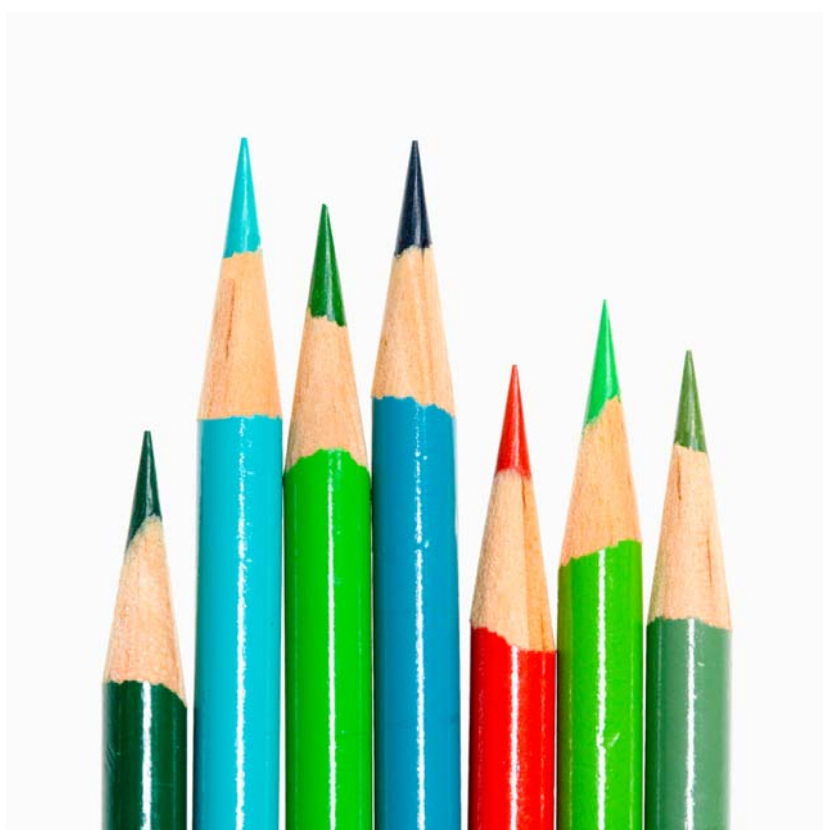


Forvaltningsrevisjon | Nøtterøy kommune
Måloppnåelse og ressursbruk i
Nøtterøyskolen



Sammendrag

De siste årene har det blitt satt i verk flere tiltak i Nøtterøyskolen, med sikte på å øke kvaliteten og måloppnåelsen. Dette dreier seg om utarbeidningen av en Kvalitetsplan, samt konkrete tiltak som satsing på lesing og innføring av kartleggingsprøver. Samtidig er det også gjort mer organisatoriske endringer som skal bidra til bedre styring og oversikt over status ved de ulike skolene. Innføringen av styringssamtaler står frem som et viktig tiltak for å sikre konkret oppfølging og ansvarliggjøring av den enkelte skole. Etter revisjonens vurdering synes iverksatte satsingsområder og tiltak å være hensiktsmessige, og i samsvar med nasjonale føringer for hva som er viktige momenter for å nå læringsmålene og bidra til gode prestasjoner. Ulike tiltak er satt i verk på bakgrunn av vurderinger av kvalitet og utfordringer i Nøtterøyskolen. Også de arbeidsmetodene kommunen har valgt å benytte i forbindelse med kvalitetsarbeid og satsingsområder, i form av blant annet bruk av arbeidsgrupper, involvering av personale samt bruk av forsøksprosjekter, synes hensiktsmessige. Samtidig er det revisjonens vurdering at kommunen har et forbedringspotensial når det gjelder erfaringsdeling mellom skolene i kommunen.

På kommunenivå har resultatene på nasjonale prøver blitt bedre siden 2007, men det kan være mange årsaker til denne utviklingen, og det er ikke mulig å fastslå en sikker sammenheng med konkrete tiltak som er iverksatt. På de enkelte skolene varierer resultatene en del fra år til år. Det synes likevel å være satt i verk hensiktsmessige systemer for å fange opp og analysere disse forskjellene og svingningene, slik at kommunen og skolene kan sette i verk målrettede tiltak. Revisjonen registrerer samtidig at andelen elever med fritak fra nasjonale prøver har økt på 5. trinn, og ligger over gjennomsnittet i Vestfold og nasjonalt. Kommunen opplyser at det vil bli tatt en gjennomgang av fritakspraksis ved skolene, noe revisjonen mener er viktig. Det er også viktig at kommunen sørger for at det alltid finnes enkeltvedtak om fritak fra nasjonale prøver.

Nøtterøy kommune har satset på tidlig innsats blant annet gjennom fokus på overgangen fra barnehage til skole, og denne satsingen synes vellykket. Ulike kartleggingsprøver er også tatt i bruk på alle trinn, blant annet for å identifisere elever med behov for særskilt oppfølging i ulike fag. I tillegg er 1. trinn ved barneskolene tildelt ekstra ressurser for å sikre høyere lærertetthet enn på øvrige trinn. På de fleste barneskolene er det imidlertid ikke satt i verk særskilte tiltak for å sikre økt lærertetthet i norsk og matematikk på 2., 3. eller 4. trinn. Revisjonen kan ikke se at dette er i samsvar med krav i oppl. § 1-3, der det går frem at kommunen på 1. – 4. trinn skal sørge for at den tilpassede opplæringen i norsk og matematikk blant annet innebærer særlig høy lærertetthet.

Gjennom undersøkelsen kommer det frem en oppfatning om at ressursituasjonen på skolene er vanskelig. Det blir i liten grad benyttet øremerkede ressurser i forbindelse med tildelingen av ressurser til skolene, og prioriteringen av tildelte ressurser er derfor i stor grad opp til den enkelte skole. Det går frem at tiltakene som er satt i verk de siste årene i liten grad har krevd ekstra ressurser, da det i stor grad dreier seg om bevisstgjøring og endrede måter å arbeide på. Samtidig går det frem at andelen elever med vedtak om spesialundervisning er økende, noe som kan ha sammenheng med at man med dagens ressursituasjon ikke klarer å sikre god nok tilpasset opplæring for alle elever innenfor den ordinære opplæringssituasjonen. Det blir vist til at det blir stadig mindre rom for eksempel for delingstimer og tolærersystem i den ordinære opplæringen.

Det er mulig at blant annet bruken av kartleggingsprøver og øvrige fokusområder har bidratt til at lærerne i større grad enn tidligere identifiserer enkelte elever som ikke får tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, og dermed bidrar til økt andel spesialundervisning. Dette er viktig for å sikre elevene tilpasset opplæring, og synes godt ivaretatt i Nøtterøy kommune. Også kommunens fokus

på nasjonale prøver og andre kartleggingsprøver, samt analyse og oppfølging av resultatene på slike prøver, er elementer som bidrar til å sikre tilpasset opplæring til den enkelte elev. Det at kommunen nå satser på vurdering for læring, vil også kunne ha positiv innvirkning på den tilpassede opplæringen.

Samtidig er økningen i andel elever med spesialundervisning etter revisjonens vurdering uheldig, da det medfører at stadig større ressurser bindes opp i spesialundervisningen, og muligheten til fleksibilitet i den ordinære opplæringen dermed blir mindre. Det er ikke i samsvar med opplæringsloven dersom ressursituasjonen medfører at elever med vedtak om spesialundervisning ikke får den opplæringen de har krav på i henhold til vedtak. Samtidig er det viktig at kommunen sikrer at man har tilstrekkelig med ressurser til å sikre den enkelte elevs rett til tilpasset opplæring. Revisjonen mener også at Nøtterøy kommune i større grad bør etablere systemer som gir føringer for løpende vurderinger av om gruppestørrelsen er pedagogisk forsvarlig.

Nøtterøy kommune har de siste årene etablert nye systemer for å ivareta opplæringslovens krav om forsvarlig system, blant annet ved å ta i bruk Kvalitetsloven som kvalitetssystem. Dette systemet benyttes imidlertid ikke som forutsatt, da det kommer frem at lærerne i liten grad bruker Kvalitetsloven. Revisjonen mener også at det er et forbedringspotensial knyttet til kommunens avviks- og forbedringssystem. Etter revisjonens vurdering bør dette videreutvikles slik at det bidrar til å fange opp og lukke avvik i forhold til et bredere spekter av kravene i opplæringsloven med forskrifter. Blant annet mener revisjonen at vurderinger knyttet til gruppestørrelse og tilpasset opplæring i større grad bør knyttes opp mot kommunens forsvarlige system, og også avvik fra disse kravene i opplæringsloven bør meldes gjennom avvikssystemet.

I forbindelse med det videre arbeidet med kvalitetssystemet, er det etter revisjonens vurdering positivt at kommunen nylig har gjennomført Utdanningsdirektoratets skoleeieranalyse.

Det er bestemt at skolene i Nøtterøy kommune hvert tredje år skal gjennomføre Utdanningsdirektoratets ståstedanalyse, noe som etter revisjonens vurdering synes å være en god ordning for å ivareta kravet om skolebasert vurdering. Gjennom styringssamtalene følger kommunenivået også opp den enkelte skole, og det går frem at det ved manglende oppfølging blir stilt konkrete krav til den enkelte skole/rektor. Videre utarbeidet Nøtterøy kommune i 2010 en rapport om tilstanden i opplæringen, i samsvar med krav i opplæringsloven. Denne synes å ha bidratt til å formidle sentral informasjon om status i Nøtterøyskolen til politisk nivå.

Innhold

Sammendrag	2
1. Innledning	5
1.1 Bakgrunn	5
1.2 Formål og problemstillinger.....	5
1.3 Metode.....	5
1.3.1 Innledning.....	5
1.3.2 Dokumentanalyse	5
1.3.3 Statistisk analyse	6
1.3.4 Intervju	6
1.3.5 Verifiseringsprosesser.....	6
1.4 Leserveiledning.....	6
2. Vurderinger	7
2.1 Innledning	7
2.2 Tiltak for å øke måloppnåelsen ved skolene i kommunen	7
2.2.1 Overordnet vurdering knyttet til måloppnåelse og ressursbruk	7
2.2.2 Tiltak som er satt i verk for å sikre god kvalitet på opplæringen	7
2.2.3 Sammenheng mellom iverksatte tiltak og ressursbruk på andre områder	8
2.2.4 Tidlig innsats	8
2.2.5 Iverksatte tiltaks effekt på måloppnåelsen.....	9
2.3 Forsvarlig system (jf. oppl. § 13-10).....	9
2.3.1 Overordnet vurdering knyttet til forsvarlig system	9
2.3.2 Systemer for å sikre at det blir gitt tilpasset opplæring i samsvar med opplæringsloven	10
2.3.3 Skolebasert vurdering	11
2.3.4 Årlig tilstandsrapport om opplæringen.....	11
2.3.5 Utarbeiding av tiltaksplaner og iverksetting i verk målrettede tiltak	11
3. Forslag til tiltak	12
Vedlegg 1: Revisjonskriterier	13
Vedlegg 2: Datagrunnlag	19
Vedlegg 3: Sentrale dokumenter og litteratur	42
Vedlegg 4: Høringsuttalelse	44

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Deloitte har med bakgrunn i bestilling fra kontrollutvalget i sak 13/11 den 17.2.2011, gjennomført en forvaltningsrevisjon av måloppnåelse og ressursbruk i Nøtterøyskolen.

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001).

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med prosjektet er å vurdere om kommunen har satt i verk hensiktsmessige tiltak for å sikre måloppnåelse og effektiv ressursbruk i Nøtterøyskolen. Videre er det et formål med prosjektet å vurdere om kommunen har et forsvarlig system som sikrer styring og kontroll innen skoleområdet.

Med bakgrunn i formålet er det utarbeidet følgende problemstillinger:

1. Er det de senere årene iverksatt hensiktsmessige tiltak for å øke måloppnåelsen ved skolene i kommunen?
 - a. Hvilke tiltak er satt i verk for å sikre god kvalitet på opplæringen i Nøtterøyskolen?
 - b. Har iverksatte tiltak ført til reduksjon i ressursbruk på andre områder innen Nøtterøyskolen?
 - c. Har kommunen sikret "tidlig innsats" i samsvar med krav i regelverket?
 - d. I hvilken grad har iverksatte tiltak hatt effekt på måloppnåelse? Herunder for eksempel:
 - i. Har iverksatte tiltak hatt innvirkning på resultatene på nasjonale prøver?
 - ii. Hvordan er utviklingen i ressursbruk til spesialundervisning sett i forhold til tilpasset opplæring generelt?
2. Har kommunen et forsvarlig system (jf. oppl. § 13-10) for å vurdere om elevene får den opplæringen de har krav på?
 - a. Hvordan sikrer kommunen at det blir gitt tilpasset opplæring i samsvar med opplæringsloven § 1-3?
 - b. Gjennomføres det skolebasert vurdering i samsvar med krav i regelverket?
 - c. Hvordan blir årlig tilstandsrapport om opplæringen brukt i arbeidet med å sikre god kvalitet i Nøtterøyskolen?
 - d. I hvilken grad utarbeides det tiltaksplaner og settes i verk målrettede tiltak på bakgrunn av vurderinger av kvalitet og utfordringer i Nøtterøyskolen?

1.3 Metode

1.3.1 Innledning

Revisjonen har samlet inn data til forvaltningsrevisjonsprosjektet ved hjelp av dokumentanalyse, statistisk analyse og kvalitative intervju.

1.3.2 Dokumentanalyse

Som del av dokumentanalysen har revisjonen blant annet hentet inn og gjennomgått kommunale styringsdokument og planer, budsjettokument, rutiner og retningslinjer, møtereferat, rapporter, undersøkelser og evalueringer som er gjennomført internt i kommunen.

1.3.3 Statistisk analyse

Revisjonen har gjort analyser av foreliggende statistikk fra KOSTRA, Skoleporten og GSI for å belyse problemstillingene. I tillegg er statistikker og sammenstillinger av statistikker som er mottatt fra Nøtterøy kommune gjennomgått og benyttet i arbeidet med forvaltningsrevisjonen.

1.3.4 Intervju

Det er gjennomført åtte intervju. Herunder intervju med kommunaldirektør for oppvekst og kultur, stabssjef for skole, en ansatt i staben ved skole- og barnehagekontoret, rektor ved tre av grunnskolene i kommunen, leder for PPT i kommunen og hovedtillitsvalgt for Utdanningsforbundet i Nøtterøy kommune.

1.3.5 Verifiseringsprosesser

Oppsummering/referat fra intervju er sendt til det enkelte intervjuobjekt for verifisering. Det er kun informasjon fra verifiserte intervjureferat som er brukt i rapporten.

Rapportutkast er sendt til rådmannen for verifisering og uttalelse. Rådmannen har verifisert datadelen i rapporten, og gitt en uttalelse til de vurderinger og forslag til tiltak som går frem av rapporten. På bakgrunn av rådmannens kommentarer til datadel og vurderinger ble det gjort noen justeringer i sammendraget, i tillegg til at tilleggsopplysninger ble tatt inn i rapportens datadel. Det ble også lagt til noen presiseringer i rapportens vurderingsdel. Rådmannens uttalelse følger som vedlegg 4 til rapporten.

1.4 Leserveiledning

Forvaltningsrevisjonsrapporten er videre strukturert på følgende vis:

- I kapittel to blir revisjonens vurderinger presentert. Vurderingene bygger på en analyse av datagrunnlaget opp mot revisjonskriteriene, med bakgrunn i problemstillingene for prosjektet.
- I kapittel tre presenterer revisjonen sine forslag til tiltak.
- I vedlegg 1 blir revisjonskriteriene presentert.
- I vedlegg 2 blir datagrunnlaget for forvaltningsrevisjonen presentert.

Vedlegg en om revisjonskriteriene og vedlegg to om datagrunnlaget kan benyttes som oppslagsverk som samlet sett gir bakgrunn for vurderingene.

2. Vurderinger

2.1 Innledning

I dette kapitlet fremgår revisjonens vurderinger. Kapitlet er strukturert i samsvar med problemstillingene i forvaltningsrevisjonen, som er benyttet som overskrifter. Under hver hovedproblemstilling inngår også en overordnet vurdering knyttet til det aktuelle temaet.

2.2 Er det de senere årene iverksatt hensiktsmessige tiltak for å øke måloppnåelsen ved skolene i kommunen?

2.2.1 Overordnet vurdering knyttet til måloppnåelse og ressursbruk

Undersøkelsen viser at det de siste årene har vært satt i verk flere tiltak i Nøtterøyskolen, med sikte på å øke kvaliteten og måloppnåelsen. Dette dreier seg om konkrete tiltak som satsing på lesing og innføring av kartleggingsprøver, men også om mer organisatoriske endringer som skal bidra til bedre styring og oversikt over status ved de ulike skolene. På bakgrunn av de opplysninger revisjonen har fått i forbindelse med forvaltningsrevisjonen, synes ulike tiltak å fungere etter hensikten, selv om det kan være noe forskjell fra skole til skole. Samtidig synes blant annet styringssamtaler mellom kommunenivået og de ulike skolene nå å fungere slik at man i stor grad kan fange opp disse forskjellene og eventuelle behov for tettere oppfølging fra kommunenivået. Den konkrete måloppnåelsen i form av bedre resultater på blant annet nasjonale prøver, er vanskelig å si noe sikkert om. Dette fordi det er snakk om et relativt kort tidsrom, og enkelte tiltak – som satsingen på vurdering for læring – bare er ”i startgropen”. På kommunenivå har resultatene på nasjonale prøver blitt bedret siden 2007, men det kan være mange årsaker til denne utviklingen. På de enkelte skolene varierer også resultatene en del fra år til år. Det synes likevel å være satt i verk hensiktsmessige systemer for å fange opp og analysere disse forskjellene og svingningene, slik at kommunen og skolene kan sette i verk målrettede tiltak.

I undersøkelsen kommer det frem en oppfatning om at ressursituasjonen på skolene er vanskelig, da særlig ved de mindre skolene i kommunen. Dette skyldes at ressursituasjonen i stadig mindre grad gir rom for eksempel for delingstimer og tolærersystem. Samtidig øker andelen elever med vedtak om spesialundervisning, noe som kan synes å ha sammenheng med at man med dagens ressursituasjon ikke klarer å sikre god nok tilpasset opplæring for alle elever innenfor den ordinære opplæringssituasjonen. Dette er etter revisjonens vurdering en lite gunstig situasjon, da det medfører at stadig større ressurser bindes opp i spesialundervisningen, og muligheten til fleksibilitet i den ordinære opplæringen dermed blir dårligere. Det er ikke i samsvar med opplæringsloven, dersom ressursituasjonen medfører at elever med vedtak om spesialundervisning ikke får den opplæringen de har krav på i henhold til vedtak. Samtidig er det viktig at kommunen sikrer at man har tilstrekkelig med ressurser til å oppfylle den enkelte elevs rett til tilpasset opplæring.

2.2.2 Hvilke tiltak er satt i verk for å sikre god kvalitet på opplæringen i Nøtterøyskolen?

Det viktigste enkelttiltaket som er satt i verk de senere årene, er slik revisjonen ser det utarbeidingen av en Kvalitetsplan. Det går frem av både dokumentasjon og intervju at denne har bidratt til økt fokus, og målrettet arbeid i skolene, ikke minst gjennom bruk av tester og oppfølgingen av disse. Også fokus på lesing er et prioritert tiltak, i tillegg til at kommunen har påbegynt en satsing på vurdering for læring. Dersom den videre satsingen på vurdering for læring fungerer som forutsatt, vil dette etter revisjonens vurdering kunne være et godt tiltak for ytterligere økning av kvalitet og måloppnåelse i Nøtterøyskolen.

Denne satsingen, blant annet i form av kollegaveiledning, vil også kunne bidra til økt deling av kompetanse, samt økt kunnskap om kompetansebehov hos den enkelte lærer og skolene som helhet.

Revisjonen vurderer også bruken av styringssamtaler som et viktig tiltak for å sikre konkret oppfølging og ansvarliggjøring av den enkelte skole, og ved enkelte skoler også av det enkelte team ved skolen.

Etter revisjonens vurdering synes iverksatte satsingsområder og tiltak å være hensiktsmessige, og i tråd med nasjonale føringer for hva som er viktige momenter for å nå læringsmålene og bidra til gode prestasjoner. Skolesektoren i Nøtterøy kommune synes også å ha hensiktsmessige arbeidsmetoder knyttet til kvalitetsarbeid og satsingsområder. Både bruk av arbeidsgrupper, involvering av personale, samt bruk av forsøksprosjekter synes å være hensiktsmessig når målet er å sette i gang målrettede og effektive satsinger og tiltak. Samtidig registrerer revisjonen at Nøtterøy kommune har et potensial når det gjelder erfaringsdeling mellom de ulike skolene. Det er eksempler på erfaringsdeling og kompetansehevede tiltak der skoler samarbeider og deler kunnskap med hverandre. Samtidig mener revisjonen at mulighet til å lære av hverandre, og dra nytte av erfaringer andre skoler har gjort seg, ikke er satt tilstrekkelig i system innenfor skolesektoren i Nøtterøy kommune. Dette gjelder ikke bare konkrete tiltak, men også skolenes arbeid med utviklingsplaner som verktøy i utviklingsarbeidet, samt involvering av ansatte i slike prosesser.

2.2.3 Har iverksatte tiltak ført til reduksjon i ressursbruk på andre områder innen Nøtterøyskolen?

Da det ikke blir benyttet øremerkede ressurser i forbindelse med tildelingen av ressurser til skolene i Nøtterøy, har det ikke vært noen særskilte endringer i ressurstildelingen i forbindelse med de tiltak som er iverksatt de senere årene. Det er opp til den enkelte skole å prioritere tildelte ressurser, og det går frem at det kan variere noe fra skole til skole i hvilken grad prioriteringen av ressurser er endret som følge av bestemte tiltak. Samtidig går det frem at tiltakene som er satt i verk i liten grad har krevd ekstra ressurser. I stor grad dreier det seg om bevisstgjøring og noe endrede måter å arbeide på. I den grad iverksatte tiltak krever ressurser ved skolene, dreier det seg i stor grad om behov for vikarer i forbindelse med kompetanseheving og deltakelse i ulike fora.

Det er vanskelig å fastslå en klar sammenheng mellom iverksatte tiltak og ressursbruk, samt å spesifisere hvor store ressurser konkrete tiltak har krevd i kommunen eller ved den enkelte skole. Det som likevel kan slås fast, er at ressursbruken til spesialundervisning ikke er redusert de senere årene, til tross for de tiltak som er satt i verk. Dette kommer vi nærmere inn på under avsnitt 2.2.5 nedenfor.

2.2.4 Har kommunen sikret "tidlig innsats" i samsvar med krav i regelverket?

Nøtterøy kommune har satset på tidlig innsats blant annet ved fokus på overgang mellom barnehage og skole. Denne satsingen synes vellykket, både basert på informasjon i intervju og basert på blant annet evalueringer/tilbakemeldinger knyttet til gjennomførte BS-seminar. Ulike kartleggingsprøver er også tatt i bruk på alle trinn, blant annet for å identifisere elever med behov for særskilt oppfølging i ulike fag. Videre er 1. trinn på samtlige barneskoler i kommunen tildelt mer ressurser enn de øvrige trinnene, for å sikre høyere lærertetthet. Også PPT har spesielt fokus på 1. trinn i forbindelse med det systemrettede arbeidet som blir utført. En av barneskolene har gjennom skolens prioritering av tildelte ressurser også sørget for at 2. trinn får noen timer ekstra per uke blant annet til deling og grupper. På de øvrige barneskolene er det ikke satt i verk særskilte tiltak for å sikre økt lærertetthet verken på 2., 3. eller 4. trinn. Revisjonen kan ikke se at dette er i samsvar med krav i opplæringsloven § 1-3 om at kommunen på 1. – 4. årstrinn skal *"sørgje for at den tilpassa opplæringa i norsk eller samisk og matematikk mellom anna inneber særleg høg lærartettleik (...)"*.

Det kommer også frem at man både på skole- og kommunenivå ser at det er et stort potensial når det gjelder tidlig innsats, og da spesielt med tanke på å øke lærertettheten på de lavere trinnene. Samtidig blir det vist til at man per i dag ikke har ressurser til denne typen tiltak, til tross for at flere peker på at det er sannsynlig at økt bruk av ressurser på de laveste trinnene vil virke positivt inn på måloppnåelse og prestasjoner.

2.2.5 I hvilken grad har iverksatte tiltak hatt effekt på måloppnåelse?

Resultater på nasjonale prøver

Det er de senere årene satt i verk en del tiltak i Nøtterøyskolen, med den hensikt å bedre kvaliteten på opplæringen blant annet målt gjennom resultater på nasjonale prøver. I samme periode har også resultatene på de nasjonale prøvene blitt bedre på kommunenivå. Det er likevel ikke mulig å peke på klare årsakssammenhenger, da det går frem at det også er andre forhold som kan ha påvirket resultatene på de nasjonale prøvene.

Revisjonen registrerer at andelen elever med fritak fra nasjonale prøver på barnetrinnet er høyere i Nøtterøy kommune enn gjennomsnittet i Vestfold og nasjonalt. Det kommer også frem at ikke alle skoler har fattet enkeltvedtak om fritak fra nasjonale prøver. Fritakspraksis ved de enkelte skolene kan påvirke resultatene, og det er derfor positivt at man i Nøtterøy kommune vil ha en ny gjennomgang av denne praksisen før nasjonale prøver høsten 2011. Det er også viktig at alle skoler sikrer at det i samsvar med regelverket blir fattet enkeltvedtak om fritak. Dette kan etter revisjonens vurdering bidra til å heve terskelen for å gi elever fritak fra de nasjonale prøvene.

Utviklingen i ressursbruk til spesialundervisning sett i forhold til tilpasset opplæring generelt

Ressursbruken til spesialundervisning har de senere årene økt på grunn av at det er en økende andel elever med enkeltvedtak om spesialundervisning ved skolene i kommunen. Undersøkelsen tyder ikke på at iverksatte tiltak i seg selv har hatt noen effekt på fordelingen av ressurser mellom spesialundervisning og ordinær tilpasset opplæring. Samtidig er det mulig at blant annet bruken av kartleggingsprøver og øvrige fokusområder har bidratt til at lærerne i større grad enn tidligere identifiserer enkeltelever som ikke får tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, og at dette har bidratt til økningen i andel elever med spesialundervisning.

I forbindelse med forvaltningsrevisjonen blir det vist til at skolene ikke i tilstrekkelig grad får dekket ressursbehovet i forbindelse med spesialundervisningen, slik at dette behovet til dels må dekkes gjennom skolenes ramme. Når den totale ressurstilgangen i Nøtterøyskolen har blitt redusert i samme periode, innebærer dette reduserte ressurser til tilpasset opplæring generelt, noe som med stor sannsynlighet bidrar til at man kommer inn i en "ond sirkel" der stadig flere elever har behov for spesialundervisning, og det dermed blir stadig mindre ressurser til ordinær tilpasset opplæring. Dette er en utvikling det er viktig at Nøtterøy kommune tar alvorlig, og kommunen bør vurdere om det er mulig å sette i verk tiltak for å snu denne utviklingen. Samtidig vil revisjonen påpeke at i den grad det blir vurdert at elever ikke har tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har disse elevene rett på spesialundervisning. Det er derfor viktig at kommunen ikke ensidig satser på å redusere andelen elever med vedtak om spesialundervisning, men derimot har fokus på hva som skal til for at disse elevene kan få et tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet.

2.3 Har kommunen et forsvarlig system (jf. oppl. § 13-10) for å vurdere om elevene får den opplæringen de har krav på?

2.3.1 Overordnet vurdering knyttet til forsvarlig system

Nøtterøy kommune har de siste årene etablert nye systemer for ivaretagelse av kravet om forsvarlig system, blant annet gjennom bruk av Kvalitetslosen som kvalitetssystem. Undersøkelsen viser imidlertid at kvalitetssystemet ikke blir benyttet som forutsatt. Flere av de som er intervjuet viser til at lærerne i liten grad bruker kvalitetssystemet, og det er usikkerhet knyttet til i hvilken grad alle avvik fra regelverket blir meldt gjennom avvikssystemet. Det går også frem at det ikke i tilstrekkelig grad er sørget for at systemet er oppdatert. Etter revisjonens vurdering bør Nøtterøy kommune arbeide med å videreutvikle sitt system som skal bidra til at skoleeier sikrer at kravene i regelverket blir etterlevd (jf. §

13-10 i opplæringslova), og sikre at systemet "lever" i organisasjonen, jf veilederen til kravet om skoleeiers forsvarlige system, utarbeidet av Utdanningsdirektoratet og KS.

Kommunen bør også vurdere hvordan man kan videreutvikle avviks- og forbedringssystemet slik at det bidrar til å fange opp og lukke avvik i forhold til et bredere spekter av kravene i opplæringsloven og forskriftene til loven enn det gjør per i dag. Undersøkelsen viser at det i stor grad er avvik knyttet til oppl. kapittel 9a som per i dag blir meldt gjennom avvikssystemet.

Revisjonen vil bemerke at gjennomføring av Skoleeieranalysen våren 2011 er et godt tiltak som kan bidra til å gi kommunen viktig informasjon om hvor det bør settes inn tiltak for å bedre system og rutiner. De foreløpige resultatene bekrefter etter revisjonens vurdering behovet for å videreutvikle avviks- og forbedringssystemet, da svært få respondenter mener at kommunen har avsatt tilstrekkelig med ressurser til at skolene kan oppfylle krav i opplæringsloven. Dersom det er slik at lærere og/eller skoleledelsen mener at opplæringsloven blir brutt, er det viktig at dette synliggjøres gjennom å melde avvik.

2.3.2 Hvordan sikrer kommunen at det blir gitt tilpasset opplæring i samsvar med opplæringsloven § 1-3?

Nøtterøy kommune har de siste årene hatt fokus på nasjonale prøver og ulike kartleggingsprøver, samt analyse og oppfølging av resultatene på slike prøver. Dette er viktige elementer for å sikre tilpasset opplæring til den enkelte elev. Satsingen på vurdering for læring er etter revisjonens vurdering også et godt tiltak for å sikre at det blir gitt tilpasset opplæring.

Det at stadig flere elever blir tilmeldt PPT for vurdering av behov for spesialundervisning, indikerer at lærere ved skolene i kommunen gjør en konkret vurdering av enkeltelevers utbytte av opplæringstilbudet, og av muligheten til å gi elevene tilpasset opplæring i den ordinære undervisningssituasjonen. Spesialundervisning er også en form for tilpasset opplæring, og i den grad elever ikke har tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, er det viktig at lærerne fanger opp dette. På bakgrunn av de opplysninger som har fremkommet i forbindelse med forvaltningsrevisjonen, synes dette godt ivaretatt i Nøtterøyskolen.

Samtidig viser undersøkelsen at det er en oppfatning om at blant annet manglende mulighet til klassedeling og tolærersystem gir utfordringer med tanke på muligheten til å gi tilpasset opplæring. Basert på dette mener revisjonen at Nøtterøy kommune i større grad bør etablere systemer for løpende vurderinger knyttet til om gruppestørrelsen er pedagogisk forsvarlig. Det går frem at det ved sammensetting av grupper før skoleårets start blir gjort en grundig vurdering av hvordan klassene best kan settes sammen for å sikre blant annet pedagogisk forsvarlig gruppestørrelse. Samtidig vil revisjonen bemerke at vurderinger knyttet til pedagogisk forsvarlig gruppestørrelse er viktig ikke bare ved inndeling av elevene i grupper/klasser, men også fortløpende i skoleåret. I forbindelse med slike vurderinger må det benyttes skjønn, da kravet om pedagogisk forsvarlig gruppestørrelse er en rettslig standard. Både elevsammensetning, personalets forutsetninger, temaet det skal undervises i, arbeidsform og fysiske rammebetingelser vil kunne spille inn. Dette innebærer også at vurderingen kan variere over tid, jf forarbeidene til opplæringsloven § 8-2. For den enkelte lærer, som til daglig erfarer hvordan klassene og undervisningen fungerer, kan det likevel være vanskelig å vurdere hva som er pedagogisk forsvarlig gruppestørrelse, og dermed når det er behov for eksempel for å melde fra om eventuelle avvik knyttet til dette kravet i loven. I denne sammenheng kan det være nyttig om kommunen har etablert et system som blant annet gir føringer for denne typen vurderinger.

Videre mener revisjonen at vurderinger både knyttet til gruppestørrelse og tilpasset opplæring i større grad bør være knyttet opp mot kommunens forsvarlige system, og at man bør etterstrebe at også avvik fra kravene om tilpasset opplæring og pedagogisk forsvarlig gruppestørrelse blir meldt gjennom avvikssystemet. Dette vil blant annet kunne bidra til en bevisstgjøring knyttet til kravene i regelverket, og til en synliggjøring av de utfordringene skolene står overfor.

2.3.3 Gjennomføres det skolebasert vurdering i samsvar med krav i regelverket?

Det har tidligere vært krav om at alle skolene skulle gjennomføre en årlig skolebasert vurdering. Dette kravet har kommunen gått bort fra, og det er i stedet stilt krav om at skolene hvert tredje år skal gjennomføre Utdanningsdirektoratets ståstedsanalyse. Ståstedsanalysen forutsetter ansattes deltakelse i vurderingsprosessen, og dekker en rekke forhold knyttet til blant annet resultater og læring. Etter revisjonens vurdering synes dette å være en god ordning for å ivareta kravet om jevnlig å vurdere i hvilken grad organiseringen, tilretteleggingen og gjennomføringen av opplæringen medvirker til å nå de målene som er fastsatt i læreplanverket for Kunnskapsløftet, jf forskrift til opplæringsloven § 2-1.

2.3.4 Hvordan blir årlig tilstandsrapport om opplæringen brukt i arbeidet med å sikre god kvalitet i Nøtterøyskolen?

Det ble i 2010 utarbeidet en tilstandsrapport om opplæringen i samsvar med krav i opplæringsloven. Denne dekket en rekke forhold knyttet til grunnskoleopplæringen i Nøtterøy kommune, og rapporten ble behandlet i flere politiske utvalg, deriblant kommunestyret. Rapporten synes å ha bidratt til å formidle sentral informasjon om status i Nøtterøyskolen til politisk nivå, og saksfremlegget viste også til evalueringen av Kvalitetsplanen for på denne måten å knytte ulike dokumenter og saker sammen. Da man allerede hadde utviklet en kvalitetsplan for Nøtterøyskolen, og parallelt med tilstandsrapporten hadde en pågående prosess med evaluering av Kvalitetsplanen, synes dette å være en hensiktsmessig måte å bruke tilstandsrapporten på.

2.3.5 I hvilken grad utarbeides det tiltaksplaner og settes i verk målrettede tiltak på bakgrunn av vurderinger av kvalitet og utfordringer i Nøtterøyskolen?

Gjennom Kvalitetsplanen er det utarbeidet en overordnet tiltaksplan for Nøtterøyskolen, med tilhørende målrettede tiltak. Dette arbeidet er gjort med bakgrunn i vurderinger av kvalitet og utfordringer i Nøtterøyskolen, blant annet basert på resultatene på nasjonale prøver i 2007. Av Kvalitetsplanen fremgår en del konkrete tiltak som skal følges opp av alle skolene, som for eksempel kartleggingsprøvene. For øvrig viser tiltaksplanen til enkelte satsingsområder, som skolene i stor grad selv kan konkretisere i form av utarbeiding av egne tiltak tilpasset den enkelte skole. Gjennom styringssamtalene følger kommunenivå opp hvordan den enkelte skole arbeider med iverksetting av tiltak, og det går frem at det ved manglende oppfølging blir stilt konkrete krav til den enkelte skole/rector.

Noen skoler utarbeider svært konkrete planer med tiltak, ansvarlig og tidsplan for gjennomføringen av tiltakene, gjennom skolens utviklingsplan. Dette synes etter revisjonens vurdering å være en hensiktsmessig måte å arbeide på, for å konkretisere den enkelte skoles utfordringer og tiltak, og for å synliggjøre både det arbeid som blir gjort, og det som eventuelt ikke blir gjort.

Undersøkelsen viser at det er bred enighet både om sentrale utfordringer og om satsingsområder. Det synes også i hovedsak å være en hensiktsmessig fordeling mellom satsinger og tiltak som er felles for alle skolene, og den friheten hver enkelt skole har til å utarbeide egne tiltak. For å sikre at alle skoler har fokus på dette arbeidet, er det etter revisjonens vurdering svært viktig med en tett oppfølging fra kommunenivå, noe det per i dag synes å være. Det er også revisjonens vurdering at det vil være hensiktsmessig med større grad av erfaringsdeling mellom skolene, både når det gjelder konkrete tiltak, og fremgangsmåter for å analysere situasjonen og utarbeide tiltaksplaner. Dette vil blant annet sikre at skoler får informasjon om tiltak og arbeidsmetoder som har vist seg å være vellykket ved andre skoler.

3. Forslag til tiltak

På bakgrunn av funnene i forbindelse med forvaltningsrevisjonen, anbefaler revisjonen at Nøtterøy kommune gjennomfører følgende tiltak:

1. I større grad legger til rette for og sikrer erfaringsdeling mellom skolene vedrørende tiltak og arbeidsmåter.
2. Iverksetter tiltak for å sikre særlig høy lærertetthet i norsk og matematikk på 1. – 4. trinn, i samsvar med krav i oppl. § 1-3.
3. Sikrer at skolene har lik praksis med hensyn til fritak fra nasjonale prøver, og at det alltid fattes enkeltvedtak om fritak.
4. Etablerer systemer som gir føringer for løpende vurdering av hvorvidt klasser/grupper er pedagogisk forsvarlige.
5. Vurderer hvilke tiltak som kan settes inn for å søke å snu utviklingen der stadig flere elever har behov for spesialundervisning.
6. Sikrer at elever med enkeltvedtak om spesialundervisning får den opplæringen de skal ha ifølge vedtaket.
7. Videreutvikler sitt system for å vurdere om opplæringen er i samsvar med regelverket, jf krav om forsvarlig system i oppl. § 13-10. Herunder arbeider for bedre implementering av systemet i hele organisasjonen.
8. Arbeider for å videreutvikle avviks- og forbedringssystemet for å sikre at det omfatter alle typer avvik fra opplæringsloven og forskriftene til loven.

Vedlegg 1: Revisjonskriterier

Innhold

1.1 Innledning	13
1.2 Tilpasset opplæring	13
1.3 Underveisvurdering.....	15
1.4 Nasjonale prøver og kartleggingsprøver	15
1.5 Forsvarlig system	16
1.6 Kommunale målsettinger	17

1.1 Innledning

Revisjonskriteriene er et sett av målekriterier som danner utgangspunkt for undersøkelsen. For å svare på problemstillingene, blir datagrunnlaget i undersøkelsen vurdert opp mot revisjonskriteriene.

Opplæringsloven med forskrifter utgjør en sentral del av revisjonskriteriene i dette prosjektet, sammen med dokumenter som beskriver Nøtterøy kommunes egne målsettinger og retningslinjer.

Revisjonskriteriene er presentert i underkapittel organisert etter tema.

1.2 Tilpasset opplæring

I § 1-3 i opplæringsloven blir det slått fast at all opplæringen skal *"tilpassast evnene og føresetnadane hjå den enkelte eleven"*. Videre fremgår det av § 1-3 at kommunen på 1. til 4. årstrinn skal sørge for at den tilpassede opplæringen i norsk eller samisk og matematikk *"mellom anna inneber særleg høg lærartettleik, og er særleg retta mot elevar med svak dugleik i lesing og rekning."*

I Ot.prp.nr.55 (2008-2009) går det frem at formålet med plikten til tidlig innsats er *"å styrkje dei grunnleggjande dugleikane i lesing og rekning, jf. kompetansemåla i læreplanen"*¹.

Videre går følgende frem av kommentarene til § 1-3, ny overskrift og nytt andre ledd, i Ot.prp.nr.55 (2008-2009):

"(...) Plikta til tidleg innsats etter andre ledd skal m.a. innebere « særleg høg lærartettleik ». I dette ligg ei plikt til å sørkje for ein lærartettleik på desse trinna i dei aktuelle faga, slik at elevane får ein

¹ Side 59.

ekstra innsats i opplæringa av grunnleggjande dugleikar. Akkurat kor høg lærartettleiken skal vere, konkret, følgjer ikkje av lova. Føresegna fungerer som rettsleg standard. (...)"²

Om tilpasset opplæring generelt står blant annet følgende i NOU 2003:16:

"Å forsterke målsettingen om tilpasset opplæring innebærer en skjerpet oppmerksomhet på den lærende og den lærendes motivasjon og opplæringsbehov. Systematisk oppfølging av kvalitetsutviklingen på individnivå er et viktig virkemiddel i denne ambisjonen"³.

Videre blir tilpasset opplæring beskrevet på følgende vis i St.meld.nr 16 (2006-2007)⁴:

"Tilpasset opplæring er et gjennomgående prinsipp i hele grunnopplæringa. Kravet om at opplæringa skal være tilpasset elevenes evner og forutsetninger, er nedfelt i opplæringslovens § 1-2⁵, som også er lovens formålsbestemmelse. Tilpasset opplæring er ikke et mål, men et virkemiddel for læring. Alle elever skal i arbeidet med fagene møte realistiske utfordringer og krav de kan strekke seg mot, og som de kan mestre på egen hånd eller sammen med andre. Elevene har ulike utgangspunkt og ulike behov i arbeidet med de nasjonalt fastsatte kompetansemålene.

Tilpasset opplæring kjennetegnes ved variasjon i bruk av arbeidsoppgaver, lærestoff, arbeidsmåter, læremidler og variasjon i organisering av og intensitet i opplæringen. Tilpasset opplæring innebærer høy bevissthet i valg av virkemidler med sikte på å fremme den enkeltes og fellesskapets læring. (...). Spesialundervisning kan være nødvendig for å oppfylle plikten til å gi tilpasset opplæring."

I opplæringsloven § 5-1, første ledd, går det frem at *"elevar som ikkje har eller som ikkje kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet, har rett til spesialundervisning."*

Elevens rett etter opplæringslovens § 5-1 er en individuell rett. Dette innebærer ifølge veileder om spesialundervisning fra Utdanningsdirektoratet⁶ at skoleeier, når det er vurdert at en elev ikke kan få *tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet*, ikke kan avvise denne retten. Videre kan skoleeier ikke begrense den særskilte tilretteleggingen for eksempel med bakgrunn i at skoleeier ikke har økonomiske ressurser til dette.

Opplæringsloven § 8-2 beskriver krav knyttet til organiseringen av elevene i klasser eller basisgrupper:

"I opplæringa skal elevane delast i klassar eller basisgrupper som skal vareta deira behov for sosialt tilhør. For delar av opplæringa kan elevane delast i andre grupper etter behov. Til vanleg skal organiseringa ikkje skje etter fagleg nivå, kjønn eller etnisk tilhør. Klassane, basisgruppene og gruppene må ikkje vere større enn det som er pedagogisk og tryggleiksmessig forsvarleg."

I forarbeidene til opplæringsloven går følgende frem om pedagogisk forsvarlig gruppestørrelse:

"Kva som er pedagogisk forsvarleg i den konkrete opplæringssituasjonen må vurderast etter skjønn (rettsleg standard). Det vil for eksempel kunne avhenge av elevsamansetninga, der det er lagt vekt på både individuelle og kollektive eigenskapar og aldersblanding. Vidare vil føresetnadene til og talet på det pedagogiske personalet ha betydning, men også det temaet det skal givast opplæring i, kva slags arbeidsform som blir nytta og dei fysiske rammevilkåra. Vurderinga vil derfor kunne variere over tid."⁷

² Ot.prp.nr. 55 (2008-2009). Om lov om endringar i opplæringslova og privatskolelova. Pkt 13.1.

³ Side 12.

⁴ Side 76.

⁵ Senere endret til § 1-3.

⁶ Utdanningsdirektoratet: Spesialundervisning. Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning.

⁷ Ot.prp.nr.67 (2002-2003) (endringlov) Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) Kapittel 8 Merknader til dei enkelte paragrafane i lovforslaget.

1.3 Underveisvurdering

I § 3-11 i forskrift til opplæringsloven står følgende om underveisvurdering:

”Undervegsvurdering skal brukast som ein reiskap i læreprosessen, som grunnlag for tilpassa opplæring og bidra til at eleven, lærlingen og lære kandidaten aukar kompetansen sin i fag, jf. § 3-2. Undervegsvurderinga skal gis løpande og systematisk og kan vere både munnleg og skriftleg.

Undervegsvurderinga skal innehalde grunnleggjande informasjon om kompetansen til eleven, lærlingen og lære kandidaten og skal givast som meldingar med sikte på fagleg utvikling. (...)”

Om halvårsvurdering i fag for elever står følgende i forskrift til opplæringsloven § 3-13:

”Halvårsvurdering i fag er ein del av undervegsvurderinga og skal syne kompetansen til eleven i forhold til kompetansemåla i læreplanverket. Ho skal også gi rettleiing om korleis eleven kan auke kompetansen sin i faget.

Det skal bli gitt halvårsvurdering utan karakter gjennom heile grunnopplæringa.

Frå 8. årstrinnet skal eleven ha halvårsvurdering utan karakter og halvårsvurdering med karakter. Halvårsvurderinga med karakter skal gi uttrykk for den kompetansen eleven har nådd ut frå det som er forventa på tidspunktet for vurderinga. (...)”

På Utdanningsdirektoratets nettside går det fram at ”*Underveisvurdering kan styrke elevers læring dersom både lærer og elev bruker vurderingsinformasjon til å justere og tilpasse opplæringa underveis. Dette kalles vurdering for læring.*”⁸

1.4 Nasjonale prøver og kartleggingsprøver

I § 2-4, første ledd, i forskrift til opplæringsloven står følgende om prøver, utvalgsprøver og andre undersøkelser:

”Elevar skal delta i prøver, utvalgsprøver og andre undersøkingar fastsette av departementet. Skoleeigaren skal sørge for at dette blir gjennomført”.

Etter § 2-4, annet ledd er det på visse vilkår anledning til å gi fritak fra å delta på prøvene:

”For elevar som får spesialundervisning etter kapittel 5 i opplæringslova, og når det dessutan er klart at prøvene ikkje vil ha mykje å seie for opplæringa til eleven, kan skolen gjere vedtak om å frita eleven frå å delta i prøvene. Det same gjeld grunnskoleelevar som får særskild språkopplæring etter opplæringslova § 2-8, og elevar som går i vidaregåande opplæring, og som følgjer individuell opplæringsplan i norsk. Eleven sjølv eller foreldra eller dei føresette kan likevel bestemme at eleven skal ta prøvene. (...)”

På Kunnskapsdepartementets nettside går følgende fram om nasjonale prøver⁹:

”Målet med de nasjonale prøvene er å vurdere om skolen lykkes med å utvikle elevenes grunnleggende ferdigheter. Prøvene som gjennomføres skal ha høy faglig kvalitet, og resultatene skal brukes som grunnlag for kvalitetsutvikling på skoler, hos skoleeiere og på regionalt og nasjonalt nivå.

⁸ <http://www.skolenettet.no/Moduler/Vurdering/Templates/Pages/StartPage.aspx?id=64600&epslanguage=NO>. Mai 2011.

⁹ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/tema/grunnopplaring/nasjonale-prover-og-kartleggingsprover.html?id=574343>. Mai 2011.

Nasjonale prøver gjennomføres i lesing på norsk og engelsk og regning på 5. og 8. trinn. Prøveresultatene kartlegger elevenes ferdigheter i forhold til læreplanens mål for grunnleggende ferdigheter etter 4. og 7. trinn. Resultatene skal være tilgjengelige for dem som skal arbeide med kvalitetsutvikling i skolen, men det skal ikke legges til rette for rangering av skoler.”

I Utdanningsdirektoratets retningslinjer for gjennomføring av nasjonale prøver går det frem at avgjørelser om fritak fra deltakelse i nasjonale prøver er vedtak etter forvaltningsloven¹⁰:

”Avgjørelsen om fritak krever at formkravene til enkeltvedtak etter forvaltningsloven følges. Dette innebærer blant annet skriftlighet, begrunnelse og klageadgang.

Avgjørelsen om fritak er lagt på skolenivå og forutsetter ikke delegering fra kommunenivå.”

Følgende går frem om kartleggingsprøver på Kunnskapsdepartementets nettside:

”Kartleggingsprøvene er et verktøy for lærere og for skolen i arbeidet med å avdekke individuelle behov hos elevene og tilrettelegge opplæringen på individ, gruppenivå og skolenivå. Resultater fra kartleggingsprøvene rapporteres ikke til nasjonalt nivå.

Skolene skal gjennomføre obligatoriske kartleggingsprøver i lesing på 1. trinn og i regning/tallforståelse og i lesing på 2. trinn i grunnskolen. Våren 2010 skal det også gjennomføres kartleggingsprøver i lesing på 3. trinn.”

1.5 Forsvarlig system

Av opplæringsloven § 13-10 går det frem at:

”Kommunen (...) har ansvaret for at krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte, under dette å stille til disposisjon dei ressursane som er nødvendige for at krava skal kunne oppfyllest.

Kommunen (...) skal ha eit forsvarleg system for vurdering av om krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte. Kommunen (...) skal ha eit forsvarleg system for å følgje opp resultatane frå desse vurderingane og nasjonale kvalitetsvurderingar som departementet gjennomfører med heimel i § 14-1 fjerde ledd. Som ein del av oppfølgingsansvaret skal det utarbeidast ein årleg rapport om tilstanden i grunnskoleopplæringa (...), knytt til læringsresultat, fråfall og læringsmiljø. Den årlege rapporten skal drøftast av skoleeigar dvs. kommunestyret, (...).”

I rundskriv fra Kunnskapsdepartementet¹¹ blir det vist til at tilstandsrapporten i tillegg til de tema som er spesielt nevnt i loven, kan utvides med annen omtale som skoleeierne mener er hensiktsmessig ut fra lokale behov.

I Ot.prp. nr. 55 (2003-2004)¹² står følgende om § 13-10:

”Skoleeigarane står fritt til å forme ut sine egne system, tilpassa lokale forhold. (...). Det er ikkje lagt føringar for korleis systemet skal vere, utover det at det er eit krav at systemet for vurdering og resultatoppfølging skal vere forsvarleg. Eit forsvarleg system er eit system som er eigna til å avdekkje eventuelle forhold som er i strid med lov og forskrift, og som sikrar at det blir sett i verk adekvate tiltak der det er nødvendig. Eit forsvarleg system føreset jamleg resultatoppfølging og vurdering av om lovverket blir følgt.”

¹⁰ Utdanningsdirektoratet: *Retningslinjer for gjennomføringen av nasjonale prøver høsten 2010*. Versjon september 2010.

¹¹ F-12-09

¹² Ot.prp. nr. 55 (2003-2004): Kapittel 6, *Merknader til dei enkelte paragrafane*.

Utdanningsdirektoratet har i samarbeid med Kommunenes Sentralforbund (KS) utarbeidet en veileder om kravet til skoleeiers forsvarlige system¹³. Veilederen inneholder blant annet en punktvis liste over hva som bør inngå i et forsvarlig system:

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

Videre går det frem at systemet skal kunne dokumenteres skriftlig.

Det fremgår også av veilederen at et forsvarlig system skal "leve" i organisasjonen, og at et viktig element er å sikre informasjonsflyt slik at mangler og svakheter blir rapportert til rette vedkommende.

I forskrift til opplæringsloven § 2-1 fremgår krav til skolebasert vurdering:

"Skolen skal jamleg vurdere i kva grad organiseringa, tilrettelegginga og gjennomføringa av opplæringa medverkar til å nå dei måla som er fastsette i Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Skoleeigaren har ansvar for å sjå til at vurderinga blir gjennomført etter føresetnadene."

1.6 Kommunale målsettinger

Planen *Kvalitet i Nøtterøyskolen* (heretter omtalt som *Kvalitetsplanen*) ble utarbeidet våren 2008, og vedtatt i kommunestyret i møte 18.6.2008 (K-sak 056/08). Av forordet går det fram at planen er ment som en hjelp til skolene for å systematisere kvalitetsarbeidet.

Et sentralt utgangspunkt for arbeidet med planen, var resultatene på de nasjonale prøvene i lesing, regning og engelsk høsten 2007. I *Kvalitetsplanen* blir det vist til at resultatene i Nøtterøy kommune lå noe under landsgjennomsnittet, og også noe under gjennomsnittet i Vestfold. Det blir videre vist til at Nøtterøy kommune har forutsetninger for å oppnå bedre faglige resultater, med høy score på levekårsstatistikker og en ressursinnsats som ikke er mindre enn i andre kommuner. I *Kvalitetsplanen* blir det blant annet vist til viktigheten av ulike typer kompetansetiltak, samt at det er viktig å kunne måle hvordan den enkelte leder og lærer utfører jobben, og hvordan det fungerer. Det går fram at vurdering og gode tilbakemeldinger må være en del av hverdagen og det kvalitativt gode læringsarbeidet, og at *"På samme måte som elevene trenger tilbakemeldinger, krav og oppfølging, er dette også en viktig lederoppgave overfor sine ansatte."*¹⁴

Tiltakene i planen er presentert i en tipunktliste, og det går fram at *"det fra Rådmannens side er en klar føring at planen skal følges ved alle skolene i åra som kommer."*¹⁵

¹³ Utdanningsdirektoratet/KS (2004): *Veileder om kommunenes "forsvarlige system" i henhold til opplæringsloven §13-10.*

¹⁴ Nøtterøy kommune: *Kvalitet i Nøtterøyskolen*. Plandokument vedtatt i Kommunestyret 18.6.2008 (K-sak 056/08). Side 7.

¹⁵ Nøtterøy kommune: *Kvalitet i Nøtterøyskolen*. Plandokument vedtatt i Kommunestyret 18.6.2008 (K-sak 056/08). Side 4.

Det overordnede målet i Kvalitetsplanen er at ”*Elevene har bedre ferdigheter i lesing, skriving og regning enn foregående år.*” Resultatene måles ut fra resultatene på obligatoriske kartleggingsprøver på 2. trinn, nasjonale prøver på 5. og 8. trinn og eksamen ved avslutning av grunnskolen.

10-punktslisten er som følger (inkludert endringer som ble gjort i forbindelse med politisk behandling):

1. Rektor skal tydeliggjøre mandatet og oppgaven og forventningene for involverte parter (elever, foreldre, ansatte), ved å gjennomføre en prosess på skolene, der både formål, mål og tiltak diskuteres.
2. Rektor jobber systematisk ved egen skole for å bedre læringsresultatene, og dokumenterer dette årlig overfor sin overordnede.
3. Arbeid med de fem ferdighetene lese, skrive, regne, digital kunnskap og muntlig framstilling trenes kontinuerlig i skolearbeidet.
4. Lesing, lesestrategier og regning/matematikk har hovedfokus og prioriteres i læringsarbeidet.
5. Skolene lager forpliktende og helhetlige handlingsplaner for å bedre elevenes ferdigheter i lesing og regning/matematikk.
6. I samarbeid med skolene lager administrasjonen felles plan for dokumentasjon, vurdering og oppfølging av læringsresultater.
7. Skolene lager konkrete mål i forhold til eksamensresultater og resultater på nasjonale prøver.
8. Kommun nivået bidrar aktivt med pedagogisk oppfølging, veiledning og tilrettelegging av kompetanseheving for ledere og ansatte i skolene.
9. Språkutviklingsarbeidet i barnehagene videreutvikles. Det pedagogiske samarbeidet mellom barneskolene og barnehagene intensiveres.
10. Rektor sørger for at det skjer systematisk erfaringsdeling og læring i personalene på hver skole og mellom skolene.

De ti punktene er definert som mål/oppgaver, hvert med tilhørende tiltak, suksesskriterier, resultatmåling, oppfølgingstiltak, tidspunkt (når) og ansvar.

Det er satt opp tidspunkt og ansvar for oppfølging fra kommunenivået, som inkluderer to styringssamtaler per år, utviklingssamtale og medarbeidersamtale.

I en plan for dokumentasjon av resultater, går det frem hvilke tester som skal gjennomføres på hvert årstrinn. På alle årstrinn skal det gjennomføres tester i lesing og regning/matematikk. Det går frem at det er vedtatt at alle skolene skal gjennomføre testene som går frem av planen, og at resultatene vil være tema i styringssamtaler mellom skolene og kommunenivået.

Det er også presisert at testingen ikke må bli et mål i seg selv, men at det er oppfølgingen av de enkelte elevene som trenger noe ekstra, som er viktig. Rektorene må derfor ta ansvar for å etablere klare rutiner for etterarbeidet.

I en egen tabell fremgår en rekke oppgaver som skal utføres på skolenivå, derunder skolebasert vurdering hvert 3. år, årlige skoleutviklingssamtaler, arbeid med skolens utviklingsplan, årlig evaluering av kvalitetssystem, årlig gjennomgang av sjekklister for lovoppfyllelse ved skolene, gjennomføring av ulike undersøkelser, drøfting av resultater mv.

Av planen går det fram at det politiske nivået vil få halvårlige rapporter om arbeidet, i tillegg til at en egen sak om evaluering av arbeidet skulle fremmes i mai 2009.

Vedlegg 2: Datagrunnlag

Innhold

1.1	Organisering av grunnskolene i Nøtterøy kommune.....	20
1.2	Nasjonale prøver, eksamener og standpunktkarakterer	20
1.2.1	Resultater på nasjonale prøver	20
1.2.2	Bruk av nasjonale prøver som måleverktøy	22
1.2.3	Fritak fra nasjonale prøver	22
1.2.4	Standpunktkarakterer og eksamensresultat	23
1.3	Spesialundervisning.....	23
1.3.1	Andel elever med enkeltvedtak om spesialundervisning	23
1.3.2	Mulige årsaker til økt andel elever med spesialundervisning	25
1.4	Tiltak for å øke kvalitet og måloppnåelse i Nøtterøyskolen.....	26
1.4.1	Utarbeidelse og evaluering av Kvalitetsplanen.....	26
1.4.2	Lesing	27
1.4.3	Vurdering for læring	27
1.4.4	Testing	28
1.4.5	Kompetanseheving	28
1.4.6	Overganger	29
1.4.7	Andre tiltak	29
1.5	Arbeidsmetoder for kvalitetsarbeid i skolen	30
1.5.1	Utviklingsplaner.....	30
1.5.2	Arbeidsgrupper.....	30
1.5.3	Erfaringsutveksling mellom skoler.....	31
1.6	Tilpasset opplæring	32
1.6.1	Utfordringer knyttet til tilpasset opplæring	32
1.6.2	Systemrettet arbeid - PPT	32
1.6.3	Tidlig innsats	33
1.7	Ressursbruk.....	34
1.7.1	Ressurssituasjonen i Nøtterøyskolen	34
1.7.2	Prinsipper for tildeling av ressurser	36
1.7.3	Ressurser til spesialundervisning og ordinær tilpasset opplæring.....	36
1.8	Forsvarlig system.....	38
1.8.1	Kvalitetssystem	38
1.8.2	Skolebasert vurdering, skoleeieranalyse og ståstedsanalyse	39
1.8.3	Styringssamtaler og rapportering	40
1.8.4	Rapport om tilstanden i opplæringen	41

Tabeller

TABELL 1: GJENNOMSNTTLIG RESULTAT PÅ NASJONALE PRØVER FOR 5. TRINN, ÅRENE 2009-10 OG 2010-11. KILDE: SKOLEPORTEN.	21
TABELL 2: RESULTATER PÅ NASJONALE PRØVER 9. TRINN SAMMENLIGNET MED SAMME ELEVER PÅ 8. TRINN. KILDE: SKOLEPORTEN.	21
TABELL 3: ANDEL ELEVER PÅ 5. TRINN SOM VAR FRITATT FRA NASJONALE PRØVER I 2010-11. KILDE: SKOLEPORTEN.....	23
TABELL 4: ANDEL ELEVER MED VEDTAK OM SPESIALUNDERVISNING. KILDE: KOSTRA.....	24
TABELL 5: ANDEL ELEVER MED VEDTAK OM SPESIALUNDERVISNING FORDELT PÅ KLASSETRINN. KILDE: KOSTRA.	24
TABELL 6: ELEVER TILMELDT PPT OG ELEVER TILRÅDD SPESIALUNDERVISNING. KILDE: GSI.	25
TABELL 7: ANTALL ELEVER PÅ UNGDOMSTRINNET SOM ER HENVIST TIL PPT. KILDE: NØTTERØY KOMMUNE, ÅRSBUDSJETT 2010.....	25
TABELL 8: UTGIFTER TIL GRUNNSKOLESEKTOREN, 2010. KILDE: KOSTRA	35

1.1 Organisering av grunnskolene i Nøtterøy kommune

I Nøtterøy kommune er det ni barneskoler og to ungdomsskoler. Størrelsen på skolene er svært varierende, og den minste skolen har skoleåret 2010/11 ti elever, mens den største skolen har 455 elever.

I 2008 ble det gjennomført en organisatorisk endring innen skole- og barnehageadministrasjonen i Nøtterøy kommune. Kommunen gikk da bort fra å ha en skolesjef, og ansvaret for skolesektoren ble lagt direkte til kommunaldirektør for oppvekst og kultur. En av årsakene til endringen, var et ønske om at kommuneledelsen/kommunaldirektør skulle befatte seg mer direkte med utviklingen av skolene. Samtidig gikk skolekontoret over til å få en renere stabsfunksjon, og mye ansvar ble formelt delegert til rektor ved den enkelte skole. I intervju kommer det fram at det var delte oppfatninger om omorganiseringen i 2008. Samtidig blir det både fra kommunenivå og fra rektorer vist til at det har vært viktig for Nøtterøyskolen at kommunen har valgt å beholde et skolekontor, i motsetning til en del andre kommuner. Det blir vist til at skolekontoret bidrar til å binde skolene i kommunen sammen, og er en viktig støttefunksjon.

I 2008 ble også Pedagogisk Veiledningssenter i kommunen lagt ned, og ansvaret for kvaliteten og det pedagogiske arbeidet ble plassert hos den enkelte rektor. Pedagogisk veiledningssenter hadde sammen med kommunaldirektør og skolesjef ansvar for veiledning, kursing og opplæring på skolene. Nedleggelsen medførte ifølge en av de som er intervjuet at satsingen på pedagogisk utvikling fra kommunenivå ble redusert. Det blir også vist til at det i forbindelse med det pedagogiske arbeidet er mange som har gitt uttrykk for at de har savnet pedagogisk veiledningssenter.

1.2 Nasjonale prøver, eksamener og standpunkt karakterer

1.2.1 Resultater på nasjonale prøver

I intervju blir det vist til at resultatene på de nasjonale prøvene i 2007 både var et sjokk og en vekker for en del rektorer og lærere i kommunen. Gjennomsnittlige resultater i Nøtterøy kommune var omtrent på linje med gjennomsnittet for Vestfold og landet, men resultatene på enkelte skoler var dårligere enn forventet, og under gjennomsnittet både for Nøtterøy kommune, Vestfold og landet. Det blir kommentert at det heller ikke i dag er morsomt verken for lærere eller rektorer å få dårlige resultater på de nasjonale prøvene, men som følge av den testingen som nå blir gjennomført jevnlig, kommer ikke lengre resultatene like overraskende for de skolene som får dårligere resultater enn ønsket.

Resultatene på nasjonale prøver har i kommunen som helhet jevnlig blitt bedre de siste årene. Samtidig viser oversikter fra Skoleporten¹⁶ at resultatene på kommunenivå var noe dårligere skoleåret 2010-11 enn skoleåret 2009-10. Som det går frem av tabellen under, gjelder dette på 5. trinn både engelsk, lesing og regning, når man kun ser på resultatene for offentlige skoler i kommunen¹⁷.

Tabell 1: Gjennomsnittlig resultat på nasjonale prøver for 5. trinn, årene 2009-10 og 2010-11. Kilde: Skoleporten.

Resultat på nasjonale prøver 5. trinn	Lesing 2009-10	Lesing 2010-11	Engelsk 2009-10	Engelsk 2010-11	Regning 2009-10	Regning 2010-11
Gjennomsnitt Nøtterøy	2,2	2,1	2,2	2,1	2,2	2,1
Gjennomsnitt Vestfold	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Gjennomsnitt landet	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0

For 8. trinn var resultatet i 2010-11 noe dårligere i regning, mens det var det samme som foregående år i både engelsk og lesing. Begge årene (2009-10 og 2010-11) var resultatene for Nøtterøy kommune som helhet bedre enn gjennomsnittet nasjonalt og i Vestfold fylke både for 5. og 8. trinn.

Resultatene på nasjonale prøver varierer mellom skolene i kommunen, og enkelte skoler hadde i 2010-11 bedre resultater enn tidligere år, mens andre skoler fikk dårligere resultater enn tidligere år. På samme vis varierer det også i hvilken grad skolene har resultater over eller under gjennomsnittet for Nøtterøy kommune, Vestfold fylke og landsgjennomsnittet. Denne variasjonen gjelder både for barneskolene og ungdomsskolene. I 2010-11 er det til dels store forskjeller mellom enkelte skoler. Når resultatene på nasjonale prøver for 8. trinn blir fordelt på avgiverskole, går det også frem at det er forskjell på gjennomsnittlige resultater avhengig av avgiverskole.

Skoleåret 2010-2011 ble det for første gang gjennomført nasjonale prøver i lesing og regning på 9. trinn. Det er derfor ikke mulig å sammenligne resultatene med 9. trinn foregående år, men resultatene på 9. trinn i Nøtterøy kommune er bedre enn resultatene både foregående og samme år på 8. trinn. I tabellen under er resultatene på 9. trinn sammenlignet med 8. trinn foregående år, samt gjennomsnitt i Vestfold og nasjonalt. Resultatene på 9. trinn i Nøtterøy kommune er bedre enn gjennomsnittet nasjonalt og i Vestfold fylke. Dette gjelder begge ungdomsskolene i kommunen.

Tabell 2: Resultater på nasjonale prøver 9. trinn sammenlignet med samme elever på 8. trinn. Kilde: Skoleporten.

Resultat på nasjonale prøver 9. trinn og 8. trinn	Lesing 9. trinn 2010-11	Lesing 8. trinn 2009-10	Regning 9. trinn 2010-11	Regning 8. trinn 2009-10
Gjennomsnitt Nøtterøy kommune	3,7	3,3	3,8	3,5
Gjennomsnitt Vestfold	3,4	3,0	3,3	3,0
Gjennomsnitt landet	3,5	3,1	3,4	3,1

Kommunaldirektøren viser i intervju til at resultatene på nasjonale prøver har hatt en positiv utvikling, og at satsingen på lesing nok har hatt en del å si i denne sammenheng. Samtidig blir det pekt på at det de siste årene har vært en prosess der det har vært en bevisstgjøring og en økt aksept av nasjonale prøver ved skolene i kommunen. Lærerne og skolene ønsker nå å vise hvor de står, og bruker

¹⁶ Skoleporten er Utdanningsdirektoratets verktøy for vurdering av kvalitet i grunnopplæringen: <http://skoleporten.utdanningsdirektoratet.no/default.aspx>.

¹⁷ I Skoleporten kan man velge å se på resultatene for kun offentlige skoler i kommunen, eller alle skoler med adresse i Nøtterøy kommune (offentlige og private). I forbindelse med forvaltningsrevisjonen har vi gjennomgående sett på resultatene kun for de offentlige skolene i Nøtterøy kommune.

nasjonale prøver til dette. Samtidig blir det vist til at enkelte skoler scoret dårligere enn de hadde ønsket inneværende skoleår.

Flere av de som er intervjuet viser til at en medvirkende årsak til bedre resultater på nasjonale prøver er at det er fokus på å forberede elevene bedre til prøvene. Elevene blir dermed bedre kjent med formen, og takler denne type prøve bedre. En av de som er intervjuet mener det er verd å stille spørsmål ved at resultatene på nasjonale prøver har blitt bedre, samtidig som lærerressursene har blitt redusert. Vedkommende kommenterer det er mulig at elevene har blitt lært opp til å bli spesialister på tester.

En av de som er intervjuet kommenterer at det kan være flere årsaker til at resultatene på nasjonale prøver varierer en del mellom skolene i kommunen, og mener at sosiale forskjeller i kommunen kan være en medvirkende årsak til dette.

1.2.2. Bruk av nasjonale prøver som måleverktøy

I intervju blir det vist til at det innen skolesektoren i Nøtterøy kommune er enighet om å bruke nasjonale prøver som måleverktøy. Både fra kommunenivå og rektorer blir det vist til at nasjonale prøver er nyttige.

Det blir også vist til at Nøtterøy kommune nå har kommet så langt i gjennomføringen av nasjonale prøver, at man kan begynne å se på utviklingen over år. Samtidig mangler kommunen et godt analyseverktøy. Det går fram at kommunen vurderer anskaffelse av et hensiktsmessig analyseverktøy, og at man da også vurderer det som nyttig dersom kommunen anskaffer et analyseverktøy som lærerne kan bruke til å analysere utviklingen hos den enkelte elev.

En av de som er intervjuet peker på at målingene på høsthalvåret i 8.trinn ikke sier noe om nivået på ungdomsskolen, men derimot om kunnskapene elevene har med seg fra barneskolen. Når det nå også er gjennomført prøver på 9. trinn, og disse viser stor fremgang fra 8. – 9. trinn, blir det påpekt i intervju at dette sier noe om arbeidet som blir gjort på ungdomsskolen.

Det er utarbeidet oversikt på resultater på nasjonale prøver på 8. trinn, fordelt på avgiverskole. Denne oversikten benyttes til å identifisere de barneskolene som har behov for å jobbe mer innen ulike områder. Det blir vist til at disse resultatene er videreformidlet både til avgiverskolene og til kommunaldirektøren, men en ungdomsskolerektor som er intervjuet kjenner ikke til i hvilken grad resultatene blir benyttet i utviklingsarbeidet ved de ulike barneskolene.

1.2.3. Fritak fra nasjonale prøver

I intervju blir det vist til at terskelen for å gi elevene fritak fra nasjonale prøver er høy. Retningslinjene som er gitt fra kommunenivå, er at færrest mulig skal fritas. Det er imidlertid den enkelte rektor som har ansvar for dette, og avgjørelsene blir ikke etterprøvd. Samtidig blir det i styringssamtalene mellom den enkelte skolen og kommunaldirektøren etterspurt hvor mange elever som er fritatt ved den enkelte skole. Det har da kommet frem at enkelte skoler ikke har noen fritak, mens andre skoler har en del fritak. I intervju blir det også vist til at det ved enkelte barneskoler har vært en økning i antall elever som fritas. Før neste gjennomføring av nasjonale prøver, skal det være en ny gjennomgang av kriterier for fritak i rektormøtet.

I forbindelse med forvaltningsrevisjonen kommer det frem at ni av elleve skoler i kommunen har fattet enkeltvedtak om fritak fra nasjonale prøver. Det blir vist til at man vil se til at det ved de to skolene hvor det ikke blir fattet vedtak heretter fattes enkeltvedtak om fritak.

Tall fra Skoleporten viser at det fra 2009-10 til 2010-11 har vært en økning i andel elever på 5. trinn i Nøtterøy kommune som har blitt fritatt fra nasjonale prøver. Dette gjelder både engelsk, lesing og

regning. I den grad informasjon om andel elever som er fritatt på 8. trinn er offentlig¹⁸, dreier dette seg om ingen eller svært få elever. For 2010-11 er andelen elever på 5. trinn i Nøtterøy kommune som er fritatt fra nasjonale prøver høyere enn andelen i Vestfold og nasjonalt. Dette går frem av tabellen under.

Tabell 3: Andel elever på 5. trinn som var fritatt fra nasjonale prøver i 2010-11. Kilde: Skoleporten.

Andel elever med fritak på 5. trinn	Nøtterøy kommune	Vestfold fylke	Nasjonalt
Engelsk, fritatt 2010-11	5,4	4,0	3,4
Lesing, fritatt 2010-11	4,7	4,3	4,0
Regning, fritatt 2010-11	3,6	2,4	2,7

Rektorene som er intervjuet viser til at det er svært få elever ved deres skoler som har fått fritak fra nasjonale prøver, og at dette dreier seg om elever som overhodet ikke ville hatt utbytte av prøvene. Rektor ved en av ungdomsskolene viser til at han oppfatter at de to ungdomsskolene har lik praksis for fritak, og at han forstår det slik at Nøtterøy kommune generelt har lite fritak fra nasjonale prøver. Samtidig peker en rektor på at det nok er slik at gode resultater på nasjonale prøver gir arbeidsro, og at det dermed kan være en fare for at noen skoler gir en del fritak, og dermed påvirker resultatene i positiv retning.

1.2.4. Standpunktkarakterer og eksamensresultat

En oversikt over resultater på skriftlig avgangseksamen i 2010 for 10. trinn i Nøtterøy kommune viser at det varierer mellom klasser og fag om gjennomsnittlige resultater er bedre eller dårligere enn tidligere år. Samlet gjennomsnitt på skriftlig avgangseksamen i 2010 var 3,6. Dette var et lavere gjennomsnitt enn i 2009 (3,9), men høyere enn i 2008 (3,5) og 2007 (3,4).

Når standpunktkarakterene i Nøtterøy kommune sammenlignes over år, viser tall fra Skoleporten at gjennomsnittlig karakter er noe bedret fra 2008-09 til 2009-10 både i engelsk skriftlig, engelsk muntlig, matematikk, norsk hovedmål, norsk sidemål og norsk muntlig.

Informasjon fra Skoleporten viser også at gjennomsnittlige standpunktkarakterer i Nøtterøy kommune i 2009-10 i de ulike fagene ligger relativt jevnt med gjennomsnittlige standpunktkarakterer i Vestfold fylke og nasjonalt. Det varierer om gjennomsnittet er bedre, dårligere eller likt med gjennomsnittet i Vestfold fylke og nasjonalt. I fagene engelsk skriftlig, engelsk muntlig, matematikk, norsk sidemål og norsk muntlig er gjennomsnittlig standpunktkarakter i Nøtterøy kommune enten lik eller bedre enn gjennomsnittet i Vestfold fylke og nasjonalt.

1.3 Spesialundervisning

1.3.1 Andel elever med enkeltvedtak om spesialundervisning

Tall fra KOSTRA viser at 9,8 % av elevene i grunnskolen i Nøtterøy kommune i 2010 fikk spesialundervisning. Dette er over snittet for kommunegruppen (7,5 %), Vestfold (9 %) og landsgjennomsnittet (8,2 %). Andelen elever med spesialundervisning i Nøtterøyskolen har økt de siste årene, og samme tendens gjelder også for sammenligningsgruppene. Utviklingen i andel elever med vedtak om spesialundervisning går frem av tabellen på neste side.

¹⁸ På Skoleporten er verdiene for både fritak og annet fravær unntatt offentlighet dersom prosenten for fritak er basert på 1-4 elever.

Tabell 4: Andel elever med vedtak om spesialundervisning. Kilde: KOSTRA

Andel elever med vedtak om spesialundervisning	2006	2007	2008	2009	2010
Nøtterøy kommune	7,4 %	7,9 %	8,1 %	8,5 %	9,8 %
Gjennomsnitt kommunegruppe 13	5,4 %	5,7 %	6,3 %	6,9 %	7,5 %
Gjennomsnitt Vestfold	6,9 %	7,2 %	7,4 %	7,8 %	9,0 %
Gjennomsnitt landet	5,9 %	6,3 %	7,0 %	7,6 %	8,2 %

Som det går frem av tabellen under, er andelen elever med spesialundervisning i Nøtterøy kommune i 2010 høyere enn sammenligningsgruppene både for elever på 1. – 4. trinn, 5. – 7. trinn og 8. – 10. trinn. Andelen elever med vedtak om spesialundervisning er høyest på 8. - 10. trinn, noe som er tilfelle også for sammenligningsgruppene. 2010 er første år KOSTRA skiller mellom de ulike trinnene.

Tabell 5: Andel elever med vedtak om spesialundervisning fordelt på klassetrinn. Kilde: KOSTRA.

Andel elever med vedtak om spesialundervisning - klassetrinn	1.-4. trinn	5.-7. trinn	8.-10. trinn
Nøtterøy kommune	7,1 %	10,6 %	12,1 %
Gjennomsnitt kommunegruppe 13	4,8 %	8,4 %	9,8 %
Gjennomsnitt Vestfold	6,2 %	9,7 %	11,6 %
Gjennomsnitt landet	5,4 %	9,2 %	10,7 %

Av informasjon mottatt fra kommunen, går det fram at det er stor variasjon i andelen elever med vedtak om spesialundervisning ved de ulike skolene. Andelen varierer fra 5,7 % til 13,5 %¹⁹.

I intervju blir det bekreftet at det de siste årene har vært en økende andel elever med vedtak om spesialundervisning i kommunen, og at dette har medført at også andelen av de totale ressursene som blir benyttet til spesialundervisning er økende. Dette til tross for at skolene har fått klare føringer om å forsøke å holde andelen elever med spesialundervisning nede, og at det fra kommunenivå blir opplevd at skolene forsøker å følge dette opp.

I intervju blir det opplyst at det ikke har vært gjort noen konkret sammenligning av andel elever med spesialundervisning ved de ulike skolene i kommunen, men at dette likevel har blitt diskutert for eksempel i rektormøtene.

Det går fram av intervju at kommunen har som målsetting at ingen elever skal meldes til PPT på ungdomsskolen. Bakgrunnen for denne målsettingen er at eventuelle behov for spesialundervisning skal avdekkes tidligere. Samtidig er det flere som peker på at man ser at denne målsettingen kan være vanskelig å oppnå. Det blir vist til at det for enkelte elever skjer noe i ungdomstiden, som medfører at det oppstår et nytt behov. Det kan også være enkelte barneskoler som er veldig gode på tilpasset opplæring, slik at eleven klarer seg uten spesialundervisning. Når eleven så kommer til ungdomsskolen, kan det vise seg at den faglige kompetansen ikke er god nok til å henge med i undervisningen der.

¹⁹ Den minste barneskolen, som kun har 10 elever, er da holdt utenfor. Dette fordi det totale antallet elever er så lite at det vurderes som lite hensiktsmessig å beregne prosentandeler.

En av de som er intervjuet mener at det nok er en viss forskyvning ned i alder når det gjelder tilmeldingspraksis og at dette blant annet kan ha sammenheng med at PPT bruker mer ressurser i barnehagene enn de gjorde tidligere, og at noen flere barn med behov for spesialundervisning dermed blir avdekket allerede i barnehagealder.

Tall fra GSI (Grunnskolen Informasjonssystem) viser en økning i antall elever som er meldt til PPT (inklusive videreføring). Samtidig viser tallene noe reduksjon i andelen elever som er tilrådd spesialundervisning av PPT av de elevene som er tilmeldt PPT. Dette går frem av tabellen under.

Tabell 6: Elever tilmeldt PPT og elever tilrådd spesialundervisning. Kilde: GSI.

Elever tilmeldt PPT og elever tilrådd spesialundervisning	2009	2010
Elever tilmeldt PPT (inklusive videreføring)	264	346
Elver som er tilrådd spesialundervisning av PPT	207	250
Andel elever som er tilrådd spesialundervisning av elever som er tilmeldt PPT	78 %	72 %

På landsbasis var andelen ifølge tall fra GSI 79 % både i 2009 og 2010.

Både leder for PPT og rektorer viser i intervju til at det foretas grundig observasjon, testing og drøfting med PPT før en elev henvises til PPT med tanke på mulig behov for spesialundervisning. PPT opplever ikke at de får "unødvendige" henvisninger. Det blir vist til at en årsak til den store differansen mellom antall elever som er tilvist PPT, og antall elever som får vedtak om spesialundervisning, er at lærerne har opparbeidet seg kompetanse på identifisering av barn med mulig behov for spesialundervisning, men ikke har spisskompetanse til å vurdere dette. Elevene blir henvist til PPT for at de nødvendige avklaringene skal bli gjort.

Det blir vist til at PPT i løpet av skoleåret 2010-11 fått 36 henvisninger på 1-4. trinn, 38 henvisninger på 5-7. trinn og 37 henvisninger på 8-10.trinn. Det blir kommentert at tilflytting fra andre kommuner og fosterbarn medvirker til den høye andelen henvisninger av barn på høyere trinn.

I Nøtterøy kommunes årsbudsjett for 2010 og økonomiplan 2010-2013 er det vist til følgende utvikling i antall elever på ungdomstrinnet som er henvist til PPT:

Tabell 7: Antall elever på ungdomstrinnet som er henvist til PPT. Kilde: Nøtterøy kommune, årsbudsjett 2010.

Antall elever på ungdomstrinnet som er henvist til PPT	Antall elever
2007	12
2008	13
2009 (per november)	23
SUM	48

1.3.2 Mulige årsaker til økt andel elever med spesialundervisning

Flere av de som er intervjuet, både på skolenivå og på kommunenivå, mener at det er sammenheng mellom reduksjonen i skolenes ressurstilgang, og økningen i andelen elever med vedtak om spesialundervisning. Det blir vist til at elever som tidligere klarte seg i ordinær undervisning ved hjelp av delingstimer, tolærersystem osv, ikke lengre har tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Dermed blir det vurdert at disse elevene har behov for spesialundervisning. Det blir pekt på at når økonomien

presses i skolene, har man mindre mulighet til å drive differensiert undervisning, og barn i gråsonen kan få behov for spesialundervisning. En av rektorene gir uttrykk for at mange elever som i dag blir henvist til PPT, med mer ressurser kunne vært i ordinær tilpasset opplæring.

Flere rektorer viser også til at det er enkelte foreldre som ønsker at barna skal få spesialundervisning, for at barnet skal bli tildelt ekstra ressurser. Det blir kommentert at det er mange som tror at det blir tilført nye økonomiske midler i forbindelse med vedtak om spesialundervisning, mens det i realiteten kun dreier seg om en annen fordeling av midlene.

En av de som er intervjuet viser til at en annen forklaring kan være at familier med barn med spesielle behov flytter til kommunen, fordi Nøtterøy kommune er kjent for å ha et godt tilbud. Videre har de ansatte ved skolene blitt flinkere til å se ting, og avdekke behov hos elevene, noe som kan resultere i flere vedtak.

Enkelte av de som er intervjuet viser til at andelen elever med spesialundervisning avhenger av hvor PPT legger listen. Det blir kommentert at PPT skal gjøre selvstendige vurderinger uten tanke på økonomi.

1.4 Tiltak for å øke kvalitet og måloppnåelse i Nøtterøyskolen

1.4.1 Utarbeidelse og evaluering av Kvalitetsplanen

I intervju blir det vist til at enkelte utfordringer i Nøtterøyskolen ble tydeliggjort gjennom resultatene på nasjonale prøver i 2007, og at det de tre siste årene har skjedd mye i Nøtterøyskolen. Kommuneledelsens tilnærming for å ta tak i de utfordringene man så, var utarbeidelse av Kvalitetsplanen. I intervju blir det vist til at planen er oppfattet som både målrettet og konkret, og at de generelle tilbakemeldingene til kommunenivå er at planen har blitt godt mottatt på skolene.

En av rektorene som er intervjuet viser til at Kvalitetsplanen fungerer bra, og at vedkommende forholder seg til denne som rektor. Også hovedtillitsvalgt gir i intervju uttrykk for at implementeringen av Kvalitetsplanen har vært vellykket, noe som både kan tilskrives enighet om satsingen og at det har vært en konkret og målrettet satsing.

Den tiltenkte tidsrammen for Kvalitetsplanen har blitt endret i løpet av virkeperioden, da man blant annet så at det var nødvendig å bruke mer tid på arbeidet før det var relevant med en evaluering. 3.11.2010 ble evalueringen av *Kvalitet i Nøtterøyskolen* lagt fram for kommunestyret (sak 072/10). Innledningsvis blir det vist til at hensikten med evalueringen er å finne ut om Kvalitetsplanen har hatt en positiv innvirkning på læringsresultatene i Nøtterøyskolen. Samtidig blir det pekt på at det er vanskelig å bruke de konkrete læringsresultatene som målestokk. Det blir likevel vist til at de ti punktene som inngår i Kvalitetsplanen ut fra forskning har en positiv effekt på læringsutbyttet, og at disse punktene derfor kan brukes som indikatorer på om læringseffekten øker. I evalueringen blir det blant annet vist til følgende:

- De fleste skoler har laget en systematisk leseplan for sin skole.
- Samtlige skoler har hatt fokus på kompetanseheving innenfor leseopplæringen.
- Samtlige skoler gjennomfører kommunens obligatoriske kartleggingsprøver.
- De fleste skolene har systemer for vurdering og oppfølging av kartleggingsprøver.
- Regning som ferdighet har hatt fokus i ulik grad, og det er svært variable tilbakemeldinger på kommunens satsing på "Regning i alle fag".
- Noen skoler har hatt fokus på "vurdering for læring", og kompetansetiltak innen dette området får stort sett gode tilbakemeldinger.
- Styringssamtalene fungerer etter hensikten.

- Samtlige skoler rapporterer om tettere oppfølging av pedagogene.
- Skoleadministrasjonens oppfølging i forhold til koordinering av kompetanseheving og veiledning har vært mangelfull.
- Skolene rapporterer positivt om PPTs skolering innenfor STAS.
- BS-seminaret fremheves som et meget positivt tiltak.

Konklusjonen i evalueringen er at *"det er grunn til å tro at Kvalitetsplanen har bidratt til et økt læringsutbytte. Læringsstrykket har økt. Elevene vet hva som forventes gjennom konkrete mål og kriterier for måloppnåelse. Skolene har mer fokus på effektiv undervisning. (...)."*²⁰

Det arbeides per april 2011 med en ny, revidert versjon av Kvalitetsplanen, og det blir vist til at denne i enda større grad enn den forrige skal være konkret. Dette er blant annet basert på at det i forbindelse med revisjonen av Kvalitetsplanen har vært en prosess der lærerne har blitt invitert til å komme med innspill til den nye planen. Det blir vist til at det på bakgrunn av innspillene er tydelig at det er et ønske om at Kvalitetsplanen skal være mest mulig konkret. En av rektorene som er intervjuet mener at Kvalitetsplanen kanskje i enda større grad bør operasjonaliseres og linkes blant annet til ståstedsanalyser, elevundersøkelser og andre målbare forhold.

1.4.2 Lesing

Det blir i intervju vist til at lesing har vært en utfordring over tid, og at det i Kvalitetsplanen er spesielt fokus på ferdigheter når det gjelder lesing. Kommunaldirektøren gir uttrykk for at skolene har vært tro mot denne satsingen, og kommunen ønsker å gå videre med dette arbeidet. Fokus på dette satsingsområdet har ifølge intervju krevd hard prioritering, og andre aktuelle satsingsområder har blitt nedprioritert. Første skritt i satsingen på leseferdigheter var å etablere leseplaner, mens neste skritt er leseveiledere. Det blir vist til at to lærere nå tar videreutdanning som leseveiledere, og at ytterligere 12 skal ta slik videreutdanning. Fra skoleåret 2011-12 skal også ungdomsskolene med i denne satsingen, og dermed skal alle skoler få tilgang til sin egen leseveileder. I tillegg skal det dannes et nettverk for leseveilederne, og et nettverk for rektorene. Det blir vist til at det er veldig viktig at rektorene er synlige og engasjerte i dette arbeidet.

Det blir kommentert at PPT i Nøtterøy kommune har satset mye på lesing, og har vært tidlig ute med dette arbeidet. En av saksbehandlerne i PPT har en ren "lesestilling", og har hatt ansvar for å lære opp alle lærerne i STAS (standardisert test i avkoding og staving). Alle lærerne har blitt oppfordret til å delta i opplæringen, og det har først vært avholdt nybegynnerkurs, deretter oppfølgingskurs og nå er det også dannet nettverksgrupper. Det blir vist til at tilbudet er godt tatt imot av lærerne, og at oppmøtet har vært bra selv om det er variasjon mellom skolene.

Flere av de som er intervjuet gir uttrykk for at forsøket med leseveiledere så langt har vært vellykket. Fra PPT blir det også opplyst at det er færre elever enn før som henvises til PPT som følge av lese- og skrivevansker.

1.4.3 Vurdering for læring

Skoleåret 2010-11 har det ifølge intervju også blitt jobbet mye med vurdering for læring. Det blir vist til at det har vært gjennomført 3-4 samlinger med rektorene, og at rektorene mellom samlingene har drøftet ulike problemstillinger med kollegiet. Innspill fra disse drøftingene har rektorene så tatt med tilbake til neste rektorsamling. Det har vært definert klare drøftingsoppgaver. Disse er "Bruk av læringsmål og kjennetegn på måloppnåelse", "Lærings samtalen" og "System for måloppnåelse for klasse og den enkelte elev – dokumentasjonsform".

²⁰ Nøtterøy kommune: *Evaluering av Kvalitet i Nøtterøyskolen*. KS-sak 072/10. Saksframlegg side 5.

Kollegaveiledning, ved at lærere skal observere hverandre i undervisningen, er en del av vurdering for læring. Borgheim ungdomsskole har som første skole i kommunen gjennomført kollegaveiledning. Det blir vist til at lærerne som har gjennomført dette har gitt positive tilbakemeldinger, og gitt uttrykk for at dette har vært nyttig. Ut fra dette blir det vurdert at prøveprosjektet har vært vellykket. Det blir opplyst at satsingen på kompetanseheving av lærere gjennom observasjon i undervisningssituasjoner og samtale/veiledning i etterkant vil bli videreført. Kommunen vurderer også frikjøp av tid over 2-3 år, ved bruk av statlige kompetansemidler som er overført i budsjettene fra tidligere år.

En av rektorene viser i intervju til at lærerne har samtale med foreldre en gang i halvåret. Det er da viktig at lærerne vet hvordan de skal gi tilbakemeldinger både til foreldrene og til elevene. Ved skolen blir det stilt krav om at det skal gis fremovermeldinger der det blir konkretisert hva som skal til for at eleven kan nå neste hakk i læringskurven. Skolen lager verktøy for å kunne komme i mål med dette ved å ta for seg lærerplanen og læringsmålene for kommende periode. Det blir laget skjema som må fylles ut, og som bidrar til å påse at det er etablert lik praksis i skolen.

1.4.4 Testing

Parallelt med de nasjonale prøvene har også en rekke andre tester blitt tatt i bruk i Nøtterøyskolen de siste årene. Oversikt over tester som skal benyttes går blant annet frem av Kvalitetsplanen. I intervju blir det kommentert at testingen per i dag er på et akseptabelt og nødvendig nivå. Det blir vist til at det er en god balanse, som bidrar til at alle, både lærere, rektorer og ansvarlige på kommunenivå, blir skjerpet.

Både rektorer og representanter fra kommunenivå og PPT gir i intervju uttrykk for positive erfaringer med innføringen av flere tester i Nøtterøyskolen. Blant annet blir det vist til at testingen er et instrument for styring av utviklingen, og at styringen i dag er mer konkret enn før. Tidligere var vurderingene i større grad basert på lærernes magefølelse, mens man nå også kan utføre tester for å undersøke hvor det bør settes inn tiltak hos den enkelte elev. Det blir også vist til at testingen har blitt en rutine, og at resultater blir gjennomgått både av lærerne og av rektorer slik at man så raskt som mulig får satt inn hjelp der det viser seg å være behov. I enkelte tilfeller bidrar også PPT i gjennomgangen av testresultater.

En av de som er intervjuet viser samtidig til at bruk av ulike tester i skolen medfører ekstraarbeid for lærerne, og at det er mange skjema som skal fylles ut i denne sammenheng. Det blir også vist til at det er ulik oppfatning om verdien av enkelte tester, og at mange lærere opplever at en god del av testingen ikke gir noen ny innsikt. Noen tester gir samtidig viktig informasjon, og det blir vist til at arbeidet med nasjonale prøver og andre tester alt i alt har gått bedre enn man hadde fryktet.

Skolene har noe ulike rutiner for hvordan testene blir gjennomgått og analysert, og hvem som er involvert i dette arbeidet. Generelt blir det likevel vist til at rektorene følger med på resultatene på kartleggingsprøver som blir gjennomført, og dermed har bedre oversikt over status og utfordringer enn før. Mye av hensikten med disse prøvene er at skolen skal kunne justere læringsopplegget til den enkelte elev, og sette inn nødvendige ressurser. For å klare dette må gjerne rektorene omdisponere ressursene ved skolen. Det blir vist til at skolene generelt er bevisste på å sette inn tiltak og justere oppleggene på bakgrunn av kartlegginger, men at det fins unntak der det viser seg at ingenting konkret er gjort til tross for dårlige resultater. Det blir kommentert at det ikke er alle lærere som på egen hånd klarer å ta tak i ting og følge opp, noe som gjør det ekstra viktig at rektor er involvert. Det blir vist til at det generelt fra 2007 har vært en oppadgående kurve i Nøtterøyskolen når det gjelder målrettede tiltak.

1.4.5 Kompetanseheving

I intervju kommer det frem at det de siste årene ikke er utarbeidet noen kompetanseplan på kommunenivå, og at det er varierende hva som er utarbeidet på skolenivå. Samtidig blir det kommentert at kommunen har vært tydelig på satsingsområder, og sørget for kompetanseheving innenfor områdene lesing og skoleledelse. Når det gjelder sistnevnte, har alle skolelederne gjennomgått 3-årig lederopplæring, med jevnlig oppdatering og kursing. Det blir vist til at lederne de

siste årene har fått mye kompetanseheving, og at det fremover bør satses mer på lærerne, og lærerkompetanse.

Når det gjelder finansiering av kompetansehevingstiltak, kommer det frem at midler bevilget til K06 fremdeles blir benyttet i Nøtterøy kommune. Det blir vist til at det så langt ikke er satt av penger til kompetanseheving fra eget budsjett, men at det vil bli nødvendig å sette av egne ressurser til neste år når midlene knyttet til K06 er brukt opp. Videre blir det kommentert at Nøtterøy kommune har hatt en veldig bevisst bruk av K06-midlene, og har benyttet disse målrettet til egne satsingsområder, ikke til generell kompetanseheving.

Enkelte skoler i kommunen har hatt egne satsingsområder de siste årene, som blant annet har involvert kompetanseheving. Ved en skole har for eksempel hele personalet deltatt i kursing i Læringsstrategier. Kommunen har bidratt økonomisk, og også lærere fra andre skoler har blitt invitert til å delta.

Noen rektorer pleier i forkant av medarbeidersamtaler med lærerne å observere den enkelte lærer i undervisningen først. Deretter blir det i medarbeidersamtalen diskutert hva som skjedde i timen, for å bidra til den enkelte lærers bevisstgjøring og kompetanse knyttet til undervisningen.

1.4.6 Overganger

Nøtterøy kommune har de senere årene hatt mye fokus på overgangen mellom barnehage og skole. Dette blir beskrevet som en viktig del av fokuset på tidlig innsats i skolen, og er nærmere beskrevet under avsnitt 1.6.3 under.

Enkelte av de som er intervjuet viser til at også overgangen mellom barneskole og ungdomsskole har vært fast rutine i mange år, men noen mener at det i enda større grad bør være fokus både på denne overgangen og overgangen fra ungdomsskole til videregående skole.

I intervju kommer det også fram at Borgheim ungdomsskole for andre år på rad har invitert lærere i norsk, matte og engelsk fra avgiverskolene til Borgheim. Dette fungerer som en forventningsavklaring, ved at seksjonslederne diskuterer hvilke forventninger ungdomsskolen har til elevene som skal begynne på 8. trinn. Lærerne kan da bevisst forberede elevene på tiden som kommer. Det blir vist til at det i år har vært godt oppmøte, og tilbakemeldingen fra lærerne har vært at de er fornøyde med opplegget. Dette tiltaket knyttet til overgangen fra barneskole til ungdomsskole blir gjort på initiativ fra Borgheim ungdomsskole, men en av de som er intervjuet mener at det gjerne kunne vært kommunale føringer og faste rutiner for denne typen samarbeid mellom skolene.

1.4.7 Andre tiltak

I intervju blir det vist til at kommunen også har hatt noe satsing innen regning de siste årene, men at man ikke har gjort noe spesielt i forhold til engelsk. Satsingen innen regning vil økes fra høsten 2011, blir det opplyst.

Flere av de som er intervjuet viser til at det nå arbeides mye med minoritetsspråklige elever i kommunen. Nøtterøy kommune er i ferd med å etablere mottaksklasser for minoritetsspråklige barn. Det blir etablert én klasse for barnetrinnet, og én for ungdomstrinnet, med plassering på Vestskogen skole og Borgheim ungdomsskole. Oppstart i mottaksklassen vil være basert på en behovsvurdering. Også årets BS-seminar (se avsnitt 1.6.3 under) har skoleåret 2010-11 spesielt fokus på minoritetsspråklige barn.

I intervju blir det vist til at skolesektoren i kommunen også har hatt fokus på IKT de siste årene, noe som har resultert i at alle lærerne nå har egen pc.

Ulike skoler har også hatt egne satsingsområder og tiltak det har blitt arbeidet med de senere årene. Ved en av skolene i kommunen blir det vist til at det har vært gjennomført et bevisst arbeid med å skape trivsel og fagfokus ved skolen. Det har vært arbeidet med utfordringer knyttet til

gjengproblematikk, og i intervju blir det kommentert at personalet har vært tydelige og konsekvente på elevoppfølging. Rektor mener dette har gitt resultater i form av en god utvikling og høy sosial trivsel på skolen. Det blir også vist til at det alltid har vært fokus på fag, men at dette har økt ytterligere den siste tiden, og at det skjerpede fagfokuset kom når de nasjonale prøvene ble innført.

Ved en skole blir det vist til at det på alle trinn blir laget ukeplaner/lekseplaner hver uke. Planene har tydelige mål for hva eleven skal kunne når uka er over, og alle trinn gjennomfører da "ukas test" for å se om målene er nådd. I tillegg blir det vist til at alle skoledager starter og slutter med en gjennomgang og oppsummering av dagen.

1.5 Arbeidsmetoder for kvalitetsarbeid i skolen

1.5.1 Utviklingsplaner

Ved de fleste skolene i kommunen blir det utarbeidet årlige utviklingsplaner, gjeldende enten for et skoleår eller et kalenderår. Det er imidlertid ikke lengre et krav at det skal lages en utviklingsplan, og det er heller ikke gitt noen sentrale føringer for hva planen skal inneholde. Flere av rektorene som er intervjuet kjenner ikke til om alle skolene i kommunen utarbeider utviklingsplaner, eller hvordan de ulike skolene arbeider med utviklingsplaner. I intervju blir det vist til at utviklingsplanene på skolene har veldig ulik form, og brukes veldig ulikt.

Ved en skole blir det vist til at skolens utviklingsplan samsvarer med kommunens mål i økonomiplanen og Kvalitetsplanen. Det blir samtidig vist til at det er mange som ikke er tilstrekkelig flinke til å følge opp de planene som blir utarbeidet. Det er en fare for at man lager en god plan, men deretter kun tar den frem når det skal rapporteres, for da å undersøke hvilke mål man har nådd. En av rektorene gir uttrykk for at det vil være en fordel å jobbe mer systematisk med oppfølgingen av planene, og viser til at vedkommende selv ikke er flink nok til å sørge for at utviklingsplanen fungerer som et levende dokument ved skolen. Vedkommende presiserer at dette er hans ansvar som rektor.

Ved en annen skole blir det vist til at det har blitt utarbeidet årlige utviklingsplaner siden 2005, og at disse har resultatmål med tilhørende tiltak. Også ved denne skolen er utviklingsplanen knyttet tett opp mot Kvalitetsplanen. Det blir opplyst at skolen styres etter denne planen, og at punktene i planen blir "lukket" etter hvert som tiltakene blir gjennomført og måloppnåelsen er vurdert som tilstrekkelig. Punkter som ikke blir lukket i løpet av året, følger med til neste års plan. Det blir videre vist til at tiltakene som går frem av utviklingsplanen er konkrete, og både har en ansvarlig og en frist for gjennomføring. Planen følges opp gjennom kontinuerlig evaluering.

Ved en skole blir det også vist til at skolen vurderer å legge om arbeidet med kvalitetsplanen, slik at det blir en 2-3 årig plan med konkretisering for det første året.

To av rektorene som er intervjuet viser til at det er egne plangrupper ved skolene som arbeider frem utviklingsplanen. Plangruppen består av ledelsen og utvalgte lærere, for eksempel trinnledere. En av rektorene kommenterer at det er stor grad av medvirkning fra de ansatte i forbindelse med utviklingsplanen, både gjennom at lærerne er representert i plangruppen, og gjennom at utkast blir drøftet både på trinnene og i teamene.

1.5.2 Arbeidsgrupper

I skolesektoren i Nøtterøy kommune er det, i forbindelse med behov for utviklingsarbeid innen et område, vanlig at kommunaldirektøren nedsetter en arbeidsgruppe som får et mandat. Det blir vist til at denne måten å arbeide på har blitt satt mer i system de siste årene, og at det blir opplevd at arbeidsformen fungerer godt. I arbeidsgruppene deltar medarbeidere fra skole- og barnehagekontoret, og representanter (som oftest rektor/styrer) fra skoler og/eller barnehager. Også PPT er ofte representert i arbeidsgruppene, og en av de som er intervjuet opplyser at PPT har vært sterkt involvert i

arbeidet med kvalitetsutviklingen for skolene i Nøtterøy kommune. PPTs involvering har ifølge intervju mulighets vært større enn det som er vanlig for PPT i andre kommuner.

Også hovedtillitsvalgte blir invitert med i pågående prosesser knyttet til utvikling og kvalitet, med mulighet for å uttale seg og være med i drøftinger. I intervju blir det gitt uttrykk for at hovedtillitsvalgt har inntrykk av at også ledelsen ved skolene prøver å inkludere de ansatte. Det blir vist til at skolelederne i kommunen er klar over at det vil være vanskelig å gjennomføre ting dersom man ikke får med seg personalet.

I intervju blir det vist til at enkelte rektorer er "gjengangere" i arbeidsgrupper som blir opprettet. Det blir kommentert at dette både kan ha å gjøre med størrelsen på skolene, og med interesse for og ønske om å delta i denne typen arbeid. En rektor viser til at rektorenes engasjement i møter og utvalg gjerne kan økes, da det er en tydelig tendens til at det er de samme rektorene som engasjerer seg i flere utvalg, mens andre aldri deltar. Det blir pekt på at det også er enkelte rektorer som blir spurt om å delta på bakgrunn av kompetanse og/eller engasjement.

Eksempler på arbeidsgrupper som er opprettet på kommunenivå, er utredning av nytt administrasjonssystem for skole- og barnehage, utredning av organisering av alternativt skoletilbud, forslag til rammeverk for foreldreskole, utredning av organiseringen av tilbudet til minoritetsspråklige elever og arbeidsgruppe for revisjon av Kvalitetsplanen. Når det gjelder utredning av tilbudet til minoritetsspråklige elever, ble arbeidsgruppens forslag sendt på høring til rektorkollegiet, og hver rektor ble bedt om å drøfte høringsdokumentet i skolens ledergruppe, og eventuelt med eget personale.

Når det gjelder øvrig utviklingsarbeid på skolene, viser en rektor til at det er etablert en del team ved skolen, og at det en gang i uken er fast teamtid. I plangruppen ved skolen har nesten alle team vært representert, og rektor opplever at det er store påvirkningsmuligheter ved skolen. Det er også et månedlig medbestemmelsesmøte ved skolen, som inkluderer deltakelse fra fagforeninger. Ved en annen skole blir det vist til at det hver uke er satt av faste tidspunkt til utviklingstid og teamtid. Utviklingstiden blir blant annet benyttet til deling av praksis fra undervisningen, og innholdet i det arbeidet som skal gjøres blir planlagt av en gruppe bestående av skolens ledelse samt to lærere/teamledere.

En av de som er intervjuet viser til viktigheten av medvirkning fra de ansatte i prosessen, for at implementeringen av endringer skal lykkes. Det blir vist til at det for en del år siden ble gjort et forsøk på en del endringer innen opplæringssektoren i kommunen, der den kommunale skoleledelsen sa hva som skulle gjøres med svært liten medvirkning fra de ansatte. Dette var ikke vellykket. Det blir påpekt at implementeringen av Kvalitetsplanen har fulgt en helt annen prosess, og også har lyktes i mye større grad.

1.5.3 Erfaringsutveksling mellom skoler

Når det gjelder arenaer for erfaringsutveksling mellom skolene i kommunen, blir det blant annet vist til månedlige rektormøter, samt til ulike dagssamlinger og jevnlig lederopplæring. Det blir samtidig vist til at det, til tross for at det fins slike fora, ikke er sikkert at man evner å prioritere erfaringsdeling blant alt annet. Dette kan nok variere fra periode til periode, blir det kommentert, og fra kommunenivå blir det vist til at det er et forbedringspotensial når det gjelder erfaringsutveksling mellom rektorene.

Flere av rektorene som er intervjuet gir også uttrykk for at de gjerne hadde sett at det var større grad av erfaringsdeling mellom rektorene i kommunen, selv om det for eksempel er satt av noe tid til pedagogisk erfaringsdeling i rektormøtet. En rektor viser til at det har vært noe erfaringsdeling rundt tidlig innsats, og at temaet har blitt drøftet i rektormøtet. Det blir samtidig vist til at det for eksempel er lite erfaringsdeling knyttet til utarbeidelse og oppfølging av utviklingsplaner, og heller ikke en skoles konkrete satsing på fremovermeldinger og konkretisering av vurderingsarbeidet ved skolen har vært systematisk delt med andre skoler. Det blir vist til at enkelte ting blir videreformidlet etter konkret forespørsel fra andre skoler. I intervju blir det også bekreftet at det kan være en risiko for at flere skoler setter i gang lignende prosesser parallelt, uten å dra nytte av hverandres arbeid og erfaringer.

En rektor gir uttrykk for at de faste rektormøtene ikke fungerer godt nok, og viser til at møtene i stor grad blir brukt til å formidle informasjon som like godt kunne vært formidlet skriftlig. Vedkommende savner mer tid til samhandling og refleksjoner i gruppa, med mer pedagogisk dybde. Blant annet kunne vedkommende godt tenkt seg mer debatt om resultatene på nasjonale prøver.

I forbindelse med verifisering av datadelen, viser rådmannen til at det fra kommunenivået blir arbeidet aktivt for at skolene skal utvikle seg til lærende organisasjoner. Skolene står på ulikt sted i dette arbeidet, blir det påpekt. Noen har størst fokus internt, mens andre ser på erfaringsutveksling og kompetanseoverføring som en naturlig del av daglig drift. Det blir vist til at det finnes flere eksempler på både erfaringsdeling og kompetansehevende tiltak der skoler samarbeider og deler kunnskap med hverandre.

1.6 Tilpasset opplæring

1.6.1 utfordringer knyttet til tilpasset opplæring

I intervju blir det vist til at muligheten til å dele gruppene, eller benytte tolærersystem i gruppene har blitt redusert de senere årene. Det blir også pekt på at denne tendensen er sterkest ved de minste skolene, som på grunn av størrelsen har liten fleksibilitet når det gjelder ressursbruken. Dette innebærer ifølge intervju at særlig de små skolene i kommunen per i dag har store utfordringer knyttet til tilpasset opplæring. Som eksempel blir det vist til en skole med ca 150 elever. Skolen får tildelt ressurser til én lærer per klasse per time. Når dette er fordelt, har skolen 20 timer til overs, som kan benyttes for eksempel til deling av klasser. Disse timene benyttes til å dele klassene i kunst- og håndverk og heimkunnskap. Etter dette har skolene kun et fåtall timer igjen, som skal benyttes til nødvendige spesialtiltak over kortere eller lengre tidsrom, samt til vikartimer osv. Det blir påpekt at resultatet er at det er svært lite rom for å dele klassene i andre timer, og at dette gir utfordringer med tanke på muligheten til å gi tilpasset opplæring.

En av rektorene som er intervjuet kommenterer også at det er forskjell på lærere og hvordan de klarer å takle ulike situasjoner og elever. Det finnes gode lærere med mye erfaring på skolen som klarer å håndtere store grupper, og som kan ta seg av elevene uten at de må henvises til PPT. De flinkeste lærerne har få elever med spesialundervisning, blir det påpekt. Videre blir det vist til at når det blir mye spesialundervisning ved skolen, blir det mindre rom for delingstimer og dermed større utfordringer knyttet til tilpasset opplæring. Det blir også vist til at man i alt for liten grad har tilgang til alternative undervisningstilbud, og at det er denne typen tilbud som kuttes først når ressursene blir redusert. Det kan for eksempel dreie seg om praktisk arbeid ute, som kunne vært til stor hjelp for enkelte elever.

Det blir opplyst at kommunen ikke har noe system for jevnlig å vurdere gruppestørrelse på kommunenivået, og i hvilken grad gruppene er pedagogisk forsvarlige. Det blir pekt på at skolene gjør disse vurderingene ved inndeling av klasser/grupper ut fra den ressursen de blir tildelt. Videre blir det vist til at både den enkelte skole og kommunenivået tilstreber at grupper og klasser blir satt sammen ut fra pedagogisk tenkning og føringer.

1.6.2 Systemrettet arbeid - PPT

Det blir opplyst at hver skole i kommunen har faste kontakter i PPT, gjennom et PPT-team som har ansvar for skolen. PPT er delt inn i 3 team, hvorav to skoleteam og ett barnehageteam. Alle PPT teamene knyttet til skolene har en psykolog, logoped og spesialpedagoger.

Flere av de som er intervjuet viser til at PPT utfører systemrettet arbeid i skolene, og at det har vært en utvikling i retning av å arbeide mer systemrettet. Det blir kommentert at denne utviklingen i retning av å arbeide mer systemrettet har skjedd over lengre tid, og at både PPT og skolene ser at system og organisasjon har betydning. En av rektorene gir uttrykk for at vedkommende opplever PPT som flinke med systemrettet arbeid. PPT er med på å identifisere områder som trenger økt fokus, arrangerer kurs og har fokus på områder med mulighet for bedring. Samtidig viser flere, både rektorer og representanter for kommunenivå, til at det er et økende antall barn som skal ha sakkyndige vurderinger,

og at dette binder opp PPTs tid. En rektor gir uttrykk for at PPT det siste året har arbeidet lite systemrettet utenom på konkret bestilling fra skolen.

Flere av de som er intervjuet viser også til at man den siste tiden har opplevd at PPT sliter med bemanningen. Det blir vist til at antall ansatte i PPT ikke er redusert, men at det nok kan oppleves slik fordi det til tider for eksempel ikke har vært rom for å sette inn vikarer i forbindelse med permisjoner.

Leder for PPT viser i intervju til at PPT har strukturert arbeidsdagene for å få tid til å arbeide mye systemrettet innenfor knappe ressursrammer. Konkrete dager er satt fast av til innedager, fordelt på konsultasjonstid, saksbehandling mv. Det er også faste dager der teamene er ute på skolene, og fast tid til administrative saker og fagøkt i personalgruppen. På PPTs utedager er teamet til stede på den enkelte skole, og hver skole har en fast PPT-dag per måned. Dagen begynner gjerne med et møte sammen med administrasjonen, og det er ellers vanlig at PPT-dagen består av arbeidsmøter, ansvarsgruppemøter, møter med foreldre osv. Det er innført som fast praksis at alle møter på skolen skal gjennomføres med en representant for skoleledelsen til stede. Det blir vist til at man av erfaring vet at det er viktig at ledelsen er med dersom man skal få til endring.

I forbindelse med PPT-dagene er det som del av systemarbeidet på barneskolene også alltid 1.-trinns veiledning. Det blir vist til at PPT ca de siste 7 årene har hatt spesielt fokus på 1. trinn, og at dette fokuset har vært økende. Observasjoner i klasser er gjerne på forespørsel fra skolen/lærere, men PPT skal gjennomføre observasjon i samtlige førsteklasse. Observasjoner i klassene er også viktig for å avdekke problemer hos enkeltelever, blir det påpekt. På grunnlag av observasjoner gir PPT råd og veiledning rettet mot undervisningsteamene. En av rektorene viser samtidig til at lærerne på skolen har gitt uttrykk for at PPTs observasjoner på 1. trinn ikke alltid oppleves som noe som gir ny innsikt og dermed er nyttig.

PPT deltar også på en overføringsdag fra barneskole til ungdomsskole, noe som gjennomføres tidlig på våren hvert år. De siste fire årene har også PPT bistått administrasjonen på ungdomsskolene med fordelingen av elever på klasser. Dette blir vist til som nyttig fordi PPT kjenner elevene og personalet på de ulike skolene.

1.6.3 Tidlig innsats

Som en del av arbeidet med tidlig innsats, har Nøtterøy kommune satset på overgangen mellom barnehage og skole. I intervju blir det vist til at dette er det viktigste kommunen gjør i forbindelse med tidlig innsats, og at det har vært en stor suksess. Overgangene gjennomføres stort sett i samsvar med rutineene som er utarbeidet, og barna er nå mye bedre forberedt når de begynner på skolen. Det blir kommentert at arbeidet med overgangen fra barnehage til skole startet for en del år siden, men at det tidligere i hovedsak var fokus på barn med spesielle behov. Det som er nytt de senere årene, er at fokus i forbindelse med denne overgangen er på alle barna som skal begynne på skolen, ikke bare barn med spesielle behov.

Som del av satsingen på overgang fra barnehage til skole har det de tre siste årene vært arrangert et årlige BS-seminar ("barnehage – skole seminar"). Seminaret ble i mai 2011 arrangert for fjerde gang. Det blir vist til at kommunen de siste årene har brukt mye tid og penger på denne satsingen, og da spesielt knyttet til BS-seminaret. I hovedsak er det satt av sentrale ressurser til dette, men også barnehagene og skolene har måttet bidra med ressurser blant annet knyttet til vikarutgifter. I intervju blir det vist til at har vært en betydelig utvikling siden det første seminaråret, og at deltakelsen har økt jevnt. Det har også blitt gjort jevnlig evalueringer av seminaret. Målgruppe for BS-seminaret i 2011 blir oppgitt å være styrere, rektorer, ped.ledere, 1. trinnsledere, SFO-ledere, inspektører, representanter fra barnevern, helsestasjon, RMU, PPT og Skole og barnehagekontoret. Av program for seminaret går det frem at målgruppen er utvidet i forhold til tidligere år.

Fra oktober 2010 til januar 2011 var det en arbeidsgruppe i kommunen som jobbet med utarbeiding av forslag til rammeverk for foreldreskolen, et tilbud til foreldre som har barn som begynner på skolen. Av rapport fra arbeidsgruppen går det frem at hovedmålet er følgende: *"Foreldreskolen gir foresatte i større*

*grad mulighet til å delta i sitt barns læring, både faglig og sosialt.*²¹ I rapporten blir det foreslått å starte opp foreldreskolen som et forsøksprosjekt fra skoleåret 2011-12.

Det blir opplyst at det i samsvar med Kvalitetsplanen er økt vekt på lesing og lesestrategier ved kommunens barneskoler. Alle skolene har leseplaner, som både indikerer lesekurs og tettere oppfølging av elever som trenger det mest.

Når det gjelder tidlig innsats gjennom økt lærertetthet, blir det vist til at 1. trinn på samtlige barneskoler i samsvar med opplæringsloven får mer ressurser enn de andre trinnene, mens økte ressurser også på 2. – 4. trinn er vanskelig på grunn av ressursmangel. Det blir kommentert at dette ville krevd ressursflytting fra eldre til yngre elever, noe som er vanskelig fordi utfordringene er store også på mellom- og ungdomstrinnet. Det blir vist til at skolene forsøker å sikre flere timerressurser nedover i trinnene, og at dette i praksis blir gjort først og fremst ved at rektorene forsøker å kutte mindre ressurser på første trinn enn på øvrige trinn. Det blir videre vist til at denne beslutningen er lagt til rektor ved den enkelte skole, da det ikke er tilført ekstra ressurser rettet spesielt mot de laveste trinnene.

Ved en av skolene viser rektor til at man har valgt å investere mer også i 2. trinn, i tillegg til at man i likhet med de andre skolene i kommunene har en høyere ressursfordelingsnøkkel på 1. trinn. Rektor peker på at investeringen i 2. trinn er viktig fordi elevene på 2. trinn har mer faglig utbytte av opplæringen, og man kan derfor se større resultater av en satsing på dette trinnet. Ved den aktuelle skolen får 2. trinn 8 timer ekstra per uke, som blir benyttet til deling, grupper og kurs. Denne satsingen er spesiell for den aktuelle skolen.

Flere av de som er intervjuet mener økt delingsmulighet på de laveste klassetrinnene ville hatt positive følger, og at det ville vært mulig å se resultater av en økt satsing på dette området. Både rektorer og kommunaldirektør viser til at det hadde vært interessant å prøve dette ut i praksis over noen år, men at det forutsetter nye og øremerkede ressurser til å dele klassene på disse trinnene.

1.7 Ressursbruk

1.7.1 Ressurssituasjonen i Nøtterøyskolen

Som det går frem av tabell 8 på neste side, viser tall fra KOSTRA at netto driftsutgifter til grunnskole og spesialscole, i prosent av samlede netto driftsutgifter, i 2010 lå noe høyere i Nøtterøy enn i sammenligningsgruppene. Imidlertid var netto driftsutgifter til grunnskolesektoren, per innbygger 6-15 år, i 2010 lavere i Nøtterøy kommune enn i sammenligningsgruppene.

Samtidig går det fram at brutto investeringsutgifter til skolesektoren i 2010 var betydelig høyere i Nøtterøy enn gjennomsnittet i kommunegruppe 13, Vestfold og landet.

²¹ Nøtterøy kommune: "Forslag foreldreskole." Rapport fra arbeidsgruppe januar 2011.

Tabell 8: Utgifter til grunnskolesektoren, 2010. Kilde: KOSTRA

Utgifter til skolesektoren, 2010	Nøtterøy kommune	Gjennomsnitt kommune-gruppe 13	Gjennomsnitt Vestfold	Gjennomsnitt landet
Netto driftsutgifter til grunnskole og spesialskoler, i prosent av samlede netto driftsutgifter	24,9	24,0	23,9	22,5
Netto driftsutgifter til grunnskolesektor, per innbygger 6-15 år	78.276	82.245	82.131	89.750
Brutto investeringsutgifter til grunnskolesektor per innbygger	5608	1693	1765	1779

I intervju blir det vist til at skolene i Nøtterøy kommune på begynnelsen av 90-tallet hadde bra med ressurser, og over snittet for kommuner i Norge. Det ble gjennomført innstramminger i 2002 og 2004. De siste årene har budsjettet "stått stille", og det har vært noe reduksjon i antall årsverk lærere. Til dels har dette hatt sammenheng med redusert elevtall, blir det opplyst. Når de totale bevilgningene innen skole har gått opp i denne perioden, dreier dette seg ifølge intervju om kompensasjon for prisvekst og lønnsøkning. Den største budsjettposten er lønn til de ansatte, blir det kommentert. Det blir også vist til at kommunen de senere årene har gjort omfattende investeringer i skolebygg. Over en tiårsperiode har det blitt investert 700-800 millioner kr i skolebygg, noe som medfører økt gjeld og behov for innsparinger i driftsbudsjettet, blir det påpekt.

Flere av de som er intervjuet gir uttrykk for at ressurstilgangen for skolene i Nøtterøy kommune har vært nedadgående de siste årene. Det blir vist til at tilbakemeldinger fra skolene vedrørende ressurstilgangen er at det aldri har vært så lite tildelte timeressurser som i dag. Det blir også påpekt at man tidligere hadde svært romslige rammer, og at man nok har hatt godt av å måtte være mer bevisst på ressursbruken. Nå har imidlertid ressursene blitt så mye redusert at man ikke lengre har noe å gå på. Det blir vist til at også sentralledet innen skolesektoren har tatt sin del av nedskjæringene, blant annet gjennom nedleggelsen av pedagogisk ressurscenter i 2008. Ifølge intervju var det tidligere en omfattende kursvirksomhet som det nå nesten ikke er noe igjen av.

Fra høsten 2011 skal 2,8 lærerårsverk kuttes i grunnskolene i Nøtterøy kommune. I tillegg vil det komme en reduksjon på 3 lærerårsverk basert på nedgang i elevtallet. I intervju blir det påpekt at reduksjonen i lærerårsverk vil gjøre situasjonen vanskeligere, spesielt for de små skolene.

Flere av de som er intervjuet viser til at ytterligere reduksjoner i ressurstilgangen vil medføre at man balanserer på en knivsegg i forhold til hva som er forsvarlig, og at Nøtterøy kommune ikke kan redusere ressursene særlig mye mer før man er på kant med loven. Dette gjelder særlig spesialundervisning, blir det opplyst, og er spesielt aktuelt for de små skolene. Det blir vist til at årsaken til at dette særlig gjelder de små skolene, er at små skoler har lite fleksibilitet i bruken av timeressurser. Ved reduserte ressurser kan det dermed oppstå situasjoner der det er vanskelig for eksempel å opprettholde små grupper. Større skoler har mulighet til å løse slike utfordringer på en mer fleksibel måte. Ved en av de større skolene blir det vist til at man har fokus på å utnytte de ressursene skolen får. Fordi det er en stor skole, har man mulighet til at enkelte elever er sammen i grupper på tvers av klassene, dersom de har like behov. Ressursene ved skolen blir i stor grad utnyttet til delingstimer. Klassene har delingstimer $\frac{3}{4}$ av årstimetallet, mens det $\frac{1}{4}$ av året ikke gjennomføres deling. Dette er for eksempel skidager, heldagsprøver osv. Det at det dreier seg om en stor skole, blir opplyst å gjøre det enklere å utnytte ressursene på denne måten.

En av rektorene som er intervjuet mener at skolen klarer å sette inn de nødvendige ressursene for å gjennomføre ulike tiltak. Samtidig viser flere til at lærere ofte gir uttrykk for at de ser at det er mer de kunne gjort for elevene dersom de hadde hatt mer tid, og at de opplever at de til dels balanserer på

kanten av regelverket. En av rektorene kommenterer på den annen side at det ikke er sikkert at mer ressurser automatisk gir bedre resultater.

En rektor viser i intervju til at også driftsmidlene blir knappere. Skolen har ønsket om å ruste opp noe når det gjelder IKT, men dette er dyrt og tar derfor tid. Det blir vist til at det i forbindelse med K06 ble benyttet betydelige ressurser for å få kjøpt inn tilstrekkelig med lærebøker i alle fag. For å klare dette gikk kommunen inn og bidro med ekstra ressurser i form av lån til skolene. Nedbetaling av dette har medført mindre ressurser å bruke til driften de siste tre årene. Det blir samtidig vist til at lånet var et godt grep fra kommunens side.

En annen rektor viser til at det de siste årene har vært gjort svært bevisste prioriteringer ved skolen, for eksempel for å ruste opp skolen på IKT-siden. Når ulike forhold på driftssiden har blitt prioritert, har dette blant annet vært gjort ved å hente noe fra lønnsmidlene ved å være restriktiv på vikarbruken. Det blir vist til at det av og til kan være nødvendig å stramme inn ett sted, for å klare å prioritere noe annet. Også tiltak for å ha et godt arbeidsmiljø kan være viktig å prioritere. Rektoren viser til at tiltak som gjelder prioritering av ressurser blir drøftet med personalet for å få enighet om praksisen.

I intervju blir det opplyst at også PPT i Nøtterøy kommune er i en presset ressursituasjon, og har færre saksbehandlerstillinger enn PPT i andre kommuner med likt antall barn.

Samtidig blir det i intervju vist til at det per i dag er mange ledige elevplasser i barneskolene i Nøtterøy kommune. Til sammen er det i dag en overkapasitet på barnetrinnet på 300-400 plasser før alle barneskolene har nådd sitt maksimale elevtallsnivå. Skolebruksplanen som ble utarbeidet i 2008 viste at det ville vært mulig å redusere antall skoler, men dette ble ikke politisk vedtatt. Det blir videre kommentert at det per i dag er mange bygg og en del små klasser, noe som medfører at skolene er dyre å drifte, og at kapasiteten blir dårlig utnyttet. Det blir vist til at antallet skoler, og de mange ledige elevplassene, innebærer en lite effektiv utnyttelse av ressursene.

1.7.2 Prinsipper for tildeling av ressurser

Øremerkede midler blir i liten grad benyttet i Nøtterøyskolene, og det blir opplyst at i den grad det blir gitt øremerkede midler, vil dette bli lagt inn i ressursarket på skolens budsjett. Det er også en rådgiver ved skolekontoret som har en sentral pott som det fordeles noen midler fra ved spesielle situasjoner og til kompetanseutvikling.

Hovedprinsippet for tildelingen av ressurser til skolene, er en blanding mellom elev- og klasseressurs. Det tildeles en grunnressurs per elev, beregnet etter en fast faktor som er avhengig av klassetrinn. Faktorene er basert på at det er antatt at elevene blir dyrere jo eldre de blir. Faktoren for klasseressurser er lik for alle klassetrinn. Fra høsten 2011 blir klassefaktoren redusert fra 8,03 til 7,58 for å komme i balanse med budsjettvedtaket.

Ulike andre faktorer blir også ivarettatt i beregningen av ressurser til den enkelte skole. Dette gjelder for eksempel redusert leseplikt for lærere over 55/60 år, hensyn til skoler som skal ha mottaksklasse, elever som kommer fra andre kommuner, frikjøpte ressurser fra utdanningsforbundet (organisasjoner), øvingslærere med studenter i praksis og avtalt veiledningstid, byrdefulle oppgaver og administrasjonsressurser. Ressursarket for den enkelte skole inkluderer også T-timer, som er timer til spesialpedagogikk. Disse beregnes dels ut fra elevfaktor som ligger i rammen til skolen, og dels fra en sentral pott som tildeles skolene etter vurdering fra rådgiver ved skolekontoret.

Når det gjelder beregning av faktorene, og reduksjon av disse, blir det i intervju vist til at rektorene er involvert i disse prosessene, samt i øvrige drøftinger rundt fordelingen av ressursene. Dette er tema i rektormøtene, der også hovedtillitsvalgte deltar.

1.7.3 Ressurser til spesialundervisning og ordinær tilpasset opplæring

I intervju blir det vist til at rektorene i forbindelse med knappe ressurser har vært opptatt av å skjerme spesialundervisningen ved skolene. Flere rektorer viser for eksempel til at man sjelden kutter

spesialundervisningstimer ved sykdom og vikarbehov. I stedet er det andre delingstimer som blir rammet i disse tilfellene, slik at det går ut over den ordinære tilpassede opplæringen. Flere viser til at dette vil være vanskelig å gjennomføre i samme grad fra høsten 2011. Det blir pekt på at reduserte ressurser neste skoleår medfører færre lærertimer per trinn enn det er per i dag, og at dette kan føre til at elevene mister spesialundervisning og delingstimer i små grupper ved sykefravær blant personalet.

Rektorene viser i intervju til at tildelte timer til spesialundervisning som inngår i skolens ressursark, er betydelig lavere enn det timetallet som går frem av de sakkyndige vurderingene for elever ved skolen. Det er en åpenbar mismatch, kommenterer en rektor, og det blir vist til at skolene må benytte betydelige ressurser fra skolens ramme for å dekke behovet for spesialundervisning og gi et tilfredsstillende tilbud til alle som har vedtak som spesialundervisning. Dette er gjerne ressurser som ellers ville blitt benyttet til å styrke den tilpassede opplæringen generelt, gjennom for eksempel delingstimer, bruk av grupper eller tolærersystem. Det blir også vist til at manglende ressurser til spesialundervisning medfører at gruppeundervisning må benyttes i en del tilfeller der både PPT og lærere mener at eneundervisning ville vært mer hensiktsmessig. På grunn av ressursene blir det også nødvendig å plassere barn sammen i grupper selv om de ikke passer sammen.

En rektor kommenterer at enkelte tror at det vil bli tilført nye midler i forbindelse med vedtak om spesialundervisning, men at det i realiteten bare dreier seg om en annen fordeling av midlene. Vedtak som skal følges opp medfører at ressurser må hentes fra et annet sted. Det blir også vist til at man på skolene jobber bevisst for å utnytte ressursene så godt som mulig, for eksempel gjennom å benytte gruppeundervisning i forbindelse med spesialundervisning. En rektor mener at de mindre skolene i kommunen sannsynligvis merker reduksjonen i t-timeressurser enda bedre enn de større skolene.

I Nøtterøy kommunes årsbudsjett for 2011 og økonomiplan 2011-2014 er det vist til hvilke konsekvenser den planlagte reduksjonen av grunnbemanningen i skolene kan få. Følgende går frem:

"Tradisjonelt vil driftsreduksjoner i skolen på sikt føre til økt behov for spesialundervisning. Dette er et område som har sterk føring i forhold til rettigheter gjennom opplæringsloven. Kommunen bruker allerede store ressurser for å dekke rettighetene og behovet innenfor spesialundervisning. Sammen med skolene og PPT er det et mål for administrasjonen å arbeide for at ressursbruken til spesialundervisning ikke øker."²²

I årsbudsjett for 2010, og økonomiplan 2010-2013 ble det pekt på lignende sammenhenger:

"Likevel har det ikke vært plass for å møte statens klare forventninger og våre ønsker om økt innsats overfor de yngste elevene. Vi er i en situasjon hvor vi balanserer på en knivsegg i forhold til å drive forsvarlig. (...). Ved ytterligere nedskjæringer vil dette forsterke seg, fordi elevgruppene blir større pr. lærer og antall delingstimer reduseres. Normalt vil dette igjen føre til økt press på spesialundervisning og andre hjelpetiltak, som ofte er kostnadskrevenende. Den negative spiralen slår rot, og utfordringene om å opprettholde god kvalitet og høyt læringstrykk blir store."²³

²² Nøtterøy kommune: "Økonomiplan 2011-2014. Årsbudsjett 2011." Rådmannens forslag og resultat av politisk behandling 8.12.2010, K-sak 99/10. Side 76.

²³ Nøtterøy kommune: "Økonomiplan 2010-2013. Årsbudsjett 2010." Rådmannens forslag og resultat av politisk behandling 9.12.2009, K-sak 88/09 og 89/09. Side 25.

1.8 Forsvarlig system

1.8.1 Kvalitetssystem

I intervju går det frem at det på kommunenivå er noe usikkerhet knyttet til oppfølgingen av oppl. § 13-10. Det er etablert enkelte systemer, men det er noe usikkert i hvilken grad systemene brukes i praksis. Nøtterøy kommune benytter Kvalitetslosen som kvalitetssystem innen opplæringssektoren. Det blir opplyst at systemet er todelt, og inneholder rutinebeskrivelser samt avviks- og forbedringssystem. Kvalitetslosen ble innført som kvalitetssystem for ca 1,5 år siden, og i intervju blir det vist til at det tar tid å bygge opp et system, og å implementere det. Før nåværende system ble innført, hadde man et mer fragmentert system med blant annet ulike rutiner, og alle skoler har fra før hatt sine egne kvalitetshåndbøker.

Det blir videre vist til at Fronter benyttes som læringsplattform ved skolene, og at også skolens egne rutiner ligger i dette systemet. Flere av de som er intervjuet har inntrykk av at svært mange lærere kun forholder seg til Fronter, og aldri er inne i Kvalitetslosen.

Flere av rektorene som er intervjuet viser til at Kvalitetslosen i liten grad benyttes ved skolen. En av rektorene opplyser at han selv benytter Kvalitetslosen, men at lærerne ved skolen i liten grad benytter systemet. En annen rektor viser til at lærerne gir uttrykk for at de oppfatter Kvalitetslosen og avvikssystemet som byråkratisk, og at de foretrekker å ta saker direkte opp med rektor.

Det er en utfordring å finne en balanse når det gjelder hva som er nødvendig når det gjelder system og rutiner, blir det kommentert. Det blir videre pekt på at man på kommunenivå opplever at Kvalitetslosen ikke blir brukt så mye som systemet burde blitt, men at man fra sentralt hold heller ikke har lagt tilstrekkelig vekt på å sørge for at systemet er oppdatert, at relevante ting blir lagt inn mv. Det blir vist til at det gjenstår en del arbeid på dette området, men at systemet på sikt kan være et godt redskap for blant annet avviksprosedyrer og forbedringsarbeid.

Som del av kvalitetssystemet blir det opplyst at kommunen de siste årene har arbeidet mye med systemer knyttet til kapittel 9a i opplæringsloven. I forbindelse med en enkeltsak ba kommunaldirektøren fylkesmannen om å gjennomføre tilsyn knyttet til kapittel 9a. Det blir vist til at tilsynet som ble gjennomført bidro til at det ble utarbeidet mer konkrete rutiner i kommunen. Spørsmålet nå er imidlertid om disse rutineene blir fulgt opp. For eksempel skal alle mobbesaker registreres i avvikssystemet, og selv om enkelte saker blir registrert, er man på kommunenivå ikke sikker på at alle saker registreres.

I intervju blir det opplyst at det i hovedsak er svært konkrete saker som blir meldt gjennom avvikssystemet, som voldssaker, ulykker eller utagering fra elever. Andre typer avvik fra regelverket blir i liten grad meldt gjennom avvikssystemet. Det blir kommentert at det i prinsippet skal være et avviks- og forbedringssystem, men at kommunen har et forbedringspotensial når det gjelder å melde forbedringssaker gjennom systemet. I forbindelse med avvik som blir meldt, minner ofte kommunaldirektøren rektorene på at det må fattes enkeltvedtak.

Rapporteringen i avvikssystemet har en klar "sti", blir det opplyst. Meldingen går fra melder, som vanligvis er en lærer, til rektor. Da skal vanligvis rektor behandle saken og lukke den. Rektor har også anledning til å sende saken videre til kommunaldirektør. Dersom det er rektor som melder et avvik, blir saken alltid sendt til kommunaldirektør for behandling og lukking. Avvik knyttet til kapittel 9a sendes til kommunaldirektør til informasjon, selv om det er rektor som behandler avviket.

I Kvalitetsplanen er det vist til en årlig gjennomgang av sjekkliste for lovoppfyllelse ved skolene. Kommunaldirektøren opplyser at dette dreier seg om en opplisting av 10-punktlista og pålagte kartleggingsprøver fordelt på trinn. Det blir videre vist til at sjekklisten ikke blir fulgt opp direkte, men er med som en naturlig del av styringssamtalene, både generelt og særskilt i spesielle tilfeller.

1.8.2 Skolebasert vurdering, skoleeieranalyse og ståstedsanalyse

Det kommer frem at skolene i kommunen i en årrekke gjennomførte årlige skolebaserte vurderinger, men at disse ikke lengre blir gjennomført på samme vis som før.

Skolene har nå pålegg om å gjennomføre Utdanningsdirektoratets ståstedsanalyse hvert tredje år. Denne ble gjennomført våren 2010, og det blir opplyst at ståstedsanalysen danner bakgrunn for den interne delen av kvalitetsarbeidet, som ikke omfattes av Kvalitetsplanen. Ståstedsanalysen kartlegger en del faktaopplysninger om skolen, resultater fra elevundersøkelsen, resultater fra nasjonale prøver og eksamener, samt en rekke faktorer som inngår under overskriften "ansattes vurdering av skolen opp mot tegn på god praksis." Her er det en rekke påstander der respondentene kan velge å karakterisere situasjonen ved skolen som grønn (*skolens praksis er god og i tråd med glansbildet*), gul (*skolens praksis må bedres*) eller rød (*skolens praksis må endres – tiltak er nødvendig*). Tema som inngår under denne delen av analysen, er faglig og sosial læring, lære å lære og motivasjon, tilpasset opplæring og vurdering, samt miljø. Videre inngår resultater fra andre frivillige eller lokale undersøkelser, og skolens samlede vurdering og valg av satsningsområde, i ståstedsanalysen.

Det blir vist til at ståstedsanalysen var tema i styringssamtalene i juni 2010.

Nøtterøy kommune holdt per april 2011 på med gjennomføring av skoleeieranalysen, også denne utarbeidet av Utdanningsdirektoratet. Hensikten med analysen er at resultatene skal gi en status i forhold til hvor kommunen står når det gjelder etterlevelse av oppl. § 13-10.

Det går frem at analysen ble gjennomført ved å be alle rektorer og inspektører i skolen svare på undersøkelsen. I tillegg ble undersøkelsen sendt til hovedutvalget for Oppvekst og kultur sine 11 faste medlemmer. Til sammen ble undersøkelsen sendt til 42 personer, hvorav det blir opplyst at 28 har svart. Dette tilsvarer 66 % av mulige respondenter.

Også i denne analysen inngår en rekke påstander som respondentene skal ta stilling til. Disse er utarbeidet på grunnlag av lover og regelverk, faglitteratur og forskning på området. Det går frem at formålet er "å ta temperaturen" på sentrale oppgaver for skoleeier og hvordan disse blir utført. Svaralternativene er grønn (*kommunens praksis er god*), gul (*kommunens praksis må bli bedre*) og rød (*kommunens praksis må endres – tiltak er nødvendig!*).

I intervju blir det vist til at foreløpige resultater viser en opplevelse av at Nøtterøy kommune er god på styringssamtaler, men at det er et forbedringspotensial knyttet til kvalitetssystem og avvikssystem. Også kompetanseplan og målrettet kompetanseutvikling er områder der kommunen kan bli bedre, ifølge de foreløpige resultatene. Kommunaldirektøren viser i intervju til at dette er områder som ikke har blitt spesielt prioritert de siste årene, fordi kommunen har valgt å ha målrettet prioritering av/fokus på andre satsingsområder.

En gjennomgang av de foreløpige resultatene viser at mindre enn 25 % av respondentene har valgt svaralternativet grønt (*kommunens praksis er god*) i forbindelse med følgende påstander:

- *Kommunen har utviklet en kultur for systematisk kunnskaps- og erfaringsdeling mellom skoler – lokalt og regionalt* (21,4% svarer at kommunens praksis er god)
- *Kommunen har kompetanse og ressurser til å utvikle og vedlikeholde styrings- og støttesystemer for skolene* (23,1 % svarer at kommunens praksis er god)
- *Kommunen har avsatt tilstrekkelige ressurser slik at skolene kan oppfylle kravene i opplæringsloven* (3,7 % svarer at kommunens praksis er god)
- *Kommunen har kompetanse til å veilede skolene i bruk av organisatoriske analyseverktøy* (22,2 % svarer at kommunens praksis er god)
- *Kommunen har en plan for kontinuerlig kompetanseutvikling av skolens ledere og ansatte* (14,8 % svarer at kommunens praksis er god)

Det blir vist til at det kan være aktuelt å gjennomføre skoleeieranalysen flere ganger, samtidig som det i intervju blir påpekt at det er viktig at forbedringsområdene blir fulgt opp i etterkant av analysen. Deretter kan det, for eksempel høsten 2012 være aktuelt å gjennomføre analysen på nytt for å se om det har skjedd endringer.

1.8.3 Styringssamtaler og rapportering

I intervju blir det vist til at Nøtterøy kommune etter omorganiseringen i 2008 har blitt flinkere til planmessig oppfølging av skolene. Det blir vist til at dette blir gjort på en bedre måte enn tidligere, ved at ledelsen er tettere på skolene, og gir tydeligere krav til skolelederne. Styringssamtaler med rektorene er det sentrale punktet i denne oppfølgingen. Det blir vist til at det nå er mindre skriftlig rapportering fra skolene enn tidligere, men at det heller aldri har vært mye skriftlig rapportering i Nøtterøyskolen. Fra kommunenivå blir det kommentert at kommunenivået ikke har behov for mer rapportering fra skolene enn det kommunenivået klarer å behandle. Per i dag er det styringssamtalene som blir omtalt som "hovednerven" når det gjelder forholdet mellom den enkelte skole og kommunenivå.

Kommunaldirektøren gjennomfører to styringssamtaler per år med hver rektor. Fra kommunenivå deltar kommunaldirektør, stabssjef skole og en rådgiver fra skolekontoret. Fra den enkelte skole deltar rektor og inspektører. Det blir vist til at skolene som forberedelse til samtalen fyller ut et skjema og sender til kommunenivået i forkant av samtalen. Det blir skrevet referat fra styringssamtalene.

Styringssamtaler er nå gjennomført i tre år, og i intervju blir det vist til at samtalen fungerer stadig bedre, og gir kommunaldirektøren god oversikt over status på hver enkelt skole. Det blir pekt på at temaene skolene skulle arbeide med frem til skoleåret 2010-2011 var felles for alle skolene, men at oppfølgingen inneværende skoleår har vært mer differensiert. Det blir opplevd at denne justeringen har vært vellykket. Som del av den differensierte oppfølgingen, blir blant annet tema fra forrige samtale fulgt konkret opp. Ved behov må skolen dokumentere at det blir tatt tak i tema som er diskutert. For eksempel er en skole bedt om å levere dokumentasjon, da det har blitt vurdert at arbeidet som er gjort ikke er godt nok. Det blir vist til at etterspørselen etter dokumentasjon nå er mer målrettet enn tidligere, da rapporteringen kunne foregå gjennom at alle leverte skriftlig dokumentasjon på ulike forhold.

Bruken av Kvalitetsplanen i skolene har blitt etterspurt i styringssamtalene, og flere rektorer viser også til at skolens utviklingsplan ofte blir benyttet som grunnlag for gjennomgang i styringssamtalen, ved at kommunaldirektøren undersøker hva skolen har gjort i forhold til ulike saker i utviklingsplanen. Flere av de som er intervjuet viser til at gode forberedelser fra begge parter sikrer at fokus i styringssamtalen er på den enkelte skole, og på utfordringer ved den enkelte skole. Også resultater på nasjonale prøver og andre typer tester er tema i styringssamtalen. Det blir vist til at den enkelte rektor i styringssamtalene for eksempel blir bedt om å forklare endringer i resultater på nasjonale prøver, og gjennom dette "tvunget" til å reflektere over årsakssammenhenger. Det blir kommentert at mange har hatt en tendens til å vise til elevgrunnet som forklarende faktor, men at rektor gjennom styringssamtalene blir bedt om å drøfte andre mulige forklaringer. Det skjer ofte en bevisstgjøring gjennom disse prosessene, blir det påpekt.

Kommunaldirektøren opplever at kommunenivået gjennom styringssamtalene får effektiv og målrettet informasjon om den enkelte skole, og både rektorer og representanter fra kommunenivå gir uttrykk for at innføringen av styringssamtaler har vært svært positivt for skolene i kommunen. En rektor viser til at styringssamtalene gir veldig god oppfølging, og at skoleledelsen blir konkret utfordret i forbindelse med disse samtalen. Rektoren mener dette bidrar til å heve kvaliteten i skolen.

Fra kommunenivå er det gitt føringer om at det bør være styringssamtaler også internt på skolen, men dette er per dags dato ikke formulert som et pålegg til skolens ledelse. Det etterspørres likevel i styringssamtalene med kommunaldirektøren hvorvidt dette gjennomføres eller ikke.

I intervju kommer det frem at noen av rektorene også gjennomfører styringssamtaler med sine team. En rektor viser til at det hvert år holdes to styringssamtaler med hvert team på skolen. Fra skoleledelsen deltar rektor og inspektørene i disse samtalen. Før hvert møte blir det satt opp en plan for møtet, for eksempel å gjennomgå resultat fra nasjonale prøver. I samtalen blir da resultat og

samarbeid internt i teamet gjennomgått med teamet. Resultatene blir målt og det blir undersøkt hvordan planlagte tiltak er gjennomført. Teamene utfordres på å analysere resultatene og planlegge tiltak. De blir så enige om noen tiltak, og det er rektor sin jobb å hjelpe teamet med å legge til rette på skolen slik at tiltakene kan gjennomføres. Denne type styringssamtaler ble innført ved skolen for to år siden, og rektoren viser til at han tar informasjon fra samtalene med skolens team med seg inn i sine egne samtaler med kommunaldirektøren. Rektoren kommenterer at han selv får akkurat samme typer spørsmål fra kommunaldirektøren.

Ved en annen skole blir det vist til at det gjennomføres en form for styringssamtaler på trinnene jevnlig, men at teamsamtalene ikke er satt i system.

1.8.4 Rapport om tilstanden i opplæringen

I 2010 ble det for første gang utarbeidet en rapport om tilstanden for opplæringen i Nøtterøy kommune. Nøtterøy kommune benyttet ikke malen for tilstandsrapport som er tilgjengelig på Utdanningsdirektoratets nettside, men i samsvar med krav i regelverket er læringsmiljø, læringsresultater og frafall blant de tema som blir tatt opp. Rapporten sammenligner resultater i Nøtterøy kommune over tid, i tillegg til at resultatene blir sammenlignet med gjennomsnittet i kommunegruppen, Vestfold og nasjonalt. Det blir også vist til ulikheter mellom skolene i Nøtterøy.

Tilstandsrapporten ble behandlet i hovedutvalg for oppvekst og kultur, formannskapet – administrasjonsutvalget, formannskapet, og til slutt i kommunestyret i K-sak 071/10. I rådmannens saksframlegg er det vist til at også saken Evaluering av planen *Kvalitet i Nøtterøyskolen* gir et bilde av dagens situasjon. Rapporten om tilstanden i opplæringen i Nøtterøy kommune i 2010 ble tatt til orientering i de politiske utvalgene.

I intervju blir det vist til at man oppfatter at tilstandsrapporten for 2010 ble godt mottatt av politisk nivå, og at den har blitt benyttet og vist til i etterkant.

Vedlegg 3: Sentrale dokumenter og litteratur

Lover og forskrifter

- Kunnskapsdepartementet: *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*. LOV-1998-07-17-61. Sist endret: LOV-2010-06-25-49 fra 2010-08-01.
- Kunnskapsdepartementet: *Forskrift til opplæringslova*. FOR-2006-06-23-724. Ist endret: FOR-2010-07-07-1081 fra 2010-08-01

Annen litteratur

- Kunnskapsdepartementet: *Ot.prp.nr.55 (2008-2009) Om lov om endringer i opplæringslova og privatskolelov*. Tilråding frå Kunnskapsdepartementet av 3. april 2009, godkjent i statsråd same dagen.
- Kunnskapsdepartementet (03.07.2009): *Rundskriv F-12-09: Informasjon om endringer i opplæringslova og privatskolelova*.
- Norges kommunerevisorforbund: *RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon*. Fastsatt av styret i NKRF den 1.2.2011.
- Utdannings- og forskningsdepartementet: *NOU 2003:16: I første rekke. Forsterket kvalitet i en grunnopplæring for alle*. Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon av 5. oktober 2001. Avgitt til Utdannings- og forskningsdepartementet 5. juni 2003.
- Utdannings- og forskningsdepartementet: *Ot.prp.nr. 55 (2003 – 2004): Om lov om endringer i opplæringslova og friskolelova*. Tilråding frå Utdannings- og forskningsdepartementet av 2. april 2004, godkjend i statsråd same dagen.
- Kunnskapsdepartementet: *St.meld.nr 16 (2006-2007): ...og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring*. Tilråding fra Kunnskapsdepartementet av 15. desember 2006, godkjent i statsråd samme dag.
- Utdanningsdirektoratet: *Retningslinjer for gjennomføringen av nasjonale prøver høsten 2010*. Versjon september 2010.
- Utdanningsdirektoratet (2009): *Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning*.
- Utdanningsdirektoratet og KS: *Veileder om kravet til skoleeiers «forsvarlige system» i henhold til opplæringsloven § 13-10*. Udatert.

Dokumenter fra Nøtterøy kommune

- *Alternativt skoleopplegg for ungdomsskoleelever.* Utredning fra arbeidsgruppe. Udatert.
- *Evaluering av Kvalitet i Nøtterøyskolen.* KS-sak 072/10.
- *Evaluering av BS-rutinene.* Dokument om evaluering fra barnehager og skoler høsten 2010. Udatert.
- *Forslag foreldreskole.* Rapport Nøtterøy kommune 2011.
- *Foreldreskole.* Mandat til utredningsgruppe. Udatert.
- *Kvalitet i Nøtterøyskolen.* Plandokument vedtatt i Kommunestyret 18.6.2008. K. sak 056/08
- *Organisering av tilbudet til minoritetsspråklige barn/elever.* Mandat. Udatert.
- *Organisering av tilbudet til minoritetsspråklige barn/elever.* Vurdering av organiseringen av og kvaliteten i tilbudet til minoritetsspråklige elever laget av arbeidsgruppe. Udatert.
- *Rapport om tilstanden i opplæringen i Nøtterøy kommune i 2010.* Udatert.
- *Sak om tilstandsrapporten.* Kommunestyresak 071/10, 03.11.2010.
- *Spesialpedagogikk i barnehagene. Organisering, rutiner og kriterier for tildeling av ressurser.* Nøtterøy kommune 2011.
- *Velkommen til BS-seminar. Minoritetsspråklige elever.* Program til seminar 4.-5. mai 2011.
- *Velkommen til BS-seminar. Livslang læring – barnehage og skole i ett.* Program til seminar 26.-27. mai 2010.
- *Velkommen til BS-seminar. "Å bygge bru mellom barnehage og skole".* Program til seminar 27. mai 2008.
- *Velkommen til BS-seminar. Samarbeid og sammenheng barnehage-skole.* Program til seminar 25.-26. mai 2009.
- *Videreføring av arbeidet til gruppe som har utredet nytt administrasjonssystem for skole og barnehage.* Mandat til utredningsgruppe. 06.12.10
- *Økonomiplan 2011-2014. Årsbudsjett 2011.* Rådmannens forslag og resultat av behandling 8.12.2010. K. sak 99/10.
- *Økonomiplan 2010-2013. Årsbudsjett 2010.* Rådmannens forslag og resultat av behandling 9.12.2009. K. sak 88/09 og 89/09.

Nettsider

- Grunnskolens informasjonssystem: <http://www.wis.no/gsi/>
- KOSTRA: <http://ssb.no/kostra/>
- Kunnskapsdepartementet: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/>
- Nøtterøy kommune: <http://www.notteroy.kommune.no/>
- Skolenettet: <http://www.skolenettet.no/>
- Skoleporten: <http://skoleporten.udir.no/>

Vedlegg 4: Høringsuttalelse

Dato: 27.05.2011

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen

5892 BERGEN

Forvaltningsrevisjon måloppnåelse og ressursbruk i Nøtterøyskolen. Svar på rapportutkast

Det vises til tilsendt rapportutkast. Rådmannen har ingen vesentlige bemerkninger til utkastet. Det gir etter rådmannens oppfatning et realistisk bilde av situasjonen i Nøtterøyskolen. Likevel er det grunn til å gi noen kommentarer til utkastet.

Generelt.

Rådmannen oppfatter utkastet dithen at det gis et bilde av at Nøtterøyskolen har god kvalitet, der iverksatte tiltak har virket etter intensjonene. Dette bildet underbygges først og fremst gjennom lesing av hele rapporten og de ulike delene. Imidlertid oppfatter rådmannen selve sammendraget i innledning til å være noe mer negativt, der det først og fremst er de ulike sidene som har et forbedrings potensialet, som er viet plass.

Rådmannen ber om at sammendraget endres, slik at de positive sidene også kommer tydeligere frem her.

Nøtterøy kommune bør tilstrebe større erfaringsdeling og kompetansespredning mellom skolene.

Rådmannen er enig i at erfaringsdeling er viktig. Situasjonen er mer nyansert enn det som kommer til uttrykk i rapporten. For det første blir det fra kommunenivået arbeidet aktivt for at skolene skal utvikle seg til lærende organisasjoner. Skolene står på ulikt sted i dette arbeidet. Noen har størst fokus internt, mens andre ser på erfaringsutveksling og kompetanseoverføring som en naturlig del av daglig drift, og det finnes flere eksempler på både erfaringsdeling og kompetansehevede tiltak der skoler samarbeider og deler kunnskap med hverandre. Dette mener rådmannen bør komme fram i rapporten noe tydeligere enn det gjør.

§ 1-3 i Opplæringsloven - Tilpassa opplæring og tidleg innsats.

Rådmannen forstår føringene i opplæringsloven om særleg høg lærertettleik i 1.-4.trinn, særleg retta mot elevar med svak dugleik i lesing og rekning. Imidlertid mener rådmannen at tidlig innsats innefor nevnte områder også kan gjennomføres på andre måter, enn ved å øke lærertettheten. Nøtterøy kommunes virkelighet, i likehet med andre kommuner, er begrensede ressurser, der øking ett sted må tas fra andre steder. Dette innebærer at man søker å finne løsninger som kan gi tilnærmet samme resultat. Ved kommunes barneskoler har det betydd økt vekt på lesing og lesestrategier, jfr. kvalitetsplanene både i skole og barnehage. Alle skolene har leseplaner, som både indikerer lesekurs og tettere oppfølging av elever som trenger det mest. Slike tiltak organiseres innefor gjeldende rammer, og bidrar til å møte lovens intensjon om sikre et opplæringstilbud innefor disse ferdighetene til de som trenger noe mer støtte og hjelp underveis.

Skoleeieranalysen.

Analysen ble gjennomført ved å be alle rektorer og inspektører i skolen svare på undersøkelsen. I tillegg ble undersøkelsen sendt til hovedutvalget for Oppvekst og kultur sine 11 faste medlemmer. Til sammen ble undersøkelsen sendt til 42 personer. 28 har svart, noe som tilsvarer 66 % av mulige respondenter.

Postadresse: Postboks 250 Borgheim, 3163 Nøtterøy
Besøksadresse: Tinghaugveien 18
E-post: postmottak@notteroy.kommune.no

Telefon: 33 40 20 00 **Bank:** 2470 09 57000
Telefaks: 33 40 22 82 **Org.nr.:** 964 952 256
Internet: www.notteroy.kommune.no

Forslag til tiltak.

Etter rådmannens vurdering har fler av de foreslåtte tiltakene en økonomisk konsekvens. Økt lærertetthet i 1.-4.klasse (pkt. 2) vil være utfordrende. Dette kan løses ved omprioriteringer i skolebudsjettet, der midler flyttes fra de eldste til de yngste, eller så må skolebudsjettet tilføres økte budsjettrammer. Med bakgrunn i kommunens økonomiske situasjon, finner rådmannen det vanskelig å anbefale økt ressurstildeling til barneskolene, slik at det vil medføre en merkbar forskjell for 1.-4.trinns elevene. Utfordringene og ressursbehovet i ungdomsskolene og på de eldste trinnene i barneskolen må også hensyntas i den totale vurderingen innenfor tildelte rammer.

Rådmannen kjenner godt til at opplæringsloven gir føringer til skoleeier til å ha systemer for å vurdere om klasser/grupper er pedagogisk forsvarlige. Dersom det er slik at det gjennom forslag til tiltak (pkt. 4) i rapporten kan se ut som om kommunen ikke har oversikt eller pedagogisk begrunnelse for klasser og gruppestørrelse i skolene, er det ikke korrekt. Både den enkelte skole og kommunenivået tilstreber at grupper og klasser blir satt sammen ut fra pedagogisk tenking og føringer. Likevel er det en kjensgjerning på grunn av den økonomiske situasjonen at det har blitt færre delingstimer, og dermed flere timer der klassen er samlet.

Rådmannen mener altså at det er god oversikt, selv uten et konkret system som etterspørres i rapporten. Uavhengig av system, vil tilsvaret være at skolen må endre praksis ved sammensetting av elever, enten ved pedagogiske endringer, eller tilføre flere ressurser som da må omprioriteres fra andre områder.

Resten av tiltakene er etter rådmannens oppfatning i samsvar med argumentasjonen og funnene i rapporten.

Nøtterøy, 24.05.11

Toril Eeg
Rådmann

Christian Thaulow
Kommunaldirektør

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee, and its network of member firms, each of which is a legally separate and independent entity. Please see www.deloitte.com/no/omoss for a detailed description of the legal structure of Deloitte Touche Tohmatsu Limited and its member firms.

Deloitte provides audit, tax, consulting, and financial advisory services to public and private clients spanning multiple industries. With a globally connected network of member firms in more than 150 countries, Deloitte brings world-class capabilities and deep local expertise to help clients succeed wherever they operate. Deloitte's approximately 170,000 professionals are committed to becoming the standard of excellence.