

FORVALTNINGSREVISJON
Grunnskole
FORSLAG TIL PROSJEKTPLAN



Nærøy kommune

September 2018

FR 1048

1 SAMMENDRAG PROSJEKTPLAN

Problemstilling	Se kapittel 3.2.
Kilder til kriterier	Se kapittel 3.3.
Metode	<p>Intervju av kommunal ledelse, ansatte i nøkkelfunksjoner og pedagogisk personale ved skolene (evt. Barnehagene) i Nærøy kommune. Det kan bli aktuelt å kontakte foreldre, f.eks. representert ved foreldreutvalget.</p> <p>Dokumentanalyse av kommunens planer, rutiner og annet skriftlig materiale.</p>
Tidsplan	<ul style="list-style-type: none">• Prosjektplan i KU september 2018• Datainnsamling høst 2018• Rapportskriving vinter 2018/2019• Rapport til KU vinter/vår 2019
Prosjektteam	<p>Oppdragsansvarlig revisor:</p> <ul style="list-style-type: none">• Anna K. Dalslåen, anna.dalslaen@revisjonmidtnorge.no <p>Prosjektmedarbeider:</p> <ul style="list-style-type: none">• Eirik Gran Seim, eirik.seim@revisjonmidtnorge.no <p>Styringsgruppe:</p> <ul style="list-style-type: none">• Johannes Nestvold• Tor Arne Stubbe
Kontaktperson Nærøy kommune	Rådmann Helge Thorsen eller den som rådmannen delegerer

2 MANDAT

I dette kapittelet vil bestillingen bli utdypet og bakgrunnsinformasjon for prosjektet gjennomgått.

2.1 BESTILLING

I plan for forvaltningsrevisjon 2016-2019 for Nærøy kommune er det foreslått et forvaltningsrevisjonsprosjekt innen oppvekst – grunnskole på bakgrunn av dårlige skoleresultater i årene 2015/2016. Som følge av dette ble det foreslått et prosjekt med en gjennomgang av det systematiske og målrettede arbeidet i skolesektoren. To alternative tema ble foreslått:

- Hva gjøres internt for å bedre resultatene

eller

- Tilrettelegging for gode overganger (barnehage/barneskole/ungdomsskole/videregående)

Kontrollutvalget sluttet seg til Plan for forvaltningsrevisjon for 2016 – 2019 og anbefalte at Oppvekst – grunnskole skulle være et av temaene for forvaltningsrevisjon i perioden (sak 009/16). Kommunestyrets vedtak støttet dette (sak 41/16).

Revisor har vært i kontakt med kontrollutvalgssekretær i forbindelse med utarbeidelsen av dette dokumentet. Oppsummert har revisor forstått at kontrollutvalget ønsker tre ulike innfallsvinkler å velge ett prosjekt ut i fra:

- Tilpasset opplæring
- Kompetanse
- Overganger

2.2 BAKGRUNNSINFORMASJON

I overordnet analyse, som er grunnlag for plan for forvaltningsrevisjon, går det fram at det har vært svake avgangsresultater fra ungdomsskolen, mens resultater fra nasjonale prøver er bedre (2015). På Skoleporten.no¹ viser en oversikt over standpunktkarakterer for 10. trinn skoleåret 2016-2017 at Nærøy kommune har et lavere nivå på snittkarakterer enn nasjonalt nivå, med unntak av matematikk og musikk hvor snittet for Nærøy er likt det nasjonale snittet.

¹ Skoleporten er Utdanningsdirektoratets nettjeneste der skoler og skoleeiere finner relevante og pålitelige data om grunnopplæringen. Målet med Skoleporten er at skoler og skoleeiere skal få lett tilgang til relevant og pålitelig informasjon til det lokale kvalitetsvurderingsarbeidet, jf. Opplæringslovens § 13-10 og forskrift om virksomhetsbasert vurdering.

Av Overordnet analyse går det fram at det jobbes med dette på flere områder, og vi mener det kan være grunn til å se på hvilket systemrettet arbeid som gjøres i skolen på ett av disse områdene: tilpasset opplæring, kompetanse, overganger.

Tilpasset opplæring

Med utgangspunkt i prinsippene i opplæringsloven, forskrift til opplæringsloven og Læreplan for Kunnskapsløftet brukes det følgende forståelse av tilpasset opplæring²

«Skolen skal ha rom for alle, og lærarane må derfor ha blick for den einskilde. Undervisninga må tilpassast ikkje berre til fag og stoff, men også til alderstrinn og utviklingsnivå, til den einskilde eleven og den samansette klassen. Det pedagogiske opplegget må vere breitt nok til at læraren ledig og lagleg kan møte elevforskjellane i evner og utviklingsrytme. Levereglar aleine gjer ikkje omsorg og omtanke. Læraren må bruke både mangfaldet i elevgivnadene, variasjonen i klassen og breidda i skolen som ressurs for alle si utvikling og allsidig utvikling. Ein god skole og ein god klasse skal gi rom nok for alle til å brynast og rørast, og han må vise særleg omtanke og omsut når nokon kjører seg fast eller strevar stridt og kan misse motet» (Kunnskapsdepartementet, 2006a).

Oppsummert handler tilpasset opplæring om tidlig innsats, variasjon, differensiering, vurderingsarbeid, involvering og medbestemmelse i læringssituasjonen. For at dette skal fungere er det viktig å se på skoleeiers system og styringsdialog med skolene, om skolene har nødvendig kompetanse i fagene og klasseledelse

Overganger

Overganger fra ett skoleslag til et annet omtales som en særlig risikofase³. Barnehage/barneskole sitter på mye informasjon om barna, som kan komme neste instans til gode. I overgangene mellom skoler kan viktig informasjon om barna bli «borte», slik at skolen må starte på nytt med informasjonsinnhenting. Å sikre gode rutiner for overgang mellom barnehage og barneskole inngår som en del av «tidlig innsats» ved å informere den nye instansen om barnet slik at man kan ta hensyn til barnet fra dag en. Av rammeplan for barnehagen kommer frem det at barnehagen

² Læreplan for Kunnskapsløftet, generell del (2015)

³ NOU 2009:18 Rett til læring

skal samarbeide med skolen om skolestart.⁴ 1. august 2018 ble det også lovpålagt at barnehagen skal samarbeide med skolen om barnas overgang fra barnehage til skole. Samarbeidet skal bidra til at barna får en trygg og god overgang⁵.

Kunnskapsdepartementet har utarbeidet en egen veileder for arbeidet med overgangen fra barnehage til skole. I veilederen anbefales det at:

- Barnehagetiden avsluttes på en god måte og skolen og skolefritidsordningen forbereder seg på å ta imot barnet.
- Barnet blir kjent med skolen i god tid før første skoledag.
- Det er sammenheng og progresjon i læringsinnholdet i barnehage og skole.
- Foreldre godkjenner informasjonsoverføring fra barnehage til skole og har muligheter for aktiv medvirkning i denne.
- Lærere i barnehage og skole har felles møteplasser for forventningsavklaringer, kompetanseutvikling og felles planlegging.

I overordnet analyse trekkes det fram at frafallet på videregående skole blant elever fra kommunen er langt over landsgjennomsnittet. Nærøy ungdomsskole deltar i Ny Giv – overgangsprosjektet som skal bidra til å styrke overgangen fra ungdomsskolen til videregående skole for utvalgte elever med behov for ekstra oppfølging. Prosjektet har følgeforskning, og det er derfor ikke aktuelt å følge dette opp som en egen del av prosjektet.

Kompetanse

I overordnet analyse pekes det også på at mangel på lærere med godkjent utdanning er en utfordring i skolene i Nærøy (2015). De nye kompetansekravene har, sammen med mangelen på lærere med godkjent utdanning, økt kommunens utfordringer. Skoleporten.no viser at andelen undervisning gitt av undervisningspersonale med godkjent utdanning for skoleåret 2016-2017, er lavere i Nærøy kommune enn på nasjonalt nivå.

⁴ Rammeplan for barnehager 2017

⁵ Barnehageloven §2 a

2.3 HVORDAN KOMMUNEN ORGANISERER DE AKTUELLE OPPGAVENE SOM ER TEMA FOR PROSJEKTET

Det skal bygges ny barneskole i Kolvereid. I budsjett 2017 uttales følgende:

«Kommunestyret har tidligere uttalt at dagens skolestruktur ikke vil bli vurdert endret før etter at ny Kolvereid skole står ferdig. På bakgrunn av det har rådmannen ikke tatt inn evt. besparelse ved en fremtidig endring av dagens skolestruktur. Ferdigstillelse av ny skole er planlagt til skolestart 2019. Det vil derfor være naturlig at prosessen med fremtidig skolestruktur starter opp i løpet av 2018.

Det forventes byggestart av det nye skolebygget/flerbruksbygget i 2018. Anleggsperioden er beregnet frem til skolestart 2019.»⁶

Tilpasset opplæring:

Nærøy ungdomsskole har hatt lave avgangskarakterer på 10.trinn over lengre tid, mens resultatene på elevundersøkelsen har vært bedre enn landsgjennomsnittet. Når kontrollutvalget var på besøk ved ungdomsskolen ble det uttalt at andel spesialundervisning har blitt kraftig redusert de siste årene, likevel uttrykker Nærøy ungdomsskole i årsmeldingen for 2017 at det er en utfordring at man må ha mer spesialundervisning: *«Tendensen vil likevel være preget av synkende elevtall i tida framover, og økningen i antall fremmedspråklige elever vil påvirke måten skolen planlegger drifta i framtida. I tillegg vises en tendens for økende behov for mer spesialundervisning utover ordinær tilpasset opplæring. Skolen har flere elever med sakkyndig vurderinger fra PPT som skisserer behov for tiltak i undervisningen.»*

Om eleven har behov for spesialundervisning, må ses i sammenheng med skolens arbeid med tilpasset opplæring. Skolens evne til å gi elevene opplæring som ivaretar deres faglige og sosiale utvikling innenfor rammen av ordinær opplæring, er altså med på å avgjøre behovet for spesialundervisning. Utdanningsdirektoratet (Udir) påpeker at *«Kvaliteten på den ordinære opplæringen er relevant for om en elev har rett til spesialundervisning. Blant annet har økt lærertetthet, lærerens kompetanse, mindre elevgrupper og mer praktiske metoder betydning for hvor mange elever som har behov for spesialundervisning. Det systemrettede arbeidet på skolen er derfor viktig. [...] Dersom skolen har satt i verk en rekke organisatoriske eller*

⁶ Nærøy kommune, budsjett 2017

pedagogiske differensieringstiltak for å sikre at elevene får tilfredsstillende utbytte av opplæringen, er det mulig at den ordinære opplæringen er så godt tilpasset at eleven ikke har behov for spesialundervisning»⁷

Kommunen plikter å gi tilpasset opplæring, og også spesialundervisning der det trengs. Det er imidlertid ressurser å spare på å minimere spesialundervisningen ved hjelp av god tilpasset opplæring i det ordinære skoleløpet. Et prosjekt om tilpasset opplæring, gjennom undersøkelser av skolens arbeid med variasjon, differensiering, vurderingsarbeid, involvering og medbestemmelse i læringssituasjonen vil kunne gi anbefalinger som kan bedre den tilpassede opplæringen i kommunen.

Overganger:

Kommunen har sju barneskoler/oppvekstsentre og en sentral ungdomsskole. Kommunen har også fire barnehager (utover de som er integrert i oppvekstsentrene) Det betyr at det er barn fra flere barnehager som skal begynne på samme barneskole, og at barn fra alle barneskolene begynner på samme sentrale ungdomsskole. Det følger av dette at overganger mellom barnehage og barneskole, og barneskole og ungdomsskole er risikoområder hvor man potensielt kan oppleve at store mengder informasjon om barna blir borte. Man står med andre ord i fare for å drive dobbeltarbeid som kan forhindres ved hjelp av gode overgangsrutiner. Overganger krever samarbeid, og kan derfor være krevende. Temaet berører alle skolebarna i kommunen, og et godt system for arbeidet med overganger kan spare ressurser. Derfor er et forvaltningsrevisjonsprosjekt om dette temaet svært aktuelt.

Kompetanse

I følge Budsjett 2017 for Nærøy kommune er det per i dag fem lærere som har startet et utdanningsløp på 30 studiepoeng i matematikk, og våren 2017 starter minimum fire lærere på 30 studiepoeng i norsk. Det er også lagt en plan for utdanning i engelsk høsten 2018. Lederne ved enhetene er svært positive til videreutdanning, men uttrykker bekymring for at utdanningen krever en større avsetning til vikarer enn de har greid å sette av i nåværende budsjett. I tillegg viser Tilstandsrapport for 2015 at lærertettheten er svært ulik på de forskjellige skolene i Nærøy.

⁷ Veilederen Spesialundervisning, 2014:7

I følge årsrapport 2017 er flere lærere under videreutdanning: «Våren 2018 har 5 lærere fortsatt sin videreutdanning i matematikk, og fra høsten 2018 har 5 lærere søkt på videreutdanning i engelsk gjennom denne ordningen. I tillegg starter 6 lærere på videreutdanning gjennom «kompetanse for kvalitet».

En skole, Abelvær oppvekstsenter, uttrykker i årsmelding 2017 at det er bekymring for om man har nok kompetanse i fremtiden: «Rekruttering av lærere til skolen vil være en utfordring ettersom en lærer har varslet ønske om flytting til en annen del av fylket, og den andre læreren skal ut i permisjon fra høsten. Skolen er avhengig av å få inn en ny lærer med godkjent utdanning fra høsten 2018.»

En forvaltningsrevisjon om kompetanse i skolen vil kunne se på kompetanseplan, rekruttering, nåværende og kommende kompetanse i skolen.

3 PROSJEKTDESIGN

I kapittel 3 vil revisor avgrense prosjektet og gå nærmere inn på problemstillingene i prosjektet. Revisjonskriteriene vil bli gjennomgått og metode for innsamling av data vil bli beskrevet.

3.1 AVGRENSING

3.2 PROBLEMSTILLINGER

Tilpasset opplæring:

Tyder dokumentasjon og intervjudata på at kommunen praktiserer tilpasset opplæring i barneskolen?

Tyder dokumentasjon og intervjudata på at kommunen praktiserer tilpasset opplæring i ungdomsskolen?

Overganger:

Tyder dokumentasjon og ansattes utsagn på at kommunen praktiserer overgang mellom barnehage og barneskole etter gjeldende regelverk?

Tyder dokumentasjon og ansattes utsagn på at kommunen praktiserer overgang mellom barneskole og ungdomsskole etter gjeldende regelverk?

Kompetanse:

I hvilken grad sikrer kommunen tilstrekkelig kompetanse i skolen?

3.3 OVERORDNA KRITERIER (KILDER)

Kilder for revisjonskriterier i denne forvaltningsrevisjonen vil i hovedsak være opplæringsloven med forskrift, rundskriv og andre føringer for kvalitet fra statlige myndigheter. Avhengig av hvilket prosjekt kontrollutvalget velger vil revisjonskriteriene bli hentet fra disse kildene:

- Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova)
- Barnehageloven
- Forskrift til opplæringslova
- Utdanningsdirektoratets oversikt over tilsetting og kompetansekrav
- Kunnskapsdepartementet: Strategi – kompetanse for kvalitet, *Strategi for etter- og videreutdanning 2012-2015*
- Kunnskapsdepartementet: Strategi – kompetanse for kvalitet, *Strategi for videreutdanning for lærere og skoleledere frem mot 2025*
- Udir-4-2014, *Systemrettet arbeid etter opplæringsloven kapittel 9a*
- Meld. St. 18 (2010-2011) Læring og fellesskap Tidlig innsats og gode læringsmiljøer for barn, unge og voksne med særlige behov
- St.meld.nr. 16 (2006-2007) ... og ingen sto igjen Tidlig innsats for livslang læring
- Veileder Fra eldst til yngst Samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole

Det kan bli aktuelt å bruke kommunens interne rutiner som kriteriekilde.

3.4 METODER FOR INNSAMLING AV DATA

Metodene for å framskaffe data i denne undersøkelsen vil være intervju med kommunal ledelse, ansatte i nøkkelfunksjoner og pedagogisk personale ved skolen (evt. Barnehage) i Nærøy kommune. Det kan dessuten være aktuelt å få foreldrenes syn på opplæringen, f.eks. representert ved foreldreutvalget.

Det foreligger mye statistikk på indikatorer som sier noe om kvaliteten på opplæringen. Vi vil kunne ta utgangspunkt i GSI (Grunnskolen informasjonssystem), som inneholder en mengde tall om grunnskolen i Norge, helt ned på kommune-, skole- og trinn-nivå. Skoleporten.no er Utdanningsdirektoratets nettportal, hvor ulike verktøy for vurdering av kvalitet i grunnopplæringen er tilgjengelig. Her får vi tilgang og kan presentere relevante og pålitelige nøkkeltall for grunnskolen. Resultatene fra nasjonale prøver ligger her, resultat fra elevundersøkelsen, i tillegg til en rekke annet tallmateriale for grunnskolen.

Vi vil også gjennomgå kommunens rutiner, dokumentasjon, planer og kvalitetssystem for grunnskoleopplæringen. Kvalitetssystemet er obligatorisk for å ivareta bestemmelsene i opplæringsloven. Til kvalitetssystemet hører det med at kommunen skal utarbeide en årlig tilsynsrapport, som skal beskrive og vurdere skolens ivaretagelse av opplæringslovens bestemmelser forrige år.

Steinkjer, 22.08.2018

Anna K. Dalslåen /s/

Oppdragsansvarlig revisor

Eirik Gran Seim /s/

Prosjektmedarbeider

Revisjon

Postadresse: Postboks 2565, 7735 STEINKJER

Hovedkontor: Fylkets Hus, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no