalets svar på spørsmål om involvering av foresatte i vurdering av om den tilpassede opplæringen sikrer at eleven får et så godt læringsutbytte som mulig. De fleste involverer foresatte *i stor grad* eller *i noen grad* i vurderingen. Ni prosent av de spurte oppgir at de *i listen grad* involverer foresatte.

Figur 17: Involvering av foreldre i vurdering av læringsutbytte



Nærmere analyser av svarene viser enkelte forskjeller i svarfordelingen mellom skolene. Blant annet er andelen som svarer *i noen grad* høyere ved én av skolene enn ved de andre. I tillegg er det en noe større andel som svarer *i liten grad* ved ungdomsskolen enn ved barneskolene.

I intervju og i fritekstsvar gitt av skoleledelsen i spørreundersøkelsen kommer det frem at utviklingssamtaler er en viktig arena for å ivareta foreldrenes involvering i drøftelser om hvorvidt den tilpassede opplæringen sikrer at eleven får et så godt læringsutbytte som mulig. Noen opplyser at flere samtaler gjennomføres ved behov og at det i noen tilfeller kan være nødvendig å også involvere kommunens PTT. Det opplyses også om at en i disse samtalene avtaler videre oppfølging av eleven. Ved siden av utviklingssamtalene trekker en av de spurte skolelederne frem at det på skolen settes av tid til to elevsamtaler per elev per halvår, hvor referat fra samtalen i etterkant sendes til foresatte. Revisjonen stilte også spørsmål til kontaktlærere om hvorvidt de gjennomfører to utviklingssamtaler per skoleår. Samtlige kontaktlærere oppgir at de gjennomfører minst to utviklingssamtaler for de elevene de er kontaktlærer for.

4.5.2 Vurdering

Revisjonen registrerer at kommunen har etablert tydelige målsetninger om samarbeid mellom skolen, elev og foresatte i overordnet planverk og at det går frem i tilsendte rutiner, prosedyrer o.l. hvordan de ansatte skal håndtere foreldre- og elevinvolvering som ledd i underveisvurderingen.

Spørreundersøkelsen sendt ut til undervisningspersonalet viser imidlertid at det er en stor andel ansatte ved skolene som opplever at elevene i liten grad deltar i vurderingen av eget arbeid og reflekterer over egen læring og utvikling. Videre er det en stor andel som opplever at de kun i noen grad involverer foreldrene i vurderingen av om den tilpassede opplæringen sikrer at eleven får et så godt læringsutbytte som mulig.

Basert på det som fremkommer i undersøkelsen, er det revisjonens vurdering at Hole kommune har et forbedringspotensial knyttet til å etablere system og arenaer for involvering av elever og elevenes foresatte i arbeidet med underveisvurdering. Det forutsettes i kommunens planverk at skolene selv etablerer rutiner og planer for foreldresamarbeid. Revisjonen vurderer det dithen at det kan være behov for at kommunen som skoleeier vurderer tiltak som kan styrke lærernes forutsetninger for å involvere elevene selv og foreldrene. Dette kan dreie seg om kompetansehevingstiltak eller annen støtte som kan bidra til å sikre at elevene selv og foreldrene involveres tilstrekkelig. Å involvere elevene selv er et gjennomgående prinsipp i all underveisvurdering, og en forutsetning for å få til en læringsfremmende vurdering, og det er derfor viktig at undervisningspersonalet får tilstrekkelig støtte i hvordan dette best kan gjøres i praksis.

5 Forutsetninger for tilpasset opplæring

5.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende hovedproblemstilling med underproblemstillinger:

I hvilken grad er sentrale forutsetninger for tilpasset opplæring ivaretatt ved grunnskolene i Hole kommune?

Under dette:

a) I hvilken grad opplever skoleeier, skoleledere og lærere i grunnskolene i Hole kommune at viktige forutsetninger for å kunne gi tilpasset opplæring er ivaretatt (f.eks. personell, kompetanse, undervisningsmateriell mv.)
b) I hvilken grad gjennomføres det kompetansekartlegginger og utarbeides planer for kompetanseheving med fokus på tilpasset opplæring?
c) Er krav til lærertetthet ivaretatt på grunnskolene i Hole kommune?
d) I hvilken grad er ressursbruken knyttet til tilpasset opplæring innenfor budsjettmessige rammer i Hole kommune?

5.2 Revisjonskriterier

Sentrale revisjonskriterier i dette kapitelet er gjengitt i tabellen under.

Tabell 3: Revisjonskriterier kap. 5

Kilde	Kriterium
Opplæringsloven § 13-1 om kommunens plikt til å sørge for grunnskoleopplæring	Kommunen har ansvar for at kravene i opplæringsloven og forskriftene til loven er oppfylte.
Forskrift til opplæringsloven § 14A-1 om krav til lærertetthet	Det er angitt krav til forholdstall mellom lærere og elever i grunnskolen. Det skal maksimalt være 15 elever per lærer på 1.-4. årstrinn og 20 elever per lærer på 5.-10. årstrinn.
Opplæringsloven § 10-8 om kompetanseutvikling	Kommunen som skoleeier har ansvar for å ha riktig og nødvendig kompetanse i virksomheten.
Kommuneloven § 14-4 om kommunens økonomiplan og årsbudsjett	Kommunen skal sikre at økonomiplan og årsbudsjettet settes opp i balanse og er realistiske, fullstendige og oversiktlige.

Se vedlegg 2 for utfyllende revisjonskriterier.

5.3 Forutsetninger for tilpasset opplæring

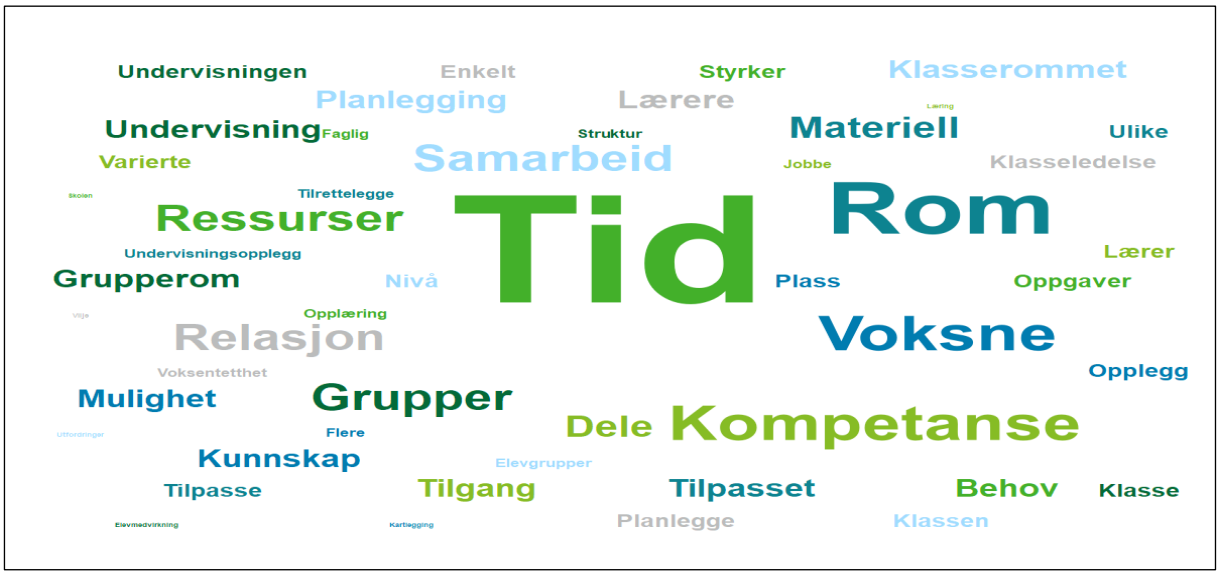
5.3.1 Datagrunnlag

Revisjonen har i spørreundersøkelsen som ble sendt ut til skolene stilt spørsmål om sentrale forutsetninger for å kunne gi tilpasset opplæring er ivaretatt ved kommunens skoler og om eventuelle hindringer. Når det gjelder sentrale forutsetninger ble respondentene gitt muligheten til å identifisere i åpent tekstfelt hvilke faktorer de oppfatter er viktigst at er til stede for å kunne gi elevene tilpasset opplæring. Av svarene som kom frem var det spesielt fem faktorer som utmerket seg:

- Tid
- Egnede rom/romsituasjonen
- Kompetanse
- Lærertetthet
- Samarbeid

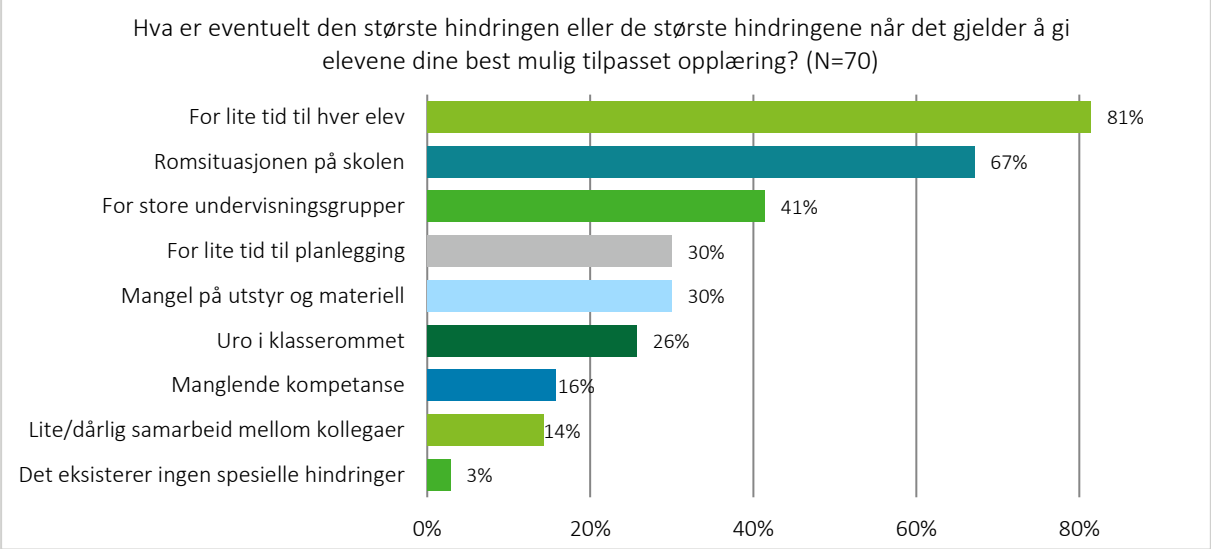
Figur 18 representerer svarene i en ordsky. De svarene som er nevnt oftest er størst i ordskyen. Stoppord er filtrert ut av ordskyen slik at kun ord av betydning er inkludert.

Figur 18: Ordsky om faktorer som må være til stedet for å gi tilpasset opplæring (N=69)



I spørreundersøkelsen fikk lærerne og skoleledelsen spørsmål om eventuelle hindringer som begrenser muligheten til å kunne tilpasse opplæringen. Respondentene kunne velge flere svaralternativer. Som det går frem av figuren under, er det noen hindringer som utmerker seg. 84 prosent av undervisningspersonalet ved grunnskolene svarer at den viktigste hindringen er *for lite tid til hver elev i undervisningssituasjonen*. (Figur 19) Dernest følger *romsituasjonen på skolen* (67 prosent) og *for store undervisningsgrupper* (41 prosent). Ved nærmere undersøkelser er det enkelte variasjoner som utmerker seg mellom skolene. Ved Vik skole er det særlig mange lærere som peker på romsituasjonen som en vesentlig hindring og ved Røyse skole er for lite tid til planlegging av undervisningen fremhevet som utfordrende. Ved de resterende to skolene er svarene stort sett gjennomsnittlige.

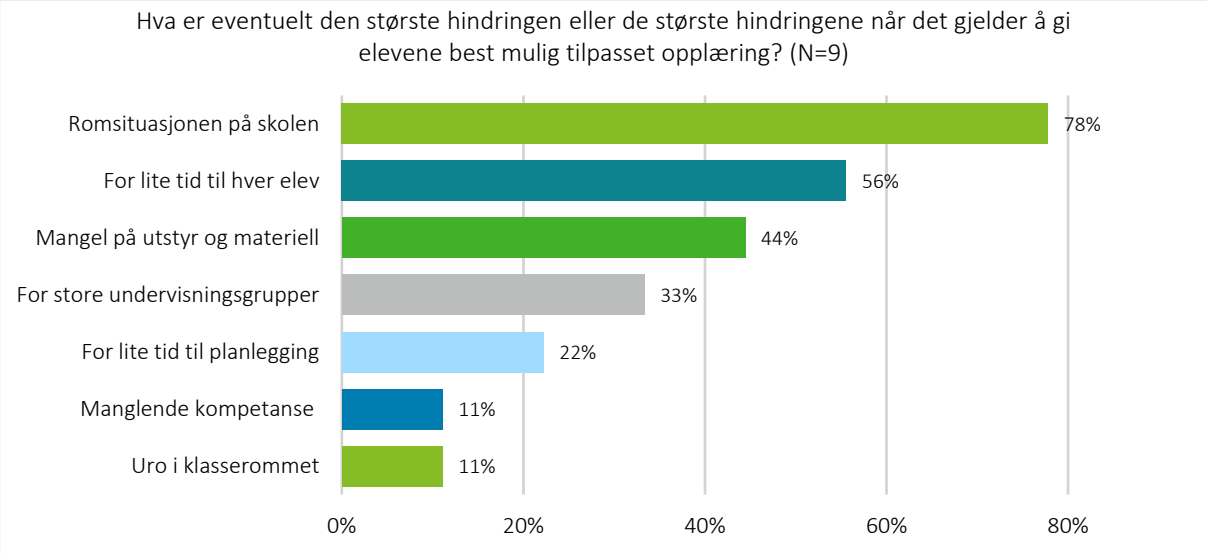
Figur 19: Hindringer når det gjelder å gi tilpasset opplæring[41]



[41] Spørsmålet er stilt til undervisningspersonell.

Figur 20[42] viser at skoleledelsen (rektor, avdelingsleder og inspektør) har et relativt likt inntrykk av hindringer som undervisningspersonalet. *Romsituasjonen på skolen* (78 prosent) og *for lite tid hver enkelt elev* (56 prosent) er de to største hindringene når det gjelder å gi elevene best mulig tilpasset opplæring.

Figur 20 Hindringer når det gjelder å gi tilpasset opplæring[43]



I intervju viser kommunalsjef for oppvekst og tjenesteleder for skole til at det innenfor allerede gitte rammer skal være mulig for skolene å ivareta krav om tidlig innsats og tilpasset opplæring. Det er et visst ressursmessig handlingsrom og det blir påpekt at det skal være mulig for skolene å vri ressursene noe ved behov. Noen skoler klarer likevel dette bedre enn andre, og skoleeier opplever at årsakene til variasjon er knyttet til holdninger og kultur. Det vises videre til at kommunens bruk av ressurser på opplæringsfeltet ikke har gått ned selv om andelen elever med spesialundervisning har gått ned den siste tiden. Skolene har dermed mulighet til å bruke ressursene forebyggende.

Kommunalsjef og tjenesteleder trekker videre frem at skolebyggene er gamle. Skolene skulle gjerne hatt nye bygg som i større grad legger til rette for variert undervisning. Kommunalsjef peker også på at det har oppstått en del nye utfordringer i etterkant av koronapandemien som legger ytterligere press på ressursallokering på opplæringsfeltet. Utfordringene det siktes til her innebærer blant annet høyt skolefravær og flere elever som har vært i faste kohorter som sliter mer sosialt. Skolene jobber derfor mye med klassemiljø og saker knyttet til opplæringslovens kapittel 9A om retten til trygt og godt skolemiljø, spesielt på trinnene som hadde sine første skoleår under pandemien. PPT bidrar også mer i systemsaker knyttet til sosial fungering på flere trinn enn vanlig.

I intervju med skoleledelsen ved kommunens grunnskoler kommer det frem at skolene har tilstrekkelige rammer og nødvendig handlingsrom til å ivareta flest mulig elever innenfor ordinær opplæring. Skolelederne peker imidlertid på romsituasjonen som utfordrende, i tråd med resultatene av spørreundersøkelsen (se Figur 19 og Figur 20 over). Spesifikt vises det til at skolebyggene er for små, gamle og lite egnet til variert undervisning etter dagens standarder. Blant annet kommer det frem i intervju ved en av skolene at fordi skolen er for liten og mangler grupperom må undervisning tidvis gjennomføres på gangen. I tillegg opplever skoleleder ved denne skolen at det er behov for flere egnede klasserom, utformet og tilpasset fagenes ulike behov. Dette underbygges også av skoleledelsen ved en annen skole i kommunen som viser til at mangel på spesialrom gjør det utfordrende å tilrettelegge for praktisk undervisning.

Noen av skolelederne viser også til at skolene tidvis er sårbare ved sykefravær. Det trekkes for eksempel frem i intervju at det i kommunen er mangel på vikarer og at en er særlig sårbare når flere blir syke samtidig. I slike tilfeller er det ikke mulig å skaffe nok vikarer til å dekke skolens behov. En annen skoleleder trekker frem at det i tilfeller med høyt sykefravær kan være en utfordring å tilby tilpasset opplæring.

[42] Utvalg av respondenter for skoleledelsen er forholdsvis lav. Tolkning av resultatene og sammenlikning med svar gitt av øvrig undervisningspersonell i Figur 20 må derfor gjøres med varsomhet.
[43] Spørsmålet er stilt til rektorer og avdelingsledere.

5.3.2 Vurdering

Basert på undersøkelsens resultater merker revisjonen seg at skoleledelse og lærere ved skolene har en tilnærmet lik vurdering av forutsetninger som må være til stedet for å kunne gi tilpasset opplæring. Det er særlig romsituasjonen, tilstrekkelig med tid, størrelsen på undervisningsgrupper og tilgang til undervisningsmateriell som identifiseres som vesentlige forutsetninger for å kunne tilby tilpasset opplæring. Fravær av disse er i stor grad vurdert som hindringer.

Sett opp mot svarene som er presentert tidligere i rapporten, om hvorvidt undervisningen i praksis er tilpasset (se kapittel 3.4), er det revisjonens vurdering at det synes å være enkelte forhold som gir særlige utfordringer når det gjelder skolenes og undervisningspersonalets arbeid med å sikre tilpasset opplæring i tråd med krav i opplæringsloven. I det videre arbeidet med å sikre at opplæringen tilpasses evnene og forutsetningene hos den enkelte elev (opplæringsloven § 1-3) mener revisjonen det er viktig at kommunen og den enkelte skole er særlig oppmerksom på de hindringene som fremheves i undersøkelsen, og de faktorene som fremheves som viktige for å sikre en tilpasset opplæring.

5.4 Kompetansekartlegging og kompetanseheving med fokus på tilpasset opplæring

5.4.1 Datagrunnlag

Det legges til grunn i overordnet sektorplan for oppvekst at kommunen skal tilrettelegge for kompetente medarbeidere gjennom faglig utvikling og refleksjon over og forbedring av egen praksis.[44] Videre i planen vises det til at skolene skal sette av tid til vurdering av egen rolle og praksis og at arbeidet skal beskrives nærmere i enhetenes eget planverk.[45] Det er også en målsetning i kommunens plan for Holeskolen at medarbeiderne er ressurser på sine områder (punkt 3.2.) og at de ansatte har god kompetanse på sitt område (punkt 3.3.2).[46]

Kommunalsjef for oppvekst og tjenesteleder for skole opplyser om at det i kommunen ble gjennomført en kompetansekartlegging i november 2021 i forbindelse med kompetanseløftet. Hole kommune deltok som pilotkommune i et samarbeid med Universitetet i Sørøst-Norge og syv andre universitet/høyskoler. Alle ansatte i kommunens skoler fikk muligheten til å svare på en spørreundersøkelse som inneholdt spørsmål om tilpasset opplæring, blant annet om tilpasset opplæring blir diskutert på arbeidsplassen, om samarbeid knyttet til tilrettelegging, og om barrierer for inkludering og tilpasset opplæring.[47] Resultatene fra undersøkelsen har i ettertid blitt jobbet med i kommunen, men det opplyses om at det fortsatt gjenstår noe arbeid med å bryte informasjonen ned på enkeltskoler. Det vises videre til at det er planer om dette for å kunne identifisere variasjon mellom skolene i kommunen, blant annet når det gjelder kollegainitierte eller lederinitierte diskusjoner av hva tilpasset opplæring er. Revisjonen får også opplyst at kommunen har gjennomført to samlinger i 2022 med alle ansatte innenfor skole, barnehage, PPT og helse[48] hvor undersøkelsen har vært grunnlaget for diskusjon. Revisjonen har også fått tilsendt dokumentasjon som viser at Hole kommune har søkt om tilskudd til kompetansehevingstiltak knyttet til spesialpedagogikk og inkluderende praksis i samarbeid med Universitetet i Sørøst-Norge.

Skoleledelsen ved de ulike grunnskolene i kommunen viser i intervju til at de jevnt over har god oversikt over de ansattes kompetanse. Flere av skolene gjennomfører årlige kompetansekartlegginger hvor en vurderer både skolens og lærernes kompetansebehov og skolelederne opplever at de jobber godt for å sikre at de ansatte har nødvendig kompetanse. Det opplyses blant annet om at det ved flere av skolene er tilrettelagt for at de ansatte skal kunne ta etter- og videreutdanning, men at det varierer hva den enkelte lærer ønsker og har behov for. Det vises blant annet til at lærere, ved siden av fordypning i enkeltfag, også ønsker støtte eller kurs om tilpasninger i undervisningen, klasseledelse og hvordan inkludere barn med stort læringspotensial i arbeidet med tilpasset opplæring.

I spørreundersøkelsen ble lærerne som svarte at *manglende kompetanse til å tilpasse opplæringen* oppleves som en hindring (se Figur 19) også gitt anledning til å svare i åpent tekstfelt hvilken kompetanse de opplever at de mangler. Av svarene kommer det frem at flere ønsker økt kompetanse knyttet til variert undervisning og hvordan tilrettelegge undervisning for elever med svake og sterke læreforutsetninger. På spørsmål om hvilke faktorer lærerne opplever at må være til stede for å gi elevene tilpasset opplæring er det også flere lærere som peker på

[44] Overordnet sektorplan oppvekst (2014-2017), s. 7.
[45] Overordnet sektorplan oppvekst (2014-2017), s. 16.
[46] Plan for Holeskolen (2016-2020), s. 5.
[47] Rapport fra undersøkelsen tilsendt revisjonen sammenstiller svar fra ansatte i barnehager og skoler.
[48] Helsestasjon og skolehelsetjenesten, inklusivt helsesykepleiere, fysioterapeuter og kommunepsykolog og tiltak for funksjonshemmede har deltatt.

kompetanse generelt og noen som trekker frem spesifikt kompetanse på tilpasset opplæring og varierte undervisningsmetoder.

5.4.2 Vurdering

Revisjonen mener det er positivt at Hole kommune har gjennomført en kompetansekartlegging, og at det arbeides med å følge opp denne. Videre merker vi oss som positivt at kommunen har prioritert å søke om tilskudd til kompetansehevingstiltak. Samtidig vil revisjonen presisere viktigheten av at kompetansekartleggingen som er gjennomført og/eller andre kartlegginger benyttes til å identifisere konkrete oppfølgingstiltak. Vi mener også det vil være nyttig om det etableres en konkret plan for arbeidet med kompetanse, for å sikre at disse prosessene er målrettede og systematiske, og gir god oversikt over identifiserte kompetansebehov ved skolene på kort og lang sikt, og hvordan behovene planlegges dekket.

Vi ser også at innspillene om kompetansebehov som kommer frem i undersøkelsen, samsvarer godt med de utfordringer som er påpekt i tidligere kapitler i rapporten, blant annet når det gjelder kompetanse knyttet til variert undervisning, slik at man innenfor den ordinære undervisningen best mulig kan favne et bredt spekter av elever med ulike evner og forutsetninger.

Revisjonen vil også vise til kapittel 4.3, der vi påpeker behov for å sikre nødvendig kompetanse om underveisvurdering, og gjerne også bidra til at undervisningspersonellet har tilgang på en «verktøykasse» som kan bidra med nyttige tips i forbindelse med underveisvurderingen.

5.5 Forholdstall mellom lærere og elever (lærertetthet)

5.5.1 Datagrunnlag

Hole kommune har i *Plan for Holeskolen 2016-2020* fastsatt flere mål knyttet til lærertetthet. Overordnet skal skolene i kommunen etter planen ha «tilstrekkelig med ressurser» (pkt. 3.4), herunder skal skolene sikre at:

- Det er nok lærerressurser til å ta vare på elevene faglig og sosialt;
- Det er nok ressurser til at det er maks 15 elever pr kontaktlærer;
- Det er nok lærerressurser og areal /ulike typer rom) til å ivareta faglig styrking og tilpasset opplæring, slik at de praktiske fagene ikke har flere enn 15 elever og slik at man får delt noen av timene i basisfagene;
- Det er nok ressurser til å ivareta elever med helt spesielle behov;
- Det er nok ressurser til å ha oppdatert undervisningsmateriell (pc, bøker, konkretiseringsmateriell, etc.) slik at medarbeiderne har et godt utgangspunkt for variert undervisning.

Revisjonen har undersøkt om grunnskolene i Hole kommune ivaretar krav til lærertetthet basert på tilgjengelig tallmateriale fra Udir[49] for de siste fire årene.[50] Av dataene går det frem at grunnskolene i kommunen i stor grad oppfyller kravene til lærertetthet, men at det i undersøkte skoleår har vært noen unntak:

- Røyse skole hadde 17,57 elever per lærer på 1.-4. trinn i skoleåret 2019-2020. Kravene tilsier at det maksimalt skal være 15 elever per lærer.
- Vik skole hadde 15,14 elever per lærer på 1.-4. trinn i skoleåret 2019-2020. Kravene tilsier at det maksimalt skal være 15 elever per lærer.
- Sundvollen oppvekstsenter hadde 15,86 elever per lærer på 1.-4. trinn i skoleåret 2021-2022. Kravene tilsier at det maksimalt skal være 15 elever per lærer.
- Sundvollen oppvekstsenter har 20,04 elever per lærer på 5.-7. trinn i skoleåret 2022-2023. Kravene tilsier at det maksimalt skal være 20 elever per lærer.

I tilstandsrapport for grunnskolen for årene 2020-2021 og 2021-2022[51] gir kommunen som skoleeier en vurdering av situasjonen knyttet til lærertetthet. Det vises i begge rapporter til at kommunen har for skoleårene hatt et noe høyere antall elever per lærer enn lands- og fylkesgjennomsnittet. Det vises også til at årsverk for undervisningspersonale de siste årene er økt for å sikre at bemanning er i tråd med lærernormen for 1.-4. trinn og 5.-10. trinn.

I intervju viser en av skolelederne til at skolen har jobbet systematisk for å øke antallet lærere og etablere tydelige planer og strukturer som sikrer at økt lærertetthet bidrar til å forbedre skolens opplæringstilbud. De to siste årene har de hatt et forsøk med ekstra høy lærertetthet. Samtidig blir det presisert at flere lærere i seg selv ikke er tilstrekkelig. En god plan og gode strukturer er sentralt for å lykkes med tilpasset opplæring. Ved en annen skole

[49] Utdanningsdirektoratet. *Grunnskolens informasjonssystem (GSI).* Statistikk. Hentet 29.03.2023.
[50] For skoleårene 2019-2020, 2020-2021, 2021-2022 og 2022-2023.
[51] Tilstandsrapport for Holeskolen – skoleåret 2021-2022 og Tilstandsrapport for Holeskolen – skoleåret 2021-2022.

har en noe høyere lærertetthet enn det som er lovpålagt, og har oppnådd dette ved økt ressursbruk med ekstra pedagogtimer på 1.trinn.

5.5.2 Vurdering

Hole kommune har i stor grad ivaretatt krav til lærertetthet på barne- og ungdomstrinnene ved kommunens skoler. Revisjonen merker seg imidlertid at kommunen i noen få tilfeller i undersøkte år har ligget over maksimalgrensen for antall elever per lærer etter forskrift til opplæringsloven §14A-1. I tillegg viser tall fra Udir at kommunen i de fleste tilfeller på tvers av trinn ligger over gjennomsnittet for Viken fylke og resten av landet. I tilstandsrapport for 2020-2021 og 2021-2022 går det frem at skoleeier er kjent med utfordringene på området.

Revisjonens vurdering er at kommunen bør fortsette arbeidet med å sikre tilstrekkelig bemanning i tiden fremover. Etter forskrift til opplæringsloven §14A-1 er det forholdstall mellom lærere og elever på skolenivå som er avgjørende og ikke samlet sett for kommunen. At kommunens skoler tidvis ikke imøtekommer kravene og ligger høyere enn nivået for fylket og landet ellers tilsier at kommunen fortsatt har et forbedringspotensial på området.

5.6 Budsjettrammer og ressursbruk på tilpasset opplæring

5.6.1 Datagrunnlag

I kommunens økonomiske styringsdokumenter og årsbudsjett for 2023 økes budsjettrammen for skole med kr. 14,3 mill. fra 2022 til 2023. Den totale budsjettrammen for oppvekst er kr. 185 mill. Økningen fordeles på kr. 1,5 mill. til å dekke gratis SFO tilbud, kr. 4,1 mill. til å dekke konsekvens av lønnsoppgjøret og kr. 8,7 mill. til å ivareta barn og unge med ulike utfordringer i skolen.[52]

Revisjonen får opplyst av kommunalsjef oppvekst at kommunen monitorer ressursinnsats hovedsakelig gjennom rapportering i grunnskolenes informasjonssystem (GSI), blant annet basert på at det rapporteres om omfang av spesialundervisning. Kommunens ressursbruk på tilpasset opplæring fremgår ikke av tilgjengelig regnskapsinformasjon og det er dermed ikke mulig å undersøke i hvilken grad kommunens ressursbruk de siste årene gjenspeiler en vridning mot å redusere andelen elever med spesialundervisning og ivareta elevene innen ordinær opplæring.

Revisjonen får ellers opplyst at skolesektoren har hatt et merforbruk de siste åtte årene på mellom kr. 0,2 mill. til kr. 7 mill. Kommunalsjef for oppvekst viser til at årsakene til merforbruk i all hovedsak kan knyttes til:

- Elevtallsvekst på ca. 125 elever i perioden 2014-2021
- Høy andel elever med vedtak om spesialundervisning og en økning i gjennomsnittlig antall vedtakstimer fra 80 til 160 timer per år
- Ekstra utgifter knyttet til håndtering av Corona-pandemien
- Mottak av flyktninger fra Ukraina
- Sterk økning i utfordringer med alvorlig skolefravær

Skolene har vært oppfordret til nøktern drift ved streng vurdering av nødvendige innkjøp og bruk av vikarer ved sykefravær. Det trekkes frem at den største utgiftsposten er knyttet til lønn og kommunens økte bemanningsbehov for å etterleve krav om lærertetthet, oppfølging av elever med vedtak om spesialundervisning og nødvendig helsehjelp. Kommunalsjef oppvekst viser til at skolene, gitt utfordringene med merforbruk, ikke har lykkes i å gjennomføre større kostnadsreduserende tiltak.

Kommunalsjef vurderer det likevel ikke dithen at skolesektorens økonomiske situasjon har påvirket arbeidet med å sikre alle elevene tilpasset opplæring og redusere omfanget av elever med vedtak om spesialundervisning. Det vises videre til at kommunen gjennomfører omfattende kompetansetiltak og etter- og videreutdanning for undervisningspersonell som lar seg gjennomføre på bakgrunn av eksterne tilskuddsordninger.

5.6.2 Vurdering

Revisjonen registrerer at kommunen over en lengre tidsperiode har hatt et merforbruk innenfor skolesektoren. Årsakene for merforbruket knyttes til flere forhold, blant annet økte personalkostnader for å etterleve krav til lærertetthet og oppfølging av elever med vedtak om spesialundervisning og nødvendig helsehjelp. Press på skolesektorens økonomi har ført til en oppfordring om nøktern drift og streng vurdering av behov for innkjøp og bruk av vikarer. Revisjonen vil samtidig peke på at flere av hindringene som trekkes frem i spørreundersøkelsen omhandler ressurser, herunder blant annet tilstrekkelig med tid til hver elev, romsituasjonen på skolen og

[52] Hole kommune. *Årsbudsjett 2023 – Økonomiplan 2023-2026*. Tilgjengelig fra: https://pub.framsikt.net/2023/hole/bm-2023-ny_mal/-/budsa/orgstructuremain/3

størrelsen på undervisningsgrupper. Det vises også i åpne tekstsvar til at forutsetninger som bør være til stede for å gi tilpasset opplæring er blant annet tid, lærertetthet og egnede rom.

Det har ikke vært mulig å vurdere kommunens ressursbruk knyttet til tilpasset opplæring atskilt fra andre prioriteringer. Revisjonen konstaterer likevel at ressursbruken ikke er innenfor de budsjettmessige rammer i skolesektoren og at flere av forholdene som forårsaker dette er knyttet til andre forhold enn tilpasset opplæring. Revisjonen vil likevel understreke at selv om det er behov for å gjennomføre kostnadsreduserende tiltak ved kommunens skoler, er det viktig at dette ikke begrenser skolenes evne til å etterleve krav i opplæringsloven, herunder blant annet å gi elevene tilpasset opplæring jf. opplæringsloven § 1-3. Revisjonen merker seg at kommunen øker budsjettrammen for skole i budsjettåret 2023, og basert på tidligere års merforbruk og utviklingen som opplyses å ha bidratt til merforbruket, synes dette hensiktsmessig. Vi vil i den sammenheng vise både til krav om realistisk budsjett jf. kommuneloven § 14-4 tredje ledd og krav i opplæringsloven § 13-10 om at kommunen må stille til disposisjon nødvendige ressurser for å sikre at krav i opplæringsloven med forskrifter blir oppfylte.

6 Konklusjon og anbefalinger

Undersøkelsen viser at Hole kommune har etablert system og rutiner for å ivareta opplæringslovens plikt til å gi tilpasset opplæring. Det fremkommer også av undersøkelsen at lærerne synes å være godt kjent med hva plikten innebærer og at de opplever at de gjennom egen undervisning stort sett klarer å gi en opplæring som er tilpasset den enkelte elev sine evner og forutsetninger. Samtidig er det observerbare forskjeller mellom ulike elevgrupper og flere lærere opplever at de i mindre grad evner å ivareta elever med sterke og svake læreforutsetninger sammenliknet med «gjennomsnittseleven». Revisjonen vil derfor understreke at plikten til å gi tilpasset opplæring gjelder *alle* elever, og det er sentralt at kommunen fremover arbeider systematisk for å sikre at elever med ulike læreforutsetninger får en opplæring som er tilpasset deres evner og forutsetninger.

Sammenliknet med tilsvarende kommuner, fylket og landet for øvrig har Hole kommune en høy andel elever med vedtak om spesialundervisning, spesielt på ungdomstrinnet. Dette indikerer at kommunen over tid ikke har arbeidet tilstrekkelig systematisk med tilpasset opplæring. Kommunen har imidlertid rettet oppmerksomhet mot utfordringene og iverksatt flere tiltak for å ivareta flere elever innenfor ordinær undervisning. Dette er etter revisjonens vurdering positivt, samtidig som revisjonen vil presisere viktigheten av at tilpasset opplæring innenfor ordinær undervisning er noe det må jobbes systematisk med også i tiden fremover. Revisjonen mener også det er behov for oppfølging og revisjon av styrende dokumenter innen skolesektoren og at det kan være hensiktsmessig å etablere felles skriftlige rutiner som mer generelt omtaler arbeidet med å sikre tilpasset opplæring.

Når det gjelder arbeidet med tidlig innsats, viser undersøkelsen at det er noen forskjeller når det gjelder hvor godt skolene arbeider med tidlig innsats innenfor de ulike grunnleggende ferdighetene lesing, skriving og regning. Flere lærere fremhever særlig utfordringer innen skriving og regning. Revisjonen mener det er behov for økt systematikk knyttet til arbeidet med tidlig innsats, særlig når det gjelder skriving og regning, for å sikre at elever i faresonen raskest mulig oppnår forventet progresjon.

Også når det gjelder vurdering og utprøving av tiltak ved bekymring for en elevs læringsutbytte, er det revisjonens vurdering at det er behov for å rette oppmerksomhet mot dette fremover, for å sikre en praksis som er i samsvar med etablerte lovkrav og kommunens system og rutiner på området.

Undersøkelsen viser videre at underveisvurderingen for mange lærere kun i noen grad brukes til formålene som er omtalt i forskrift til opplæringsloven § 3-10, og at det varierer i hvilken grad elevene involveres i underveisvurderingen i samsvar med forskriftskravene. Revisjonen mener det er behov for å arbeide systematisk med underveisvurdering fremover, for å sikre en god forståelse av formålet med underveisvurdering blant de ansatte ved skolene. Vi mener videre at det kan være hensiktsmessig å utarbeide ytterligere skriftlige føringer for arbeidet med underveisvurdering, og arbeide for å tilrettelegge for at ansatte har god tilgang på og kunnskap om metodikk og verktøy som kan være til hjelp i dette arbeidet. Det er også revisjonens vurdering at kommunens skriftlige føringer konkret bør omtale kravet om at underveisvurderingen skal benyttes til å vurdere om eleven har tilfredsstillende utbytte av opplæringen, for å sikre god forståelse for hva dette kravet innebærer og redusere risikoen for manglende etterlevelse av kravet.

Både skoleledelsen og lærerne vurderer egnede rom, tilstrekkelig med tid, størrelsen på undervisningsgrupper og tilgang til undervisningsmateriell som vesentlige forutsetninger for å kunne gi tilpasset opplæring. Lærere peker også på behovet for økt kompetanse knyttet til variert undervisning for å kunne bedre ivareta elever med ulike evner og forutsetninger i ordinær undervisning. I det videre arbeidet med å sikre tilpasset opplæring til alle elever i Holeskolen, mener revisjonen det er viktig at kommunen og den enkelte skole er særlig oppmerksom på de hindringene som fremheves i undersøkelsen, og de faktorene som fremheves som viktige for å sikre en tilpasset opplæring. Revisjonen merker seg også at det de senere årene har vært noen utfordringer ved skolene når det gjelder etterlevelse av krav til lærertetthet. Det er positivt at disse utfordringene er redusert, men revisjonen vil likevel presisere viktigheten av at kommunen sikrer at krav til lærertetthet etterleves på både småtrinnet og øvrige hovedtrinn, ved alle skolene i kommunen.

Det har i undersøkelsen ikke vært mulig å vurdere kommunens ressursbruk knyttet til tilpasset opplæring atskilt fra andre prioriteringer i skolesektoren. Revisjonen registrerer at ressursbruken over tid samlet sett ikke har vært innenfor budsjettmessige rammer, men at dette opplyses å skyldes andre forhold enn tilpasset opplæring spesifikt.

Basert på undersøkelsen som er gjennomført, anbefaler revisjonen at Hole kommune iverksetter følgende tiltak:

1. Følger opp og reviderer overordnede planer innen opplæringsfeltet for å sikre at disse er oppdaterte med hensyn til ønsket praksis og gjeldende regelverk.

2. Etablerer felles retningslinjer eller mandat for ressursteam for å redusere risikoen for ulik praksis mellom skolene og for å sikre at arbeidet i ressursteamene er målrettet og strukturert og i samsvar med formålet.

3. Fortsetter det systematiske arbeidet med tilpasset opplæring, og sørger for at elever med ulike læreforutsetninger får en opplæring som er tilpasset deres evner og forutsetninger, jf. opplæringsloven § 1-3.

4. Etablerer system og rutiner som sikrer at krav om tidlig innsats følges opp både når det gjelder lesing, skriving og regning, jf. opplæringsloven § 1-4.

5. Gjennomgår og reviderer til dels overlappende rutiner og prosedyrer som omtaler utprøving av tiltak innenfor ordinær undervisning i tilfeller hvor en er i tvil om eleven får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen, for å sikre tydelige og lett tilgjengelige føringer på dette området.

6. Etablerer system og rutiner som sikrer at underveisvurderingen i fag gjennomføres i samsvar med formålet og at elever involveres i henhold til forskriftskrav. Under dette:

    a. Vurderer å etablere ytterligere skriftlige føringer som fastsetter rammene for underveisvurdering og legger til rette for at lærere har kunnskap om og tilgang til nyttige metoder og verktøy i vurderingsarbeidet.

    b. Sørger for at kravet om at underveisvurderingen skal benyttes til å vurdere om eleven har tilfredsstillende utbytte av opplæringen omtales i kommunens skriftlige føringer om underveisvurdering.

7. Vurderer å etablere en konkret plan for arbeidet med kompetanse i skolene, for å sikre at det jobbes målrettet og systematisk med identifiserte behov på lang og kort sikt og hvordan behov planlegges dekket.

8. Sørger for at krav til lærertetthet etterleves, jf. forskrift til opplæringsloven § 14A-1.

Vedlegg 1: Høringsuttalelse

Høringsuttalelse

Forvaltningsrevisjon – Hole kommune

Tilpasset opplæring

Revisjonen har gjort et grundig arbeid med gjennomgang av planer, rutiner og prosedyrer, samt intervjuer av ledere i skolelinja og spørreundersøkelse til lærere i skolene. Dette gir et bredt datagrunnlag for vurdering av tilpasset opplæring i Holeskolen.
Undertegnede setter pris på dette og ønsker på vegene av Hole kommune og skolene især å takke Deloitte for jobben, rapporten og det gode samarbeidet underveis i revisjonsarbeidet.

Kommunen ser nytte av å få eksterne blikk til å se objektivt på tjenesten vår. Vi er opptatt av å levere gode tjenester, etterleve regelverket, og ha gode planer, hensiktsmessige rutiner, prosedyrer og praksis. Rapporten belyser god kvalitet i eksisterende arbeidet med tilpasset opplæring og viktige forbedringsforhold som vi tar tak i.

Ressursinnsatsen i skolen er betydelig og resultatene for elevene i Hole er bra, som blant annet er et resultat av kontinuerlig forbedrings- og utviklingsarbeid.

Vi er som rapporten påpeker opptatt av kvalitet i arbeidet med tilpasset opplæring, og det jobbes kontinuerlig med forbedringer. Rapporten vil bidra til at vi jobber med de viktigste faktorene for å øke kvaliteten i arbeidet med tilpasset opplæring.

Videre oppfølging vil ha hovedfokus på system og rutiner, underveisvurdering og elev- og foreldresamarbeid. Vi vil her legge vekt på anbefalingene revisjonen oppsummerer på side 43 i rapporten. Alle anbefalingene er aktuelle og vi tenker det er hensiktsmessig å starte med punkt 1 og 5, som i hovedsak er revidering av og ryddejobb i eksisterende dokumentasjon av planer, rutiner og prosedyrer.

Torger Ødegaard
Kommunedirektør
Hole kommune

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Tilpasset opplæring

Det er et grunnleggende prinsipp i det norske skolesystemet at undervisning i grunnskoleopplæringen skal tilpasses den enkelte elevs evner og forutsetninger, jfr. opplæringsloven § 1-3. Både organiseringen av opplæringen, de pedagogiske metodene og progresjonen i opplæringen skal tilpasses den enkelte elevs forutsetninger og evner.[53]

Lovbestemmelsen forplikter skolen til å gjennomføre justeringer i opplæringstilbudet innenfor ordinær undervisning for å sikre fellesskap og ivareta hver enkelt elev slik at elevene får tilfredsstillende utbytte av opplæringen.[54]

Tilpasset opplæring er ikke en individuell rett for den enkelte elev. Utdanningsdirektoratet presiserer i en veileder at tilpasset opplæring er et virkemiddel for at elevene skal oppleve økt læringsutbytte.[55] Elever som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett på spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1. I veileder fra Utdanningsdirektoratet blir det pekt på at det er viktig å finne en rimelig balanse mellom en generell pedagogisk tilnærming og særskilte tiltak for å sikre at man får en får en fleksibel bruk av ressursene.

Elever på småskoletrinnet som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving og/eller regning skal raskt tilbys intensiv opplæring slik at de blir satt i stand til å følge den ordinære progresjonen i undervisningen.

I opplæringsloven § 1-4 går følgende krav om tidlig innsats fram:

> På 1. til 4. årstrinn skal skolen sørgje for at elevar som står i fare for å bli hengande etter i lesing, skriving eller rekning, raskt får eigna intensiv opplæring slik at forventa progresjon blir nådd. Om omsynet til eleven sitt beste talar for det, kan den intensive opplæringa i ein kort periode givast som eineundervisning.[56]

I forarbeidene til lovkravet om tidlig innsats,[57] blir det presisert at intensiv opplæring er en del av den ordinære tilpassede opplæringen. Den intensive opplæringen er likevel kjennetegnet av kortvarig og målrettet innsats fra skolen innen lesing, skriving og regning for elever som har behov for det. Det blir også presisert at elevene ikke skal ha avvik fra kompetansemålene i læreplanverket, «(…) men skal setjast i stand til å følgje den alminnelege progresjonen i undervisninga».

Tilpasset opplæring skal etter læreplanverket, overordnet del 3.2 i størst mulig grad skje gjennom variasjon og tilpasninger til mangfoldet i elevgruppen innenfor fellesskapet.

Av opplæringsloven § 5-4 går det frem at:

> Undervisningspersonalet skal vurdere om ein elev treng spesialundervisning, og melde frå til rektor når slike behov er til stades. Skolen skal ha vurdert og eventuelt prøvd ut tiltak innanfor det ordinære opplæringstilbodet med sikte på å gi eleven tilfredsstillande utbytte før det blir gjort sakkunnig vurdering.

Når det gjelder siste setning, er det i veiledningsmateriell fra Utdanningsdirektoratet vist til kravet om å vurdere om det kan gjøres endringer eller tilpassinger gjennom tilpasset opplæring, for at eleven skal få tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Videre er det presisert at dersom «skolen vurderer det slik at eleven vil få tilfredsstillende utbytte ved at man foretar enkelte tilpassinger innenfor den ordinære opplæring, plikter skolen å sørge for at tiltakene blir satt i verk snarest».[58]

Underveisvurdering og elev- og foreldresamarbeid

Underveisvurdering

Elever har etter forskrift til opplæringsloven § 3-2 rett til vurdering, herunder underveisvurdering, sluttvurdering og dokumentasjon av opplæring. Formålet med vurdering i fag er å fremme læring og bidra til læringslyst, samt gi

[53] Kunnskapsdepartementet. *Om lov om endringar i opplæringslova og privatskolelova*, kap. 3. Ot.prp. nr. 40. (2007–2008).
[54] Utdanningsdirektoratet. *Tilpasset opplæring.* Tema. Sist endret 31.03.2022.
[55] Utdanningsdirektoratet. *Tilrettelegging for barn og elever med stort læringspotensial*. Veileder. Tilrettelegging for barn og elever med stort læringspotensial. Sist endret 28.02.2023.
[56] Nåværende krav om tidlig innsats erstattet tidligere lovtekst om tidlig innsats med virkning fra 1. august 2018.
[57] Kunnskapsdepartementet. *Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø).* Prop. 57 L (2016-2017).
[58] Utdanningsdirektoratet. *Veilederen spesialundervisning: 4. Ordinær opplæring – bekymringsfasen – fase 1*. Sist endret 11.01.21.

informasjon om elevens kompetanse underveis og ved avslutning av opplæringen, jf. forskrift til opplæringsloven § 3-3.

Av § 3-7 i forskrift til opplæringsloven går det fram at eleven minst en gang hvert halvår har rett til en samtale om sin utvikling i fagene. All vurdering som finner sted før avslutning av opplæringen forstås som underveisvurdering etter forskrift til opplæringsloven § 3-10, og underveisvurderingen i fagene skal være «ein integrert del av opplæringa, og skal brukast til å fremje læring, tilpasse opplæringa og auke kompetansen i fag». At underveisvurderingen er en integrert del av opplæringen betyr at den ikke skal skje bare gjennom testing eller situasjoner som er isolert fra daglig undervisning. Vurderingen skal forekomme hvor det er naturlig, uten at det nødvendigvis er planlagt eller skjer med faste og avtalte mellomrom.[59]

Videre går det fram av forskrift til opplæringsloven § 3-10 at:

> I undervegsvurdering i fag skal elevar, lærlingar, lærekandidatar og praksisbrevkandidatar
>
> a. Delta i vurderinga av eige arbeid og reflektere over eiga læring og fagleg utvikling
> b. Forstår kva dei skal lære og kva som blir venta av dei
> c. Få vite kva dei meistrar
> d. Få rettleiing om korleis dei kan arbeide vidare for å auke kompetansen sin.

I rundskriv Udir-2-2020 presiserer Udir at underveisvurderingen skal gi skolen «informasjon om hvor den enkelte befinner seg faglig ut fra kompetansemålene i læreplanen for fag, og om opplæringen burde tilpasses».[60] Det er ikke noen spesielle formkrav til underveisvurderingen. Underveisvurderingen kan være både skriftlig og/eller muntlig. Av forskrift til opplæringsloven § 3-10 går det frem at underveisvurderingen skal brukes til å vurdere om eleven har tilfredsstillende utbytte av opplæringen, jf opplæringsloven § 5-1.

Foreldresamarbeid

Opplæringsloven forplikter kommunen til å samarbeide med foreldre til elever i grunnskolen, jf. opplæringsloven §§ 1-1 og 13-3d. Samarbeidet er nærmere beskrevet i forskrift til opplæringsloven kapittel 20. Foreldresamarbeidet skal ha eleven i fokus og bidra til faglig og sosial utvikling, jf. forskrift til opplæringsloven § 20-1. Skolen er videre forpliktet til å holde kontakt med foreldrene gjennom opplæringsåret, og gjennom foreldremøte i starten av hvert opplæringsår skal foreldrene informeres om skolen, innholdet i opplæringen, foreldres medvirkning, rutiner og annet som er relevant for foreldrene.

Det er gitt nærmere beskrivelse av foreldresamarbeid i forskrift til opplæringsloven § 20-3:

> Foreldra har minst to gonger i året rett til ein planlagd og strukturert samtale med kontaktlæraren om korleis eleven arbeider dagleg, og eleven sin kompetanse i faga. I tillegg skal kontaktlæraren samtale med foreldra om den sosiale utviklinga og anna utvikling hos eleven. Samtalen skal klargjere korleis eleven, skolen og foreldra skal samarbeide for å leggje til rette for læringa og utviklinga til eleven. Eleven kan vere med i samtalen med foreldra. Når eleven har fylt 12 år, har han eller ho rett til å vere med i samtalen.

Forutsetninger for tilpasset opplæring

Ansvarsomfanget til kommuner i tilknytning opplæringsloven er fastsatt i opplæringsloven § 13-1. Av lovkravet går det frem at kommunen har ansvar for at kravene i opplæringsloven og forskriftene til loven er oppfylte. Videre står det at kommunen må stille til disposisjon de ressursene som er nødvendige for at kravene skal kunne oppfylles.

Det er fastsatt et forholdstall mellom lærere og elever i grunnskolen på skolenivå, ofte omtalt som lærernorm eller krav om lærertetthet, jf. forskrift til opplæringsloven § 14A-1. Forskriftsreglene om forholdstall innebærer at det maksimalt skal være 15 elever per lærer på 1. til 4. trinn og 20 elever per lærer på 5. til 10. trinn. I høringsnotatet fra Kunnskapsdepartementet angående forslag til ny opplæringslov og endringer i friskoleloven går det fram at:

> Kravet til forholdstall mellom lærere og elever er ikke et krav til den faktiske størrelsen på en undervisningsgruppe. Kommuner og skoler må selv fordele lærerressursene slik de mener er hensiktsmessig og forsvarlig, så lenge forholdstallet på hvert hovedtrinn ikke overstiger forskriftens maksimaltall for forholdet mellom lærere og elever.

I opplæringsloven § 10-8 går det fram at:

[59] Utdanningsdirektoratet. *Individuell vurdering Udir-2-2020.* Regelverkstolkning. Sist endret 10.05.2021.
[60] Utdanningsdirektoratet. *Individuell vurdering Udir-2-2020.* Regelverkstolkning. Sist endret 10.05.2021.

> Skoleeigaren har ansvar for å ha riktig og nødvendig kompetanse i verksemda. Skoleeigaren skal sørgje for at lærarar, rektorar og andre tilsette i skolen får høve til å utvikle seg fagleg og pedagogisk så dei kan vere på høgd med utviklinga i skolen og samfunnet.

Undervisningspersonalets kompetanse er et av mange tema også i drøftingen av forslag til ny opplæringslov, og i høringsnotatet fra Kunnskapsdepartementet presiseres blant annet følgende:

> Personer som ikke er ansatt i en undervisningsstilling, såkalte assistenter, kan hjelpe til i opplæringen dersom (1) de får nødvendig veiledning, (2) eleven får forsvarlig utbytte av opplæringen og (3) de ikke har ansvaret for opplæringen. Dette gjelder i all undervisning og følger av opplæringsloven § 10-11.

Av kommuneloven går overordnede krav til kommunens økonomiforvaltning fram. Blant annet går det frem av § 14-4 tredje ledd at «Økonomiplanen og årsbudsjettet skal settes opp i balanse og være realistiske, fullstendige og oversiktlige.»

Vedlegg 3: Sentrale dokumenter og litteratur

Lov og forskrift

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-2021-04-23-24 fra 01.01.2022.
- Kunnskapsdepartementet. Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova). LOV-2022-06-17-68 fra 01.08.2022.
- Kunnskapsdepartementet. Forskrift til opplæringslova. FOR-2006-06-23-724 fra 01.08.2006.

Forarbeider, rundskriv, veiledere, mv.

- Kunnskapsdepartementet. *Forslag til ny opplæringslov og endringer i friskoleloven* (2021). Høringsnotat.
- Kunnskapsdepartementet. *Om lov om endringar i opplæringslova og privatskolelova*, kap. 3. Ot.prp. nr. 40. (2007–2008).
- Kunnskapsdepartementet. *Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø).* Prop. 57 L (2016-2017).
- Utdanningsdirektoratet. *Individuell vurdering Udir-2-2020.* Regelverkstolkning. Sist endret 10.05.2021.
- Utdanningsdirektoratet. *Tilpasset opplæring.* Tema. Sist endret 31.03.2022.
- Utdanningsdirektoratet. *Tilrettelegging for barn og elever med stort læringspotensial*. Veileder. Tilrettelegging for barn og elever med stort læringspotensial. Sist endret 28.02.2023.
- Utdanningsdirektoratet. *Veilederen spesialundervisning: 4. Ordinær opplæring – bekymringsfasen – fase 1*. Sist endret 11.01.21.

Dokumenter fra kommunen

- Hole kommune. *Kommuneplanens samfunnsdel 2018-2030.* Vedtatt i kommunestyret 10.12.2018.
- Hole kommune. *Plan for Holeskolen 2016-2020*. Vedtatt av kommunestyret 14.03.2016.
- Hole kommune. *Overordnet sektorplan for oppvekst i Hole kommune*. Vedtatt av kommunestyret 2014.
- Hole kommune. *Leseplan 1-4 trinn*. Datert 19.01.2015.
- Hole kommune. *Leseplan 5-7 trinn.* Datert 19.01.2015.
- Hole kommune. *Leseplan 8-10 trinn*. Ikke datert.
- Hole kommune. *Overgangsplan barnehage til skole og SFO*. Ikke datert.
- Hole kommune. *Rutine for samarbeid – trinn.* Ikke datert.
- Hole kommune. *Rutine for tidlig innsats*. Ikke datert.
- Hole kommune. *Rutiner for oppfølging av fravær og nærværstiltak*. Mars 2022.
- Hole kommune. *Rutiner for spesialundervisning: henvisning, sakkyndig vurdering og enkeltvedtak*. Ikke datert.
- Hole kommune. *Saksgang bekymring til henvisning*. 27.02.2020.
- Hole kommune. *Henvisningsskjema PPT høst 2022*. Ikke datert.
- Hole kommune. *Skolefravær og nærværstiltak*. Ikke datert.
- Hole kommune. *IUP-mal.* Ikke datert.
- Hole kommune. *Retningslinjer for gjennomføring av lesekurs*. Ikke datert.
- Hole kommune. *Rutine for oppfølging av skolefravær/aktivitetsplantrinnsamtale/tidlig innsats på trinnsamtaler med ledelsen ved Vik skole*. Ikke datert.
- Hole kommune. *Tiltaksplan for tilpasset opplæring Holeskolen*. Ikke datert.
- Hole kommune. *Årshjul ressursteamleder*. Ikke datert.
- Hole kommune. *Kartlegging av matematikkunnskaper og lese/skriveferdigheter 1.-7. trinn*. Ikke datert.
- Hole kommune. *Kartlegging HUS (Hole Ungdomsskole).* Ikke datert.
- Hole kommune. *Kartleggingshjul PPT*. Ikke datert.
- Hole kommune. *Pedagogisk rapport for skole – enkeltperson*. Ikke datert.
- Hole kommune. *Stas jr_november*. Ikke datert.
- Hole kommune. *Ønsker kartlegging av ressursteam*. Ikke datert.
- Hole kommune. *Årshjul for kartlegginger i Holeskolen.* Ikke datert.

- Hole kommune. *Tilstandsrapport for Holeskolen – Skoleåret 2020-2021.* Datert 25.10.2021.
- Hole kommune. *Protokoll tilstandsrapport – Skoleåret 2020-2021.* Datert 13.12.2021.
- Hole kommune. *Tilstandsrapport for Holeskolen – Skoleåret 2021-2022.* Datert 30.08.2022.
- Hole kommune. *Protokoll tilstandsrapport – Skoleåret 2021-2022.* Datert 31.10.2022
- Hole kommune. *Kompetansekartlegging – spørreundersøkelse rapport*. Ikke datert.
- Hole kommune. *Antall elever og oversikt over elever med spesped.* Ikke datert.
- Hole kommune. *PPT veiledning i skole og barnehage vinter og vår 2022*. Ikke datert.
- Hole kommune. *Tiltaksplan – Søknad om prosjekt kompetanseløftet*. Ikke datert.
- Hole kommune. *Infoskriv til foresatte ved leselekser*. Ikke datert.
- Hole kommune. *Standarder for god klasseledelse*. Ikke datert.
- Hole kommune. Årshjul kartlegging ved Vik skole. Ikke datert.

Andre kilder

- Utdanningsdirektoratet. *Grunnskolens informasjonssystem (GSI).* Statistikk.

Deloitte.

Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NSE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries and territories serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's 330,000 people make an impact that matters at www.deloitte.no.

© 2023 Deloitte AS