



AREMARK
KOMMUNE

Møteinnkalling

Utvalg: Levekårsutvalget

Møtested: , Aremark skole

Dato: 17.08.2017

Tidspunkt: 18:30

Eventuelt forfall må meldes snarest på tlf. 69199600.
Utvalgssekretær innkaller vararepresentanter.
Vararepresentanter møter etter nærmere beskjed.

Jørgen Henrik Hovde Grønlund
leder

Anne Mørk-Tønnesen
Utvalgssekretær

Saksliste

Utvalgs- saksnr	Innhold	Unntatt offentlighet
PS 11/17	Godkjenning av innkalling	
PS 12/17	Godkjenning av saksliste	
PS 13/17	Godkjenning av protokoll fra forrige møte	
PS 14/17	Orienteringer ved rådmannens representant	
PS 15/17	Gjennomgang av skolesektoren - Agenda Kaupang	
PS 16/17	Referatsaker	
PS 17/17	Forespørsler	

PS 11/17 Godkjenning av innkalling

PS 12/17 Godkjenning av saksliste

PS 13/17 Godkjenning av protokoll fra forrige møte

PS 14/17 Orienteringer ved rådmannens representant



AREMARK
KOMMUNE

Arkiv: B00
Arkivsaksnr: 2017/1237-2
Saksbehandler: Jon Fredrik Olsen

Saksframlegg

Utvalg	Utvalgssak	Møtedato
Levekårsutvalget	15/17	17.08.2017

Gjennomgang av skolesektoren - Agenda Kaupang

Vedlegg

1 Rapport gjennomgang av grunnskolen i Aremark

Saksopplysninger

Gjennomgangen av skolesektoren ved Agenda Kaupang er ferdig og sluttrapport fra firmaet foreligger og følger som eget vedlegg. Levekårsutvalget inviteres til en gjennomgang av rapporten med tilhørende drøfting av videre politisk behandling av saken.

Vurdering

Saken legges frem uten vurdering og innstilling fra rådmannens side i denne omgang.

Rådmannens innstilling

Saken legges frem til orientering og drøfting i Levekårsutvalget.



Gjennomgang av skolesektoren

2017

AREMARK KOMMUNE

OPPDRAGSGIVER: Aremark kommune
RAPPORT NR: R1020064
RAPPORTENS TITTEL: Gjennomgang av skolesektoren
ANSVARLIG KONSULENT: Astrid Nesland
PROSJEKTMEDARBEIDER: Kjell Gautier Gjerdsbakk
KVALITETSSIKRET AV: Hege Askestad
DATO: 23.06.2017

Forord

Kommunestyret i Aremark har bestilt en gjennomgang av skolesektoren for å få en bred analyse av nåsituasjonen og belyse hvilke utfordringer kommunen står overfor med hensyn til kvalitet på dagens opplæringstilbud.

Oppdraget har dreid seg om å belyse hvilke utfordringer og muligheter kommunen har med kvalitet i opplæringen i hele virksomheten som i tillegg til grunnskole også inneholder barnehage, voksenopplæring og kultursektoren.

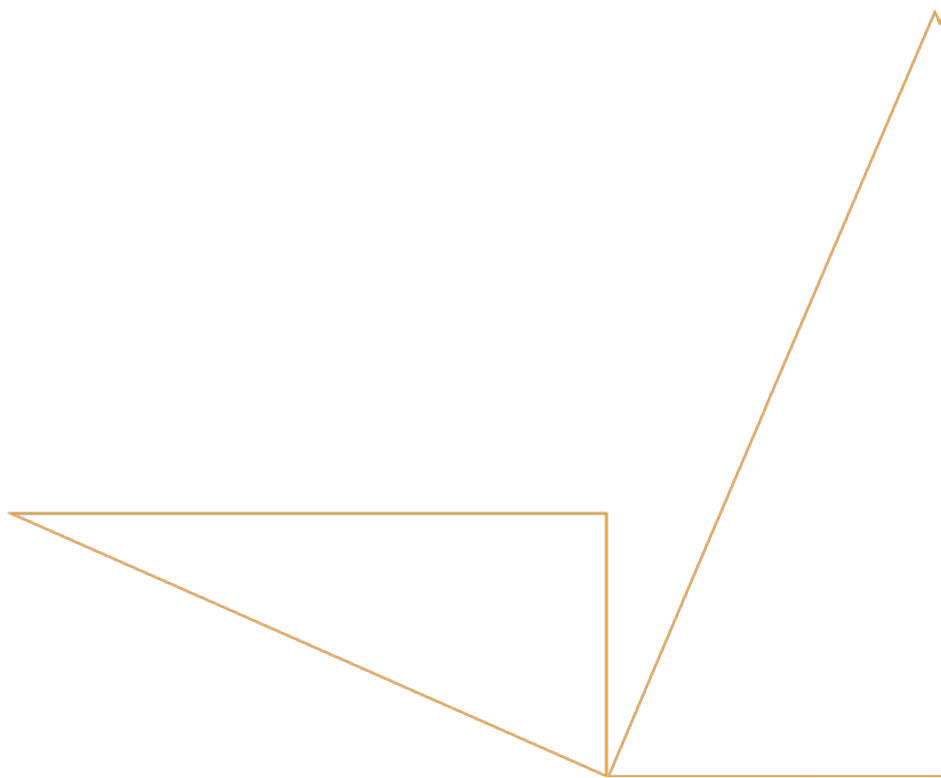
Arbeidet har pågått i perioden mars–juni 2017. Oppdraget er utført av Astrid Nesland (ansvarlig konsulent i Agenda Kaupang) og Kjell Gautier Gjerdsbakk (Gjerdsbakk analyse og rådgivning).

Ansatte og ledelse i Aremark kommune har vært svært behjelpelig med å legge godt til rette for utførelse av oppdraget.

Agenda Kaupang er ansvarlig for beskrivelser, resultater og anbefalinger i rapporten.

Stabekk 23. juni 2017

Agenda Kaupang AS



Innhold

1	Sammendrag og anbefalinger	6
2	Metode	8
2.1	<i>Dokumentgjennomgangen</i>	8
2.2	<i>Intervjuer</i>	8
2.3	<i>Samarbeid med revisjonen</i>	9
3	Status i grunnskolen	10
3.1	<i>Tallgrunnlag</i>	10
3.1.1	<i>Netto driftsutgifter til grunnskolen.....</i>	11
3.1.2	<i>Elever pr. kommunal skole.....</i>	14
3.1.3	<i>Resultatkvalitet i Aremark-skolen.....</i>	16
3.2	<i>Organisering.....</i>	19
3.2.1	<i>Ledelse og ansvarsområder.....</i>	20
3.2.2	<i>Fag og timefordeling</i>	20
3.2.3	<i>4-dagers skoleuke.....</i>	21
3.2.4	<i>Leksehjelp.....</i>	22
3.3	<i>Skoleutvikling</i>	22
3.3.1	<i>Skoleeierrollen</i>	23
3.3.2	<i>Organisering, ledelse og skoleutvikling.....</i>	23
3.3.3	<i>Lesing – tidlig innsats.....</i>	24
3.3.4	<i>Inkluderende læringsmiljø</i>	26
3.3.5	<i>Sosial kompetanse.....</i>	27
3.3.6	<i>Mobbing</i>	28
3.4	<i>Spesialundervisning</i>	29
3.5	<i>Samarbeid med andre tjenester.....</i>	32
3.6	<i>Skolens plass i lokalsamfunnet.....</i>	32
4	Fremtidens skole	33
4.1	<i>Befolkningsutvikling.....</i>	33
4.2	<i>Fådelt skole.....</i>	34
4.3	<i>Samarbeid på tvers av kommunegrenser</i>	34
5	Voksenopplæring og kulturskole.....	35
5.1	<i>Voksenopplæring</i>	35
5.2	<i>Kulturskole.....</i>	36

1 Sammendrag og anbefalinger

Aremark kommune ønsker en analyse av skolesektoren som grunnlag for arbeidet med videre utvikling. Oppdraget inneholder beskrivelse av dagens nåsituasjon i skolesektoren slik den er organisert med grunnskole, barnehage, voksenopplæring og kultur under samme virksomhetsleder. Det gis noen anbefalinger ut fra dagens situasjon og hvilke utfordringer skolen skal håndtere i fremtiden. Denne rapportens viktigste hensikt er å bidra til et godt grunnlag for kommunens videre satsning for å utvikle opplæringskvaliteten på Aremark skole. Agenda Kaupangs forslag til anbefalinger er derfor primært knyttet til opplæringskvaliteten.

Temaene som er gjennomgått i nåsituasjonen omhandler økonomi, opplæringskvalitet og lokalsamfunn og belyser spesielt hvilke utfordringer kommunen står overfor med hensyn til kvalitet på dagens opplæringstilbud.

Oppdraget har dreid seg om å belyse hvilke utfordringer og muligheter kommunen har med kvalitet i opplæringen. Når man belyser dette er det viktig å sette det i en økonomisk kontekst. Aremark kommune er en liten kommune som har valgt å stå utenfor kommunesammenslåinger og dermed taper på dette i inntektssystemet for kommunene i årene fremover. Den økonomiske situasjonen er ikke særlig solid, kommunen har hatt svake netto driftsresultat de siste tre årene og i praksis brukt opp disposisjonsfondet.

I denne konteksten er det viktig å tenke at utviklingen og kvaliteten må stå i forhold til det økonomiske handlingsrommet. I praksis betyr dette at Aremark i tillegg til å tenke fremover når det gjelder kvalitet også må tenke fremover i forhold til kostnadseffektivitet.

Våren 2017 kom en Meld. St. om Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen. Det er vurderinger i denne meldingen som har stor relevans for Aremark skole og som er med og danner utgangspunkt for Agenda Kaupangs forslag til tiltak. Det vil fremover bli stilt enda strengere krav til at kommunen jobber systematisk for å bedre læringsmiljøet og elevenes læringsutbytte i alle fag.

Skolen spiller ofte en viktig rolle som samlingspunkt i lokalsamfunnet. Mange aktiviteter skjer på skolen. Idretten kan være foreldredrevet og klasse-/skolebasert. Vi vil ikke forsøke å gjøre en samfunnsvitenskapelig utredning av skolens plass i lokalsamfunnet, men vil nevne elementer av hvilken rolle skolen spiller i lokalsamfunnet.

Når det gjelder fremtidens behov er endret elevtall og endret bosettingsmønster de mest kritiske faktorene. Den siste befolkningsframskrivingen fra SSB viser at prognosen for Aremark er at antall skoleelever går ned fra dagens nivå på 187 elever til omtrent 113 elever i 2040. Elevtallet vil holde seg stabilt i ungdomsskolen i en tid fremover, mens allerede i de neste årene vil Aremark oppleve en reduksjon av elever i barneskolen.

Aremark kommune er en av stadig færre kommuner som tilbyr 4-dagers skoleuke for småskoletrinnet. Hvorvidt opplæringen skal fordeles på 4 eller 5 dager i skoleuken handler om hvordan man vil tilrettelegge for skolens opplæring. Det pedagogiske personalets vurdering er at dette gir et dårligere læringsutbytte og dermed lavere kvalitet i skolen.

Agenda Kaupangs anbefalinger

På bakgrunn av nåsituasjonsbeskrivelsen av Aremark skole vil vi gi følgende anbefalinger:

1. Politikerne som skoleeiere i Aremark må forsterke innsatsen med det systematiske og lang-siktige arbeidet for å utvikle opplæringskvaliteten i skolen.
2. Kvalitetsutviklingen i skolen bør settes i system:
 - Arbeidet med tidlig innsats gjøres til et langvarig utviklingsarbeid for skolen
 - Satsningsområdene bør settes ytterligere i system og ansvaret må forankres tydelig hos skoleledelsen
 - Det bør utarbeides en plan for kompetanseutvikling av lærerne i leseopplæring
 - Satsningsområdene bør utvides til også å omfatte regning og skriving og tilhørende kompetanseheving bør gjennomføres, jf. Meld. St. 21 2016/2017, se s. 8 og s. 52 kap. 5.3.1 Plikt til intensiv opplæring
 - Arbeidet med sosial kompetanse bør systemiseres og ansvaret for oppfølging bør plasseres tydeligere hos skoleledelsen.
3. Det bør utarbeides retningslinjer for hvordan inspeksjon skal foregå for å oppdage og forebygge mobbing.
4. Det bør utvikles en opplæringskultur som kjennetegnes av en enhetlig og god klasseledelse.
5. Det bør være en overordnet målsetting for Aremark kommune at flere elever skal få et tilfredsstillende læringsutbytte av den ordinære undervisningen.
 - Som ledd i dette bør det i samarbeid med PPT gjøres en kartlegging av hvilke elever som vil komme til å ha rett til spesialundervisning gjennom hele grunnskoleløpet og hvilke elever som har forutsetninger for å kunne få tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen
6. Det bør vurderes om skolen skal utvides til 5-dagers skoleuke og debatten bør tas på bakgrunn av vurderinger av læringseffekter og ikke praktiske og sosiale faktorer.
 - Eventuell ledig tid ved 5-dagers skoleuke benyttes til samarbeid mellom skolens personale
 - Dersom 5 dagers skoleuke ikke kan gjennomføres bør det vurderes om barn som ikke har SFO på onsdager og står i fare for å falle utenfor, bør få tilbud om gratis SFO
7. Det må sørges for at alle barn reelt kan delta på leksehjelp.
8. Kulturskolens arbeid og kvalitetsutvikling bør innlemmes i den årlige rapporten om tilstanden kommunen er forpliktet til å lage for grunnskolen.
9. Det bør vurderes om voksenopplæringen er i stand til å utføre tjenester i småskala til et begrenset elevtall eller om det er bedre å kjøpe tjenestene.
10. Det bør utarbeides et tydelig mandat for skoleledelsen. Ansvar og krav til de ulike rollene må spesifiseres med særlig vekt på oppfølgingsansvar for skolens læringsarbeid.

2 Metode

For å kartlegge nåsituasjonen i grunnskolen i Aremark har vi benyttet dokumentstudier, intervjuer og offentlig tilgjengelige data som metode.

2.1 Dokumentgjennomgangen

Ved gjennomgangen av tilsendte dokumenter har vi først og fremst vurdert strukturen i dokumentene med tanke på at de skal danne grunnlag for beslutninger og handlinger.

Vi har fått tilsendt følgende dokumenter som vi betrakter som politiske styringsdokumenter for skolen:

- ▶ Tilstandsrapport 2016
- ▶ Lokalt prioriterte satsningsområder 2017
- ▶ Årshjul for skolebasert vurdering 2015/2016
- ▶ Kvalitetsutviklingsplan 2014/2015

For oss som utenforstående lesere oppfattes dokumentene noe løse og utydelige. Det virker som det mangler klarhet i hvilke dokumenter kommunen skal ha og hvilken mal som skal følges når dokumentene utformes. Vi anbefaler at dette avklares før man går i gang med å lage nye dokumenter. Tilstandsrapporten skal først og fremst være en analyse av kvaliteten på grunnskoleopplæringen i kommunen og utviklingsplanen skal sette klare mål for hvordan utfordringene skal løses i årene framover og hvilke ressurser som skal brukes for å nå målene. Aremark kommune har begrensede ressurser til administrasjon sammenliknet med større kommuner og det er derfor viktig at dokumentene gjøres så enkle og operative som mulig.

Andre skoledokumenter som vi har vurdert er Sosial tiltaksplan og Handlingsplan for forebygging og bekjemping av mobbing. Disse er kommentert underveis i rapporten.

2.2 Intervjuer

Vi har hatt intervjuer med alle i skolens ledelse, et utvalg representanter fra elevrådet, FAU, samarbeidspartnere, lærere, assistenter, annet personale, tillitsvalgte og SFO. Intervjuobjektene ble valgt ut av Aremark kommune etter drøfting med Fagforbundet og Utdanningsforbundet.

Vi har tilsammen hatt intervjuer med 35 personer i form av intervjuer individuelt og i grupper.

Intervjuene har vært innrettet med tanke på at svarene skal gi skolen et godt grunnlag for planlegging av framtidige tiltak for å styrke elevenes læring. Intervjuguidene har hatt forskjellige spørsmål for de forskjellige gruppene informanter, men temaene har vært de samme og inkluderer:

- ▶ Organisering og ledelse
- ▶ Arbeidsoppgaver og samarbeid
- ▶ Leseopplæring
- ▶ Sosial kompetanse
- ▶ Spesialundervisning
- ▶ Mobbing

2.3 Samarbeid med revisjonen

Kommunerevisjonen utfører parallelt med dette oppdraget et forvaltningsrevisjonsprosjekt om «Grunnskole – Tiltak og planer mot mobbing» i Aremark. Kommunerevisjonen er orientert om Agenda Kaupang sitt arbeid i Aremark og Agenda Kaupang har mottatt kommunerevisjonens momentliste.



3 Status i grunnskolen

3.1 Tallgrunnlag

Forskjellene mellom kommunene er til dels store når det gjelder befolknings sammensetning, geografisk struktur og størrelse. Dette medfører at det er variasjoner mellom kommunene i hvilke behov innbyggerne har for kommunale tjenester, og hvor mye det koster å produsere en enhet av tjenestene. Variasjoner i kommunenes utgifter til kommunal tjenesteproduksjon kan skyldes både forhold som kommunene kan kontrollere (prioriteringer) og forhold som er utenfor kommunenes kontroll (driftsulemper eller -fordeler).

Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet skal kommunene i prinsippet få full kompensasjon for ufrivillige etterspørsels- og kostnadsulemper i kommunal tjenesteproduksjon. Når vi i det følgende ser på utgifter til grunnskole i Aremark, tar vi derfor hensyn til beregnet utgiftsbehov for grunnskole drift og korrigerer for dette både for Aremark og for sammenlikningskommunene. Vi korrigerer også for forskjeller mellom kommunene for elever i privatskoler.

Når vi korrigerer for forskjeller i utgiftsbehov kan vi i teorien sammenlikne svært forskjellige kommuner med hverandre, men det kan være forhold som inntektssystemet ikke i tilstrekkelig grad fanger opp. Vi utviser derfor forsiktighet når vi velger sammenlikningskommuner for å få så gode sammenlikningsgrunnlag som mulig. På bakgrunn av dette tar vi hensyn til kommunenes areal, innbyggertall, frie inntekter og antallet skoler. Vi har valgt sammenlikningskommuner som naboene Halden, Eidsberg, Marker og Rømskog og kommunene Hurdal og Engerdal. I likhet med Aremark har kommunene Marker, Rømskog, Hurdal og Engerdal kun en grunnskole. Halden er tatt med som en langt større kommune i sammenlikningen, og det må forventes at selv med korrigerer for

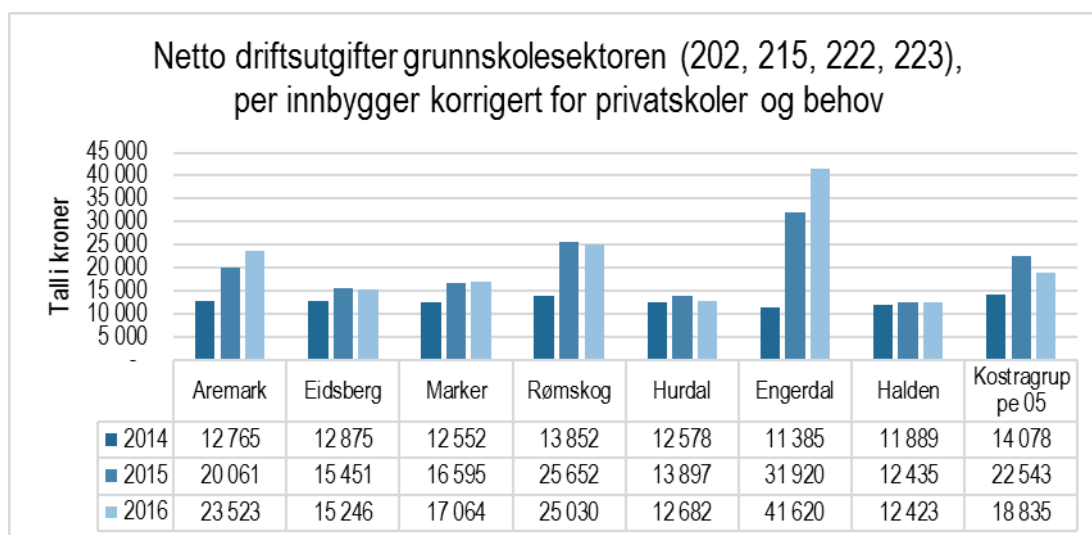


utgiftsbehov vil Halden ligge lavere på utgifter til grunnskole grunnet stordriftsfordeler. Vi sammenlikner også med KOSTRA-gruppen som Aremark er en del av, KOSTRA-gruppe 5. KOSTRA-gruppen utgjør et gjennomsnitt av kommuner med sammenliknbar størrelse og frie inntekter.

Tabell 3-1 Kommuner vi har brukt til sammenlikning

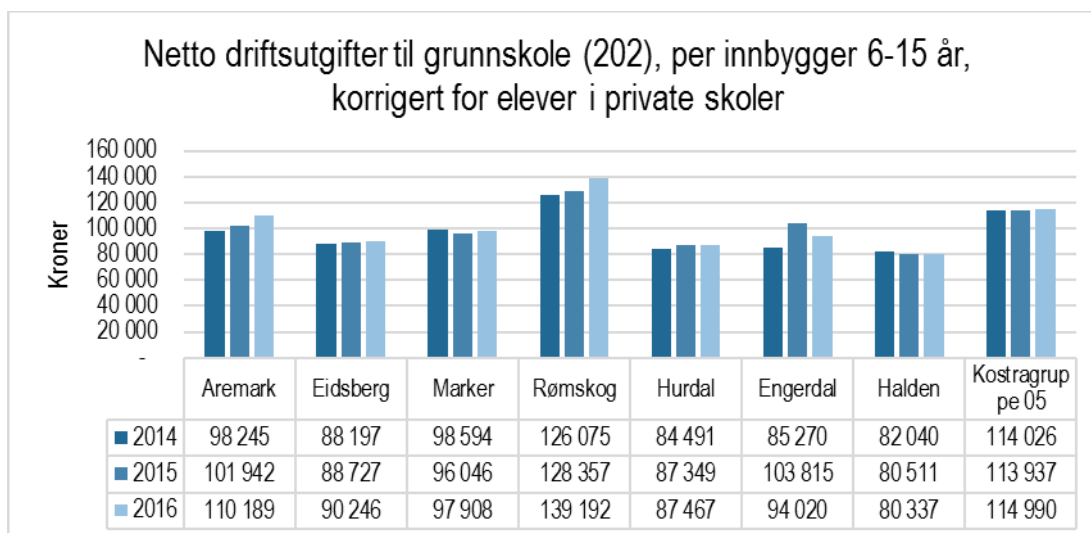
Kommuner	Innbyggere 1.1.2006	Innbyggere 1.1.2016	Vekst i folketallet 2006-2016 i prosent	Areal km ²	Innbyggere per km ²	Kommunegruppe	Frie inntekter pr. innbygger i prosent av landsgjennomsnittet
Aremark	1 417	1 398	-1,4 %	319	4	5	133 %
Marker	3 517	3 597	2,2 %	413	9	1	84 %
Rømskog	659	685	3,8 %	183	4	4	142 %
Eidsberg	10 357	11 406	9,2 %	236	48	10	65 %
Halden	27 835	30 790	9,6 %	642	47	13	94 %
Engerdal	1 460	1 274	-14,6 %	2 197	1	6	145 %
Hurdal	2 594	2 910	10,9 %	285	10	2	104 %
Kostragruppe 5	61 116	52 969		23 281	2	5	92 %

3.1.1 Netto driftsutgifter til grunnskolen



Figur 3-1 Netto driftsutgifter til grunnskolesektoren. Kilde: KOSTRA

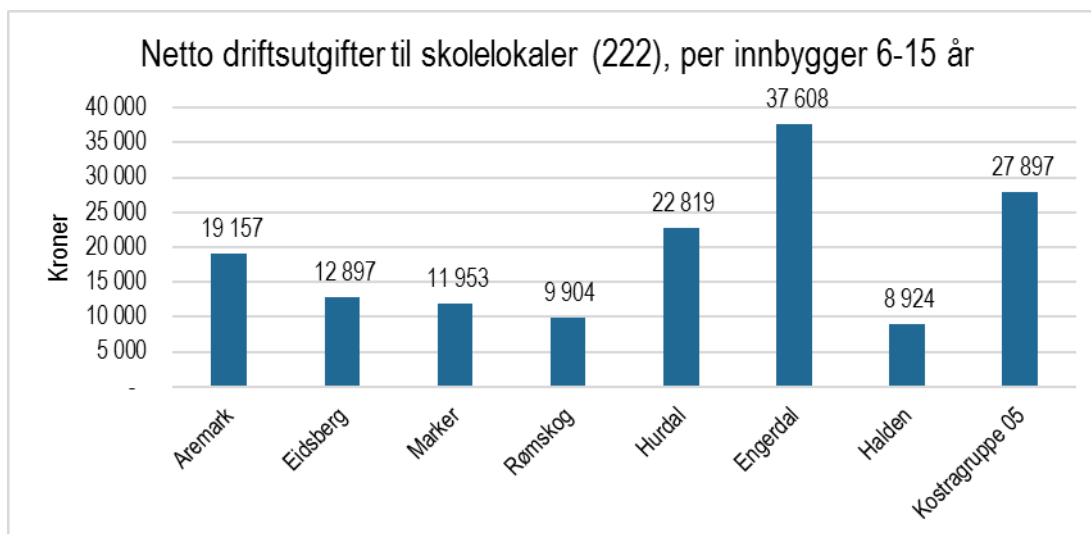
Når man ser på driftsutgifter i KOSTRA er det først og fremst netto driftsutgifter pr. innbygger som fremkommer. Mange bruker nettopp derfor målestokken utgift pr. innbygger. Netto driftsutgifter til grunnskole var 23 523 kr pr. innbygger for alle KOSTRA-funksjonene som naturlig hører under grunnskole, når vi har korrigeret for utgiftsbehov og for elever i privatskole. Dette er høyere enn KOSTRA-gruppe 5, nabokommunene Eidsberg og Marker og Hurdal. Når vi deler utgiftene til en sektor på antallet innbyggere, gir forskjellene mellom kommuner i demografisk sammensetning utslag. For eksempel kan en kommune med få innbyggere i aldersgruppen 6–15 år få lave utgifter pr. innbygger fordi kommunen har så mange gamle innbyggere å dele på, mens en kommune med ung befolkning og høy andel av befolkningen i aldersgruppen 6–15 år vil få en høyere utgift. Vi kan derfor ikke konkludere at Aremark er dyrere enn KOSTRA-gruppen kun basert på denne figuren. I det følgende bruker vi derfor KOSTRA-tall til innbyggere i målgruppen 6–15 år når vi sammenlikner mellom kommuner. Figuren under viser derfor utgifter til innbyggere i målgruppen 6–15 år, altså elevene i grunnskolen.



Figur 3-2 Netto driftsutgifter til undervisning pr. innbygger 6–15 år. Kilde: KOSTRA

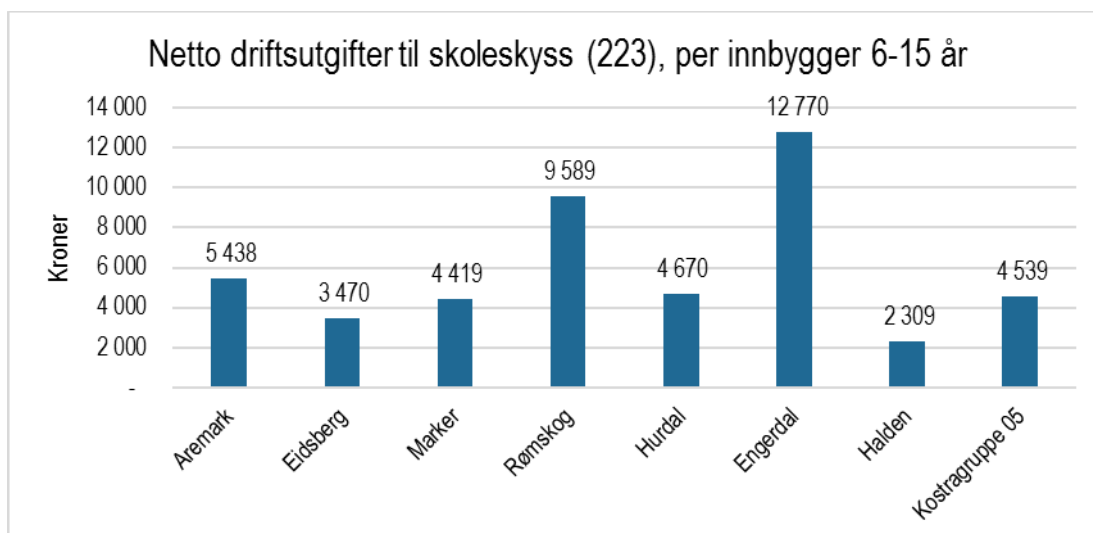
Når vi ser på utgifter pr. elev til KOSTRA-funksjon 202, undervisning, ser vi at Aremark ligger på 110 189 kr i 2016, noe som er lavere enn KOSTRA-gruppen og Rømskog, men høyere enn alle de andre kommunene i sammenlikningen. Utgiftene i figuren er ikke korrigert for pris- og lønnsvekst og er dermed i løpende kroner.

Forskjellen mellom kommunene viser at Aremark har et potensial for rimeligere drift i grunnskolen. Figuren under viser netto driftsutgifter til skolelokaler, KOSTRA-funksjon 222.



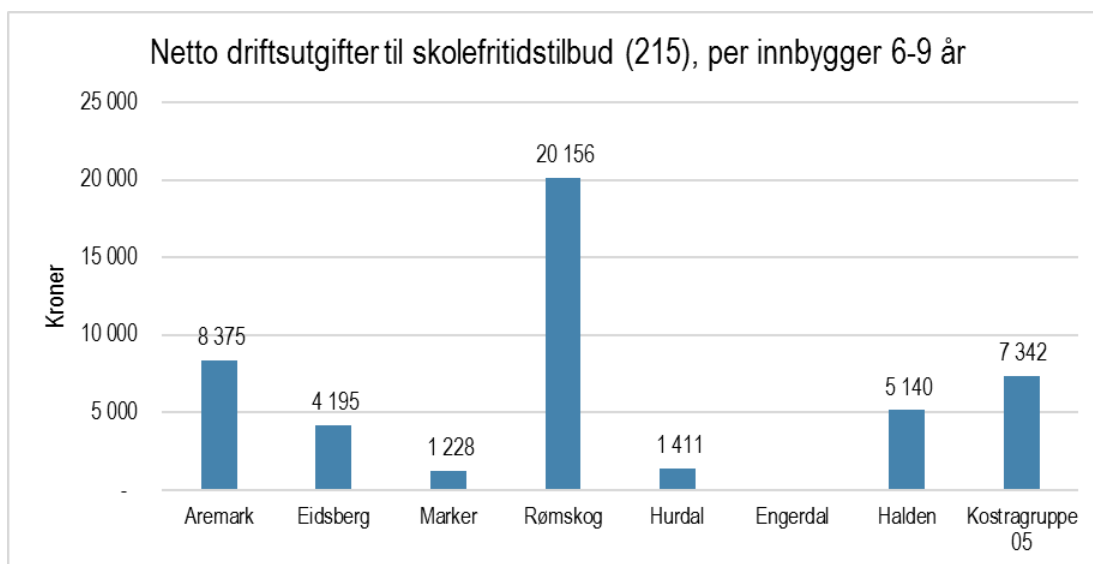
Figur 3-3 Netto driftsutgifter til skolelokaler. Kilde: KOSTRA

Netto driftsutgifter til skolelokaler i 2016 i Aremark er 19 157 kr pr. innbygger i aldersgruppen 6–15 år. I 2017 åpnet den nyrenoverte skolen etter en investering på ca. 40 mill. kr. Netto driftsutgifter til skolelokaler vil derfor fra 2018 øke med drøye 5 500 kr pr. innbygger i aldersgruppen ettersom bygget aktiveres og avskrives. I tillegg kommer endrede utgifter til forvaltning, drift og vedlikehold. Det nye bygget har større arealer, men er bedre isolert enn det gamle bygget. Bygg med moderne tekniske installasjoner er ofte mer kostnadskrevenende å drifte blant annet på grunn av serviceavtaler for tekniske installasjoner og et annet energibehov. Vi har ikke opplysninger om hvordan dette vil slå ut for nyrenoverte Aremark skole. Figuren under viser netto driftsutgifter til skoleskys, KOSTRA-funksjon 223.



Figur 3-4 Netto driftsutgifter til skoleskyss. Kilde: KOSTRA

Netto driftsutgifter til skoleskyss er 5 438 kr i Aremark. Sammenliknet med KOSTRA-gruppen er dette nesten 1 000 kr mer pr. innbygger i aldersgruppen 6–15 år, men netto driftsutgift har nøye sammenheng med hvor stor andel av elevene som skysses. Aremark ligger høyere enn nabo-kommunene Eidsberg og Marker, Hurdal og Halden, men lavere enn Rømskog og Engerdal. Engerdal er til sammenlikning nesten 7 ganger så stor som Aremark i areal og har et mer spredt bosettingsmønster. I 2016 fikk 65,4 % av elevene skoleskyss i Aremark kommune, 71,4 % av elevene ble skysset i Rømskog og 99,4 % av elevene i Engerdal fikk skoleskyss. Vi er kjent med at Aremark også betaler skoleskyss til SFO og at kommunen er liberale på å tilby skyss dersom skoleveien oppfattes som farlig. Dette kan bidra til å forklare den høye utgiften sammenliknet med andre kommuner. Figuren under viser netto driftsutgifter til skolefritidstilbud, KOSTRA-funksjon 215.

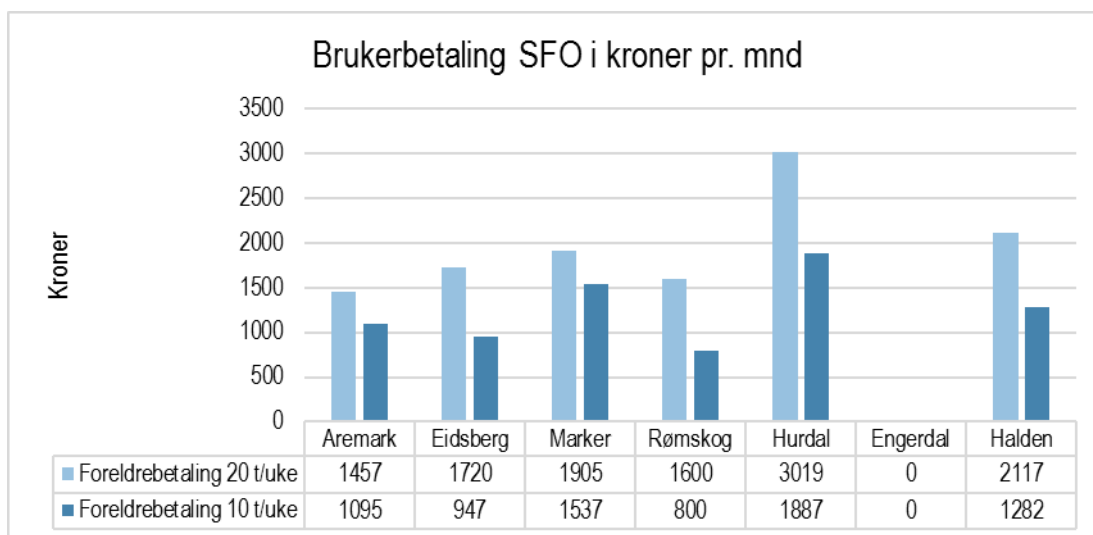


Figur 3-5 Netto driftsutgifter til SFO pr. innbygger 6–9 år. Kilde: KOSTRA

Når brukerbetaling er trukket fra, får vi netto driftsutgifter til SFO i Aremark på 8 375 kr pr. barn i aldersgruppen 6–9 år. Dette er lavere enn Rømskogs utgifter, men høyere enn KOSTRA-gruppen og de andre kommunene i utvalget. Dette er utgifter fordelt på alle barn i aldersgruppen, mens vi vet at deltakelse i SFO er på 70,3 % i Aremark mens den er på 59,4 % i Rømskog. Deltakelsen i

SFO i Aremark er høyere i 2016 enn i 2015 (63,9 %) og 2014 (57,9 %). Av deltakerne i SFO har vi fått opplyst at halvparten har halv plass og halvparten har full plass.

Når det gjelder kostnadsdrivere til SFO er prinsippet det samme som for undervisning, antall barn pr. voksne. Dersom det er mange voksne pr. barn i SFO blir det dermed høyere enhetskostnader. SFO er et kommunalt tjenestetilbud med brukerbetaling etter satser vedtatt av kommunestyret og forskjeller i netto driftsutgifter kan skyldes forskjeller i brukerbetaling. I figuren under vises brukerbetaling for hel og halv plass. I Aremark skiller trolig antall timer for hel og halv plass seg fra andre kommuner på grunn av 4-dagers skoleuke.



Figur 3-6 Brukerbetaling i SFO, kroner pr. mnd. Kilde: KOSTRA

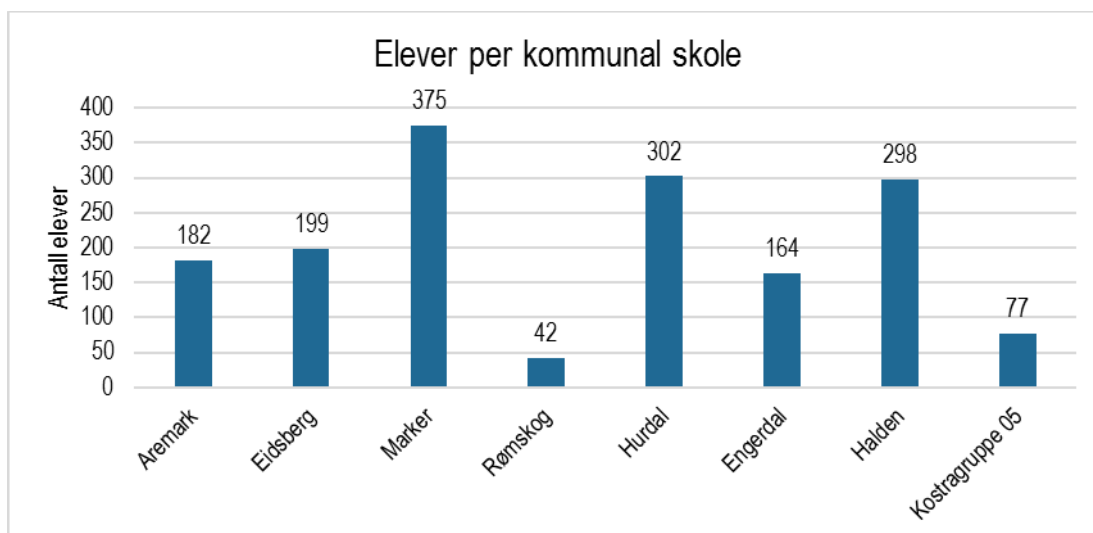
I KOSTRA skal kommunene rapportere foreldrebetaling for 20 timers oppholdstid og 10 timers oppholdstid. Dette gjøres for at målestokken skal bli lik fordi hel og halv plass ikke utgjør like mange timer i alle kommuner.

Brukerbetalingen for en plass med 20 oppholdstimer pr. uke er rapportert inn til KOSTRA å utgjøre 1 457 kr i Aremark, noe som er lavere enn alle sammenlikningskommunene. Ut fra KOSTRA-tallene ser det ut som om brukerbetalingssatsen er tilnærmet halvert siden 2013 da det er oppgitt at satsen for 20 oppholdstimer var 2 800 kr. Ingen av sammenlikningskommunene har hatt tilsvarende nedgang, men derimot en økning tilsvarende prisvekst. En full plass i Aremark koster 2 095 kr i 2016 og en halv plass koster 1 574 kr.

Det kan være svakheter i KOSTRA-rapporteringen som gjør at kommuner rapporterer dette forskjellig. Alternativt kan det være forskjeller mellom kommunene hvor mange timer en hel og halv plass utgjør. Siden Aremark kun har 4-dagers skoleuke vil hel plass her trolig utgjøre mer enn hel plass i andre kommuner. Vi tror KOSTRA-tallene i Aremark har noen svakheter og anbefaler at tallene sjekkes til neste innrapportering.

3.1.2 Elever pr. kommunal skole

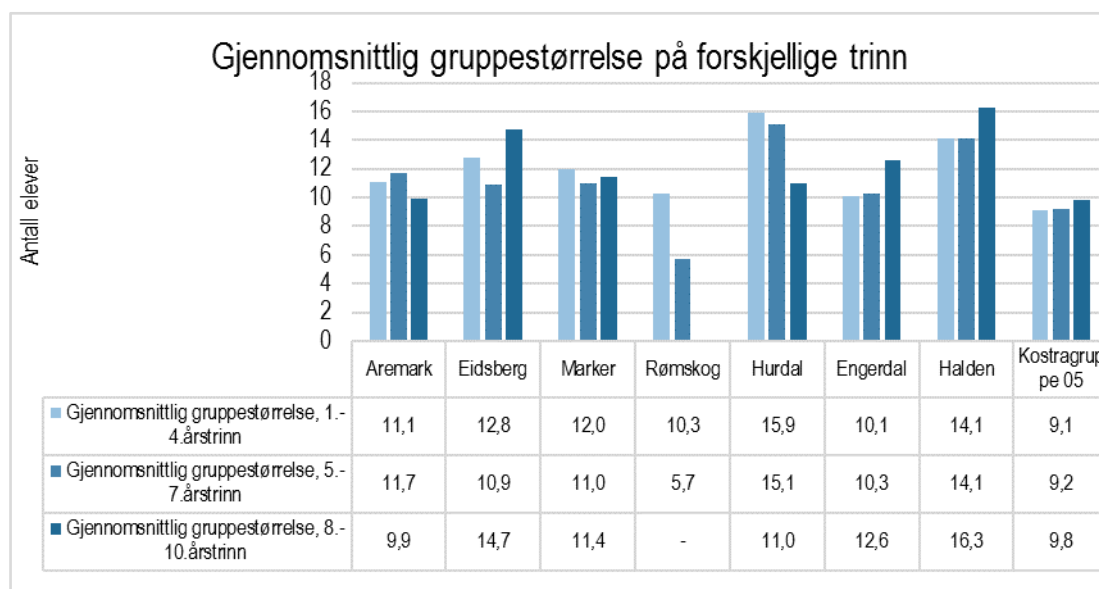
Antall elever pr. grunnskole har betydning for hvor kostnadskrevende det er å drive skole. En skole trenger administrativt personal, personal med funksjonsansvar og dermed funksjonstillegg og en ledelse, uavhengig av skolens størrelse. Utgiftene henger også nøye sammen med antall elever i gruppene. Har en skole store grupper, vil det være mindre kostnadskrevende å drive denne skolen enn en skole med mindre grupper.



Figur 3-7 Skolestørrelse, elever pr. skole. Kilde: KOSTRA

Aremark, Eidsberg og Engerdal har skoler med sammenliknbar størrelse, mens Marker, Hurdal og Halden har større skoler. Rømskog har en liten skole på kun 42 elever.

Gruppestørrelse har betydning for hvor kostnadskrevenende det er å drive skole. Indikatoren gruppestørrelse viser beregnet gjennomsnittlig gruppestørrelse ved å se på forholdet mellom elevtimer og lærertimer. Når kommunen kun har en skole, er man prisgitt de barnekullene som kommer for gruppestørrelsen. Dersom gruppestørrelsen blir for liten på det enkelte klassetrinnet, kan skolen velge å ha fådelt undervisning, noe som betyr at klassetrinn blir slått sammen i undervisningen. Figuren under viser gjennomsnittlig gruppestørrelse.



Figur 3-8 Gjennomsnittlig gruppestørrelse. Kilde: KOSTRA

Figuren viser at Aremark har en gruppestørrelse på de lavere årstrinnene som er omtrent gjennomsnittlig av sammenlikningskommunene. Det er derfor ingen grunn til å tro at klassestørrelse skal ha utslag som kostnadsdrivende i særlig større grad enn i sammenlikningskommunene. Unntaket er på ungdomstrinnet der Aremark har en gruppestørrelse på 9,9 elever pr. gruppe, noe som er lavere enn sammenlikningskommunene. Vi er kjent med at det i Aremark slås sammen klasser i praktiske fag for å få større grupper og utnytte lærerressursene bedre.

3.1.3 Resultatkvalitet i Aremark-skolen

Resultatkvalitet kan både beskrives som det resultatet som kommer ut av investert ressursinnsats og som opplevd bruker kvalitet/resultat for brukeren.

Elevundersøkelsen viser at Aremark scorer litt lavere enn fylket

Et viktig resultatmål for grunnskole er hvordan elevene selv vurderer sin hverdag. Det gjennomføres elevundersøkelser årlig og det er pålagt å gjøre denne undersøkelsen for 7. og 10. trinn. Skolen velger selv om flere trinn skal inkluderes. Elevundersøkelsen skal vise hvordan elevene vurderer læring og trivsel i skolen og svarene skal brukes av skolen, kommunen og staten for å gjøre skolen bedre. Elevene svarer på en rekke spørsmål som summeres opp i en samlet indikator. Skalaen går fra 1 til 5 der 5 er det beste. Et viktig unntak å være oppmerksom på er at på mobbeindikatoren er 1 det beste og tyder på lite mobbing. Dette er gjort for å visualisere at lite mobbing er ønskelig og et godt resultat. Tabellen under viser resultatene for elevundersøkelsen i skoleåret 2016–2017.

Tabell 3-2 Aremark kommune, Grunnskole, Elevundersøkelsen, Alle eierformer, 2016–2017, begge kjønn.
Kilde: Elevundersøkelsen

Indikator og nøkkeltall	Trinn 7	Trinn 10
Læringskultur	3,7	3,8
Elevdemokrati og medvirkning	3,9	3,2
Faglig utfordring	4,1	4,5
Felles regler	4,0	3,7
Trivsel	4,0	4,2
Mestring	3,7	4,0
Utdanning og yrkesveiledning		3,9
Støtte fra lærerne	4,3	3,8
Motivasjon	3,8	3,3
Vurdering for læring	3,5	3,2
Støtte hjemmefra	4,3	4,2
Mobbet av andre elever på skolen	1,8	1,1

Elevundersøkelsen viser at Aremark skole dette skoleåret scorer noe svakere enn gjennomsnittet i Østfold. Unntaket er for faglig utfordring der begge trinn ligger over gjennomsnittet for fylket. Det synes som om ungdomstrinnet er mer fornøyd med læring og trivsel enn barnetrinnet. Til sammenlikning scorer elevene godt i undersøkelsene som gjennomføres etter MOT-programmet.

Ungdata-undersøkelsen viser at unge i Aremark trives litt dårligere på skolen, men skulker ikke

Ungdata er en nasjonal undersøkelse som har vært utført i 375 kommuner siden 2010. Aremark deltok i 2014 og 54 unge besvarte undersøkelsen. Ungdata skal gi et innblikk i hvordan det er å være ung i Aremark i dag og tar for seg temaer som forhold til foreldre og venner, skolen, lokalmiljø, fritidsaktiviteter, helse og trivsel, rusmiddelbruk, risikoførelse og vold. Resultatene fra Ungdata brukes nasjonalt som kunnskapsgrunnlag i forebyggende ungdomsarbeid og politikktutvikling.

I kommunen kan resultatene benyttes til å bedre det forebyggende ungdomsarbeidet og få oversikt på folkehelseområdet.

I Aremark viser Ungdata at unge har et selvopplevd godt forhold til foreldre og har framtidshåp om høyere utdanning. De har i mindre grad deltakelse i organisert fritid enn unge i Østfold fylke og på landsbasis. Ungdommen i Aremark bruker totalt sett mindre tobakk, men mer alkohol enn unge i Østfold fylke og på landsbasis. Når det gjelder skole bruker de litt mindre tid på lekser, trives litt dårligere, men skulker ikke.

Resultater nasjonale prøver 5. trinn og ungdomstrinn

Siden Aremark er en relativt liten kommune er resultatene fra nasjonale prøver det enkelte år unntatt offentligheten. Vi kommenterer derfor resultater slått sammen for de siste tre årene.

Elevene på 5. trinn vurderes ut fra et nasjonalt gjennomsnitt og fordeles på tre mestringsnivåer hvor 1 er det laveste og 3 er det høyeste mestringsnivået. For elevene på 8. og 9. trinn vurderes elevene på en mer finmasket skala hvor mestringsnivåene går fra 1 som er lavest til 5, høyest.

Det er viktig å være klar over at i en kommune med få innbyggere og dermed få elever, vil resultatene naturlig variere mye år for år ettersom enkeltindivider slår mye ut når det omregnes til prosent. De siste tre årene har 45 % av elevene oppnådd det laveste mestringsnivået i engelsk på 5. trinn. Både i lesing og regning har 35 % av elevene oppnådd det laveste mestringsnivået. Til sammenlikning var det 25 % som oppnådde laveste mestringsnivå i engelsk nasjonalt og 24 % som oppnådde nivå 1 i lesing og regning.

Tilsvarende er det færre på det høyeste mestringsnivået enn det nasjonale gjennomsnittet. I engelsk er det kun 9 % de siste 3 årene som oppnår det høyeste mestringsnivået. Det er 19 % i lesing og 18 % i regning som oppnår mestringsnivå 3. Til sammenlikning var det rundt 25 % som oppnådde mestringsnivå 3 nasjonalt.

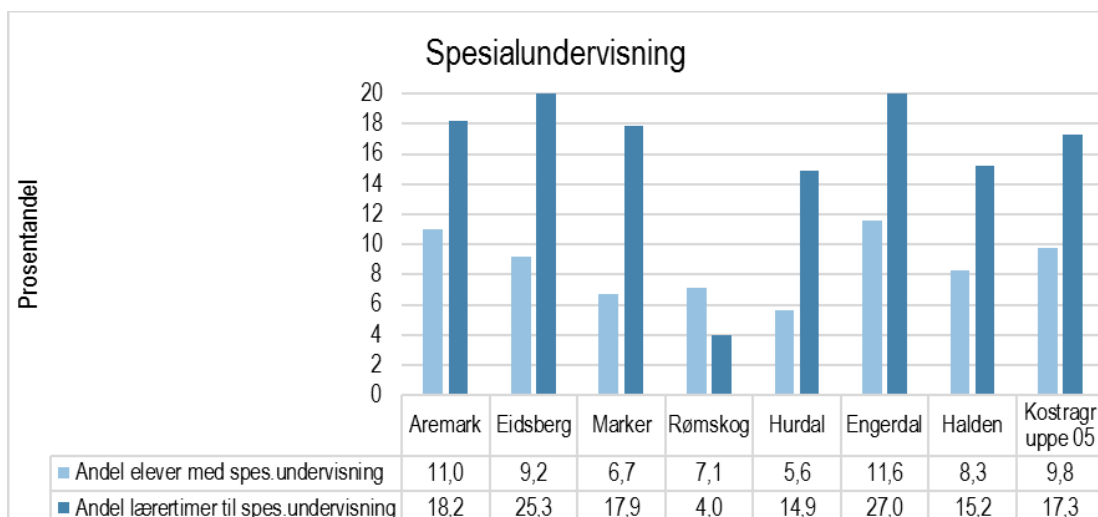
Resultatene på nasjonale prøver for 5. trinn viser at det de siste 3 årene har vært svakere resultater enn nasjonalt i både engelsk, lesing og regning.

Resultatene for nasjonale prøver på 8. og 9. trinn vises ut fra en 5-delt mestringskala. Resultatene for de siste 3 årene viser at elevene i Aremark i gjennomsnitt ligger godt under det nasjonale snittet i engelsk, lesing og regning i 8. trinn, men at det er en vesentlig bedring i resultatene fra 8. til 9. trinn. På 9. trinn ligger Aremark på landsgjennomsnittet i regning. For de tre siste årene kan man følge to av trinnene i utvikling fra 8. til 9. trinn og begge trinn viser betydelig framgang i resultatene på nasjonale prøver.

Når man ser elevene fordelt på mestringsnivå, viser resultatene for de siste tre årene at det fortsatt er en stor andel av elevene som kun oppnår mestringsnivå 1 og 2. Sammenliknet med resultatene for 5. trinn er det likevel flere elever som oppnår de høyere mestringsnivåene på ungdomstrinnet.

Det er en høy andel av spesialundervisning og de eldste elevene får mest

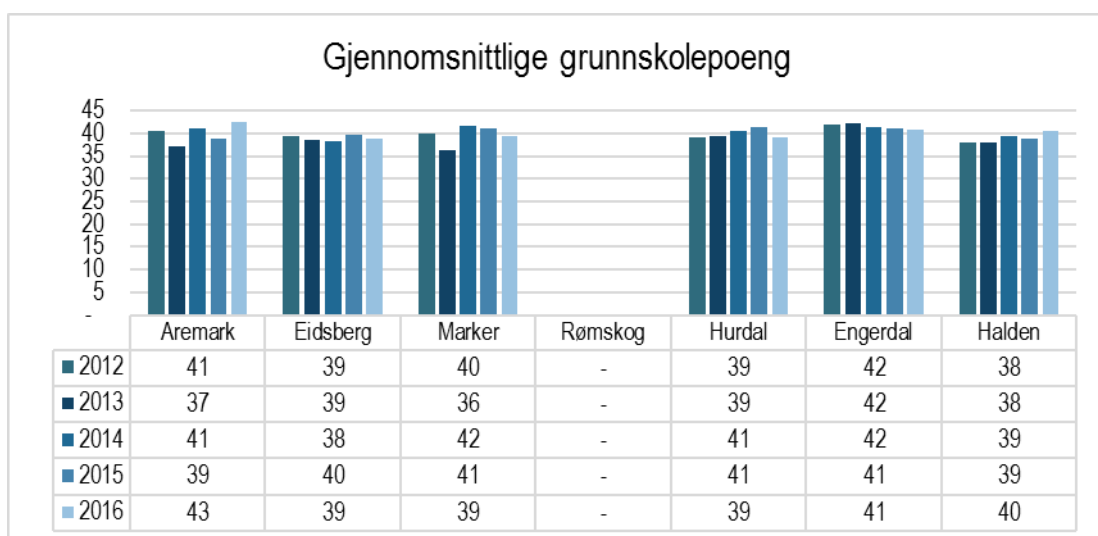
I 2016 fikk 11 % av elevene på Aremark skole spesialundervisning og 18,2 % av lærertimene gikk til spesialundervisning. Dette er høyere enn KOSTRA-gruppen og alle sammenlikningskommunene bortsett fra Engerdal. I en kommune med få innbyggere, vil årlige variasjoner gi store utslag. Vi har derfor også sett på spesialundervisningen i Aremark kommune over tid. Det vises at andelen elever med spesialundervisning har vært høy de siste 5 årene og at det er de eldste elevene som får mest spesialundervisning.



Figur 3-9 Andel elever med spesialundervisning og andel lærertimer til spesialundervisning. Kilde: KOSTRA

Gode resultater for gjennomsnittlige grunnskolepoeng

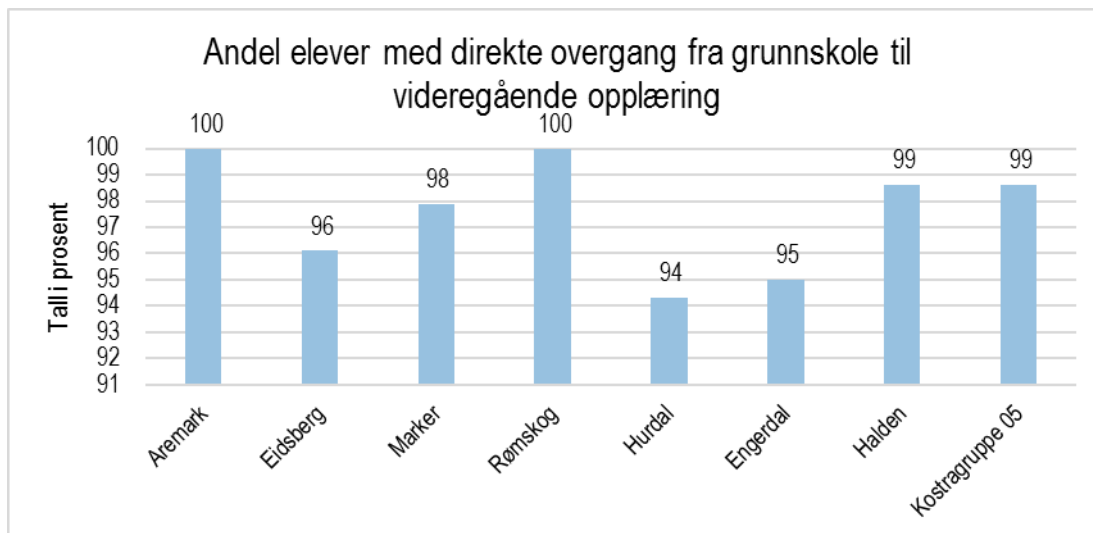
Tabellen under viser de siste fem års gjennomsnittlige grunnskolepoeng for Aremark og sammenlikningskommunene. Gjennomsnittlig har Aremark ligget på 40,2 grunnskolepoeng de siste fem årene. Til sammenlikning har landsgjennomsnittet vært på 40,4 grunnskolepoeng og snittet i fylket på 39,8 grunnskolepoeng. I 2016 var Aremark den kommunen i fylket med høyest gjennomsnittlig grunnskolepoeng. Figuren under viser oppnådde gjennomsnittlige grunnskolepoeng i årene 2012 til 2016.



Figur 3-10 Gjennomsnittlige grunnskolepoeng. Kilde: KOSTRA

Alle begynner i videregående opplæring

I de siste fem årene er det kun i 2015 at ikke alle elever har gått direkte over til videregående opplæring. Ser vi disse fem årene under ett er dette et litt bedre resultat enn i fylket. Figuren under viser at Aremark ligger over sammenlikningskommunene i direkte overgang til videregående opplæring i 2016.



Figur 3-11 Andel elever med direkte overgang til videregående opplæring Kilde: KOSTRA

Alle kan svømme

Det er unikt for Aremark i nasjonal sammenheng at 1.-6. trinn har svømming hver uke fra 1. september til 1. mai. Dette er noe som er verdsatt i kommunen og som er prioritert. Ifølge læreplanen skal en 4. klassing være trygg i vann og være svømmedyktig. Dette kravet er det full måloppnåelse på i Aremark kommune.

3.2 Organisering

Aremark skole er en 1.–10. skole med en klasse på hvert trinn og 182 elever for skoleåret 2016/2017. Elevtallet pr. klasse varierer mellom 14 og 25.

Skolens ledelse er organisert med rektor/virksomhetsleder og tre avdelingsledere, en for ungdomstrinnet, en for barnetrinnet og en for støttetjenester. Rektor har 100 % tid som leder og avdelingslederne har avsatt ca. 50 % stilling til lederoppgaver. Rektor/virksomhetsleder er tillagt andre kommunale oppgaver ut over det å være rektor for Aremark skole, blant annet ansvar for Voksenopplæringen og Musikk- og kulturskolen. Dette endres fra høsten 2017. Skolen har en 80 % sekretærstilling som ivaretar alle ansvarsene i virksomhetsleders portefølje.

Skolen har opprettet noen funksjonsstillinger for å ivareta faglig ansvar for enkeltområder. Pr. i dag omfatter dette koordinator for spesialundervisning (20 %), veileder for leseopplæring (20 %), veileder for IKT (30 %) og veileder for MOT (10 %). Leseveiledning og MOT er knyttet til skolens satsingsområder, leseopplæring og inkluderende læringsmiljø. I tillegg har skolen rådgiver (25 %) og sosiallærer (25 %). Dette er funksjonsstillinger som er hjemlet i Forskrift til Opplæringsloven, § 22-1.

Funksjonsområdene er valgt ut fra hva som er prioritert i skolens utviklingsplan. Agenda Kaupangs vurdering er at det å opprette slike funksjonsstillinger kan være en fornuftig måte å bruke ressurser på. Under intervjuene kom det spesielt frem positive vurderinger av nytten av funksjonsstillingene

for leseopplæring, spesialundervisning, IKT og MOT. I disse stillingene er 10 til 30 % av arbeidstiden avsatt til funksjonsarbeidet. En avgjørende forutsetning for at Aremark skole har lyktes så godt med disse stillingene er at de aktuelle stillingsinnehaverne er gitt den nødvendige kompetanseutvikling for å levere i tråd med intensjonene. Det er vanlig i skolen at det gis funksjons-/kronetillegg til lærere for spesielle oppgaver som f.eks. kontaktlærer eller samlingsstyrer og noe av dette er avtalefestet. Generelt så oppleves det å være knapphet på ressurser i skolen og derfor er det viktig at det gjøres kontinuerlige vurderinger av behovet for å utvikle spisskompetanse til bruk for å utvikle og stimulere kvalitetsarbeidet. Her mener vi at Aremark skole må bygge videre på og videreutvikle det gode arbeidet som er gjort.

3.2.1 Ledelse og ansvarsområder

Rektor har totalansvaret for skolens pedagogiske, økonomiske, administrative og personalmessige drift. Myndighet og ansvar for utvalgte lederoppgaver er delegert fra rektor til mellomledere. Samtidig er rektor også virksomhetsleder for barnehage, kulturektoren og voksenopplæring. En av skoleledernes viktigste oppgaver er å legge til rette for å skape samarbeid i egen organisasjon og dette fordrer at ledelsen er tilgjengelig. Det er avgjørende å ha en tilstedeværende skoleledelse som er i stand til å lede utviklingsarbeidet for å gjøre skolen i stand til å omsette ny kunnskap til bedre undervisningspraksis, bedre klasseledelse og bedre læringsmiljø.

Gjennom intervjuer har Agenda Kaupang kartlagt hvordan sentrale lederfunksjoner på skolen håndteres.

Flere informanter i intervjuene uttrykker at organiseringen ennå er veldig ny, men at de ikke opplever å ha oversikten over hvem som har ansvaret for hva. Flere av informantene etterlyser en klar ledelse med tydelige avgjørelser. Det er i tillegg et uttrykt ønske om bistand når man i arbeidssituasjoner får behov for å gjøre avklaringer.

Informantene i intervjuene er i varierende grad enige om hvorvidt samarbeidet på skolen fungerer godt. Tid er avsatt, men det virker som om samarbeidet mellom lærerne på ungdomstrinnet er mer planmessig og bedre strukturert enn på barnetrinnet. Flere informanter nevner at de savner samarbeidstid mellom assistenter og lærere og at samarbeidet i dag i stor grad gjøres i tiden mellom timene ved transportetappene til og fra klasserommene. Dette gjør at flere av informantene mener assistentene ikke får den nødvendige informasjonen og oppfølgingen av ansvarlig lærer for spesialundervisningen.

Det som er positivt med organiseringen er at de opplever å ha sammenhengende tjenester og spesielt overgangen mellom skole og barnehage og barnetrinn og ungdomstrinn trekkes fram som god. Dette skyldes særskilt TET-møter som er satt i system og at det siden det ble én felles virksomhetsleder er jevnlig møter. Samarbeidspartnerne opplever et svært godt samarbeid hvor skolen er gode til å ta kontakt dersom de støter på problemstillinger som samarbeidspartnerne bør trekkes inn i. Det nevnes at mange elementer av godt samarbeid og god styring er på plass i Aremark, de må bare settes ytterligere i system.

3.2.2 Fag og timefordeling

Under intervjuene med pedagogisk personale er det nevnt et problem med lengden på noen av undervisningstimene. Det refereres til at det noen ganger er lagt timer på 30 minutter på timeplanen. Enkelte lærere har gitt uttrykk for at de ønsker større grad av 45 minutters økter på timeplanen. I noen fag er det mest praktisk å ha 60 minutters timer for eksempel i svømming og kroppsøving, mens i konsentrasjonsfag kan 45 minutters timer være det beste alternativet. Rent praktisk betyr lengre økter at lærerne må gjøre vekslinger og gi variasjon i undervisningen. Det betyr også at timeplanleggingen ved årsskiftet blir krevende fordi skolen kun er en-parallel og dermed ikke kan alternere fagene og lærerne mellom to klasser.

Av fag og timefordelingen ser vi at det er lagt flere timer til mellomtrinnet enn kravene i rundskriv fra Utdanningsdirektoratet. Dette er grunnet praktiske hensyn som at bussen ikke rekker å kjøre to runder på ettermiddagene.

3.2.3 4-dagers skoleuke

Dagens organisering av skoleuken innebærer at 5.–10. trinn har 5-dagers skoleuke og 1.–4. trinn har 4-dagers skoleuke. Det er vanlig i grunnskoler i Norge at elevenes opplæringstilbud organiseres over 5 dager på alle trinn. Vi har i vår kartlegging forsøkt å finne ut om det er gode opplæringsmessige argumenter for å organisere opplæringen for 1.–4. trinn over fire dager med en fridag midt i uken. Det har ikke lyktes oss å finne pedagogisk forskning på læringseffekter av 4-dagers skoleuke, så vurdering av læringseffektene baseres på ansatte i Aremark skoles uttalelser.

Blant ansatte med opplæringsansvar er det ingen som kan se noen fordeler ved denne organiseringen. Tvert imot pekes det på at denne organiseringen trolig virker uheldig for de minste elevene. De ansattes vurdering er at de minste elevene med 4-dagers uke får for lange dager, de blir slitne og læringseffekten synker på slutten av dagen. Det å ha skolefri en dag midt i uka fører til et brudd i læringen og de må «restartes» igjen på torsdag. Det nevnes spesielt at ved å la opplæringen gå over 5 dager vil «læringstrykket» opprettholdes gjennom hele uken og fokus på det som skal læres på skolen opprettholdes over lengre tid totalt, sett gjennom et skoleår. Det er etter all sannsynlighet mer gunstig for læringen i grunnleggende ferdigheter i lesing, skriving og regning å holde et kontinuerlig læringstrykk.

SFO-tilbudet på onsdager omtales som svært godt. At det er en hel dag avsatt til SFO innebærer at tilbudet kan omfatte aktiviteter som man ellers ikke kunne hatt på kortere dager. Det skjer derfor mye på SFO på onsdager. SFO er lagt opp svært fleksibelt og familiene kan benytte en halv plass slik de ønsker innenfor en 56 timers grense i løpet av en måned.

Skolens samarbeidspartnere, barnevernet og helsestasjonen uttrykker bekymring for om 4-dagers skoleuke kan bidra til å forsterke sosial ulikhet og utenforskap. Barn av ressursvake familier som ikke har råd til å sende barna på SFO på onsdagene er trolig blant de som kunne hatt størst nytte av et slikt tilbud. Det kan virke uheldig for barn som ikke har noe å ta seg til eller har voksne som kan følge dem opp at det er en ekstra fridag i uken. Når onsdagstilbudet på SFO i tillegg er så godt skaper det fare for utenforskap når barn ikke får anledning til å være med.

Representantene for FAU mener at det kan være positive sider ved 4-dagers uke, men disse er ikke knyttet til kravene i læreplanen, men til «sosiale» forhold som ligger utenfor skolens mandat.

Skoleskyss har vært et argument for videreføring av 4-dagers uke. Det er fylkeskommunen som skal sørge for skystilbudet mens kommunen skal betale en persontakst pr. elev. I Retningslinjer for skoleskyss – grunnskolene for Østfold fylkeskommune står det: «Dersom skyssmidlet som fylkeskommunen har etablert ikke har kapasitet og det må settes inn en større buss eller etableres en egen skyssordning, må kommunen dekke alle kostnadene ved dette, jf. merknader fra Ot prp. nr. 46 (1997–1998) til Opplæringslovens §13-4.» Dersom kommunen og fylkeskommunen ikke blir enig om hvordan skoleskyssen skal organiseres og finansieres, kan departementet ved fylkesmannen gi pålegg. Til sammenlikning er det i Hægebostad kommune, en kommune med 1700 innbyggere, 2 skoler og 50 % større areal enn Aremark, beregnet økning i skyssutgiftene med 80 000 kr ved å gå fra 4 til 5-dagers uke. I og med at det er vedtatt at skoleskyss også dekkes av kommunen til og fra SFO og at Aremark er liberale i tildelingen av skoleskyss når skoleveien oppfattes som farlig, vil det trolig være ingen eller svært liten økning i skyssutgifter ved å gå fra 4 til 5-dagersuke.

Så langt vi har klart å finne eksisterer det ingen forskning på om det er mer gunstig med 5 eller 4 skoledager i uken med tanke på elevenes læringsutbytte i 1.–4. klasse. Vi mener derfor det er riktig å basere seg på skolens egne vurderinger av hva som vil fungere best for elevene. Det er det mest kvalifiserte skjønnet vi har. Opplæringen i grunnleggende ferdigheter krever systematikk, utholdenhet og langsiktighet.

Vår vurdering støtter opp under det pedagogiske personalets vurdering av at det er bedre å spre tilbudet på 5 dager. Hvis man skal legge opp til 4-dagers uke, vil det handle om andre argumenter enn de rent skolefaglige. Debatten om 4-dagers skoleuke bør tas på bakgrunn av vurderinger om læringseffekter og ikke på praktiske og sosiale faktorer.

3.2.4 Leksehjelp

Kommunen har etter Opplæringslova §13-7a plikt til å tilby leksehjelp. Denne skal være gratis og være 8 timer pr. uke i 1.–10. trinn. Kommunen velger selv hvordan de vil tilby leksehjelpen og det er tillatt å organisere den i SFO. Dersom leksehjelpen er en del av skolefritidsordningen, må foreldrebetalingen reduseres for å tilfredsstille kravet til at tilbudet om leksehjelp skal være gratis. Det er ingen rett på skoleskyss til leksehjelpen.

I Aremark er leksehjelp lagt til onsdager når småtrinnet ikke har undervisning. Dette har noen praktiske konsekvenser ettersom busstidene gjør at barn som ikke har SFO enten må bringes og hentes eller ikke har mulighet til å være med på lekselesing. Pr. i dag har alle barna som deltar på lekselesing også SFO-plass. Intensjonene ved innføring av leksehjelp i 2010 var å bidra til å utjevne sosiale forskjeller. Aremark kommune bør bidra til å utjevne sosiale forskjeller ved å tilby leksehjelp slik at det er praktisk mulig å delta for alle elever. At elevene som kommer fra familier som ikke har råd til å prioritere SFO og heller ikke praktisk kan delta på leksehjelp, er problematisk og vanskelig å forsvare.

3.3 Skoleutvikling

Aremark kommune har store ambisjoner for utvikling av skolen. Det er vedtatt satsningsområder og skoleledelsen har deltatt i utviklingsprosjekter. Samtidig er Aremark en liten kommune med begrensede ressurser å spille på slik at det blir en utfordring å fylle ambisjonene for utvikling.

Våren 2017 kom en Meld. St. om Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen. Det er vurderinger i denne meldingen som har stor relevans for Aremark skole. Departementet peker blant annet på at det er mulig for alle elever å oppnå en større grad av mestring i skolen gjennom forbedringer av den enkelte skoles organisering og gjennomføring av opplæringstilbudet. Det vises til at forskjellene i læringsutbytte er for store innad på en og samme skole og mellom skoler. For å bedre kvaliteten i skolen vil Regjeringen definere tydelige krav og forventninger til lokale myndigheter gjennom 5 hovedtiltak, hvorav tre er spesielt viktige for arbeidet i Aremark:

- ▶ Strengere krav til tidlig innsats. Blant annet skal alle elever som henger etter få tilbud om intensiv opplæring i lesing, skriving og regning på 1.–4. trinn
- ▶ Ny modell for kompetanseutvikling i skolen
- ▶ Strengere krav til formell kompetanse i skoleledelse og spesialpedagogikk

I Meld. St. pekes det på at ansvaret for kvalitetsutviklingsarbeidet ligger hos skoleeier (kommunestyret) og den lokale skoleledelsen. Regjeringen vil derfor stille strengere krav til kommunen jobber systematisk for å bedre læringsmiljøet og elevenes læringsutbytte i alle fag. Meldingen opplyser om at Regjeringen har til hensikt å dele ut midler til skoleutvikling til den enkelte kommune og skole.

3.3.1 Skoleeierrollen

Lokale skolemyndigheter har et helhetlig ansvar for kvalitetsutvikling i skolen. Gode skoleeiere legger til rette for at skolene jobber systematisk og kunnskapsbasert innad i egen organisasjon på en måte som ivaretar lærernes profesjonelle fellesskap.

Forskning viser at kommuner som lykkes som skoleeiere kjennetegnes ved aktiv dialog fra klasserom til kommunestyre, politiske myndigheter med engasjement og ambisjoner for utviklingen av skolen og en aktiv skoleadministrasjon som er et koordinerende ledd med innsikt og kompetanse. De bidrar til skolelederne og lærernes profesjonsutvikling gjennom å delegerer ansvar og sikre at alle kjenner sitt ansvarsområde (Jøsandal og Langfjæran, 2009).

Kommunestyret har det overordnede ansvaret for å sikre at kravene i Opplæringsloven og tilhørende forskrifter blir oppfylt. Som en del av dette ansvaret er de pålagt å utarbeide en årlig tilstandsrapport. Denne skal, ifølge forskriften til Opplæringslova, som et minimum omhandle elevenes læringsmiljø, læringsresultater og frafall.

Siste tilstandsrapport ble politisk vedtatt høsten 2016. Rapporten inneholder mye nyttig informasjon, men har likevel et forbedringspotensiale. Forbedringspotensialet består av at tilstandsrapporten skal være en del av beslutningsgrunnlaget for representanter i kommunestyret, som må antas å ikke ha spesiell skolefaglig kompetanse. Data fra nasjonale og lokale kartlegginger bør gis en grundigere skriftlig tolkning slik at det i klartekst framgår hva resultatene viser. Forslagene til kvalitetsutviklingsplan skal basere seg på disse tolkningene. Dette kan være utfordrende i en kommune på Aremarks størrelse der størrelsen på årskullene gjør at resultater kan være unntatt offentlighet. Dette løses ved at resultatene fra nasjonale prøver legges fram som en muntlig orientering og er med og danner grunnlaget for prioriteringer av satsingsområder.

Vårt inntrykk er at Aremark kommune tar skoleeieransvaret på alvor og har et aktivt ønske om å utvikle skolen sin. Kommunen har deltatt i KS sitt skoleeierprogram, avsluttet i 2016, har deltatt i nettverk for skoleeiere i indre Østfold, KVALIØS og samarbeidet med fylkesmannen via Læringsmiljøsentret i prosjektet Bedre læringsmiljø. Som liten kommune er det viktig å jobbe sammen med andre kommuner for å lære av andres gode tiltak. Det samarbeides en del med Halden kommune. Det er også utviklet dialog mellom skolen og skoleeier gjennom Levekårsutvalget hvor rektor deltar på vegne av rådmannen. Politisk representant deltar i skolens samarbeidsutvalg.

Agenda Kaupangs vurdering

- ▶ Utarbeide en tydeligere mandatforståelse for skoleeiers rolle
- ▶ Utarbeide en årlig analyse av elevenes læringsmiljø og læringsresultater med bakgrunn i nasjonale og lokale kartlegginger. Fokus i analysen må være aktuelle konkrete forbedringsområder
- ▶ Utarbeide klare mål for utviklingsplan/satsingsområder
- ▶ Utarbeide langsiktige utviklingstiltak

3.3.2 Organisering, ledelse og skoleutvikling

Skoleledergruppen deltar ikke i noe eget program for kompetanseutvikling i skoleledelse. I og med at det er nylig organisert ny ledergruppe, ville dette være fornuftig for å få samkjørt ledelsen. Det refereres til at noen i ledergruppen har deltatt i en kommunal lederopplæring og noen har deltatt i relevante samlinger i forbindelse med prosjektene MOT og Helsefremmende skoler.

Nytt dette året er at det er innført avdelingslederstillinger for ungdomstrinnet, barnetrinnet og støtte-tjenester. Stillingene har ca. halvparten av tiden til ledelse/administrasjon og halvparten til undervisning. Avdelingslederne leder hvert sitt team, ungdomstrinn, barnetrinn og støttetjenester. Rektor er også virksomhetsleder, hvilke innebærer ansvar for barnehage, kulturskole og voksenopplæring.

Inntrykket er at prinsippet med avdelingsledere er bra. Det er kortere vei til nærmeste leder og avdelingslederne får et mer begrenset ansvarsområde som de kan konsentrere seg om. Det er ikke laget et eget mandat for avdelingslederstillingene og totalt så oppleves det som om selve skolens lederoppdrag er blitt noe pulverisert. Den tydelige og enhetlige pedagogiske ledelsen for skolen er svekket og samordning av administrative oppgaver som gjelder hele skolen er også blitt noe svakere. Den løpende daglige oppfølgingen synes å ha blitt noe bedre, men varierer mellom teamene. Vårt inntrykk er at hvis ordningen med avdelingsledelse skal fortsette, så er det nødvendig å utvikle klarere føringer for hvordan skolen skal ledes avdelingsvis og samlet. Ledergruppen må ha de samme hovedgrepene for ledelse slik at de framstår som en omforent og samlet ledelse.

I intervjuene er det nevnt at en positiv effekt av felles ledelse av skole og barnehage er bedret samarbeid og forbedrede rutiner mellom nivåene.

Vi er kjent med at det fra 1. mai har skjedd endring i organisasjonen ved at skolefaglig rådgiver nå er på plass i rådmannens stab. Vi har også oppfattet at ansvaret for barnehage, kultur og voksenopplæring skal tas bort fra rektorrollen. Selv om dette totalt sett medfører mindre lederressurs til skolen så vurderer vi at dette kan bidra til at rektor i større grad kan fokusere på kvalitetsutvikling i skolen.

Skolen har ikke en overordnet plan for arbeidet med aktuelle satsingsområder. Dette betyr ikke at det ikke jobbes med temaene, men det gjøres mer avdelingsvis og med ulik grad av oppfølging og med kortere tidsperspektiv.

Agenda Kaupangs vurdering

Vi mener at det er nødvendig å utvikle klarere føringer for hvordan skolen skal ledes avdelingsvis og samlet. Ledergruppen må ha de samme hovedgrepene for ledelse slik at de framstår som en omforent og samlet ledelse.

Det bør utarbeides tydelig mandat og ansvarsområder for den enkelte lederrolle og dette må kommuniseres tydelig til personalet. Ledergruppa bør gjennomgå en felles skolering i skoleledelse.

Det bør lages en årsplan for pedagogisk utvikling og pedagogisk drift som beskriver hvilke temaer og tiltak som skal stå på dagsorden gjennom skoleåret. En slik plan bør beskrive hvilke tiltak det skal jobbes med, hvilke målsettinger som skal prioriteres, hvilken tidsressurs som er satt av, eventuelle faglige innputt som skal komme og hvem som er ansvarlig for oppfølging av de ulike tiltakene.

3.3.3 Lesing – tidlig innsats

Som et av skolens satsingsområder er det vedtatt «Grunnleggende ferdigheter i lesing med vekt på tidlig innsats». Utgangspunktet for satsningsområdet er skolens relativt lave resultater på nasjonale leseprøver og et klart ønske fra skoleeier om å øke elevenes leseferdigheter. Dette satsningsområdet er i tråd med det varslede nasjonale satsningsområdet på tidlig innsats for 1.–4. trinn.

Gode leseferdigheter og leseforståelse er en nøkkel til å orientere seg i alle fag og gode lesere har langt bedre muligheter for å lykkes med annen faglig læring i hele det videre skoleløpet. Suksessfaktorene for å bli en funksjonell leser er systematikk i treningen, varighet og volum.

Leseopplæringen er satt på dagsorden på alle klassetrinn og med en spesiell vekt på tidlig innsats. Det betyr at ressursinnsatsen først og fremst rettes mot 1.–4. trinn og det fokuseres spesielt mot tre forhold:

- ▶ Med økonomisk støtte fra kommunen har en lærer tatt videreutdanning i leseopplæring. For skoleåret 2016/2017 har læreren fått satt av 20 % av sin stilling til oppfølging av skolens leseopplæring og fungerer nå som leseveileder for de andre lærerne.
- ▶ Økt lærerdekning 1.–4. trinn. Det er satt inn ekstra lærerressurser på 1.–4. trinn for å styrke opplæring i grunnleggende ferdigheter og spesielt med tanke på leseopplæringen.
- ▶ Leseopplæringen tas opp med jevne mellomrom på lærerteamene til erfaringsdrøfting og faglige innspill.

Det er utarbeidet en plan med konkrete mål for hvilke nøkkelferdigheter som skal læres på de ulike trinn og hvilken kartlegging som skal gjennomføres med tanke på elevenes måloppnåelse. Det benyttes språkløyper som metodikk og leseveileder bidrar til å tolke resultater og utarbeide forslag til undervisningsopplegg for grupper av elever. Styringslærerne bidrar til gjennomføringen av undervisningsoppleggene i 1.–4. trinn. Barnehagen har også et viktig oppdrag og det er innført leseløyper helt ned i barnehagealder. Leseveileder bidrar også med utarbeidelse og gjennomføring av lesekurs for de høyere klassetrinn. Dette gjelder særlig elever som har vist mangelfulle ferdigheter hvor man er bekymret for om begrepsforståelsen og leseforståelsen er tilstrekkelig for videre lesing i alle fag.

Alle de intervjuede informantene er godt fornøyd med denne satsingen. Det pedagogiske personalet mener de allerede kan se resultater av arbeidet og ønsker at dette skal bli en langvarig satsing. Tiltaket skal evalueres, men det er ikke avklart når og informantene i intervjuene er ikke informert om hvor lenge denne satsningen kan forventes å vare.

For neste skoleår kommer Aremark skole til å samarbeide med Halden kommune med leseopplæring på 1. trinn. Halden har laget en forpliktende leseplan med et høyere tempo i innlæringen. Leselæreren/læreren på 1. trinn skal delta i faglig fellesskap med Halden kommunes leselærere på faglige samlinger.

Agenda Kaupangs vurdering

Vi vil sterkt anbefale at denne satsingen ikke bare fortsetter, men forsterkes. Det vurderes som svært utilfredsstillende at mer enn en tredjedel av elevene i 5. klasse ligger på laveste mestringsnivå på nasjonal prøve de siste tre årene. Vi vet at gode leseferdigheter og leseforståelse er en nøkkel til å orientere seg i alle fag og gode lesere har langt bedre muligheter for å lykkes med annen faglig læring i hele det videre skoleløpet. Noen av suksessfaktorene for å bli en funksjonell leser er systematikk i treningen, varighet (det tar år å bli en funksjonell leser) og volum – det må leses mye. Her har også barnehagen et viktig oppdrag. Barna må «bades» i språk (lyder, ord, begreper) og de må utsettes for bøker og høytlesing daglig. Det er derfor en god satsning at lese- og løypemetodikken benyttes også i barnehagen. Vi vil anbefale at satsingen forsterkes gjennom følgende tiltak:

- ▶ Utforme tydelige og konkrete målsettinger med skolens leseopplæring, for hvert klassetrinn.
- ▶ Lage plan for kompetanseutvikling/kursing av alle lærerne i leseopplæring, tilpasset klassetrinn/utviklingstrinn. Fokus på grunnleggende leseopplæring for 1.–4. trinn og begreps- og faglesing for de høyere trinn/den andre leseopplæringen.
- ▶ Styrke ressursen og strømlinjeforme oppdraget til leseveileder.
- ▶ Tydeliggjøre det faglige oppdraget til lærerne som skal bidra til å styrke leseopplæringen.
- ▶ Sette av en vesentlig del av lærernes samarbeidstid til å arbeide/samarbeide om å videreutvikle metodene for leseopplæring på alle trinn.
- ▶ Sette de grunnleggende ferdighetene regning og skrijving på dagsorden i skolens utviklingsarbeid.
- ▶ Forankre ansvaret for oppfølging og utvikling av systematikken i utviklingsarbeidet hos skoleledelsen.

3.3.4 Inkluderende læringsmiljø

Skolens andre satsingsområde er «Inkluderende læringsmiljø». Å skape et inkluderende læringsmiljø forutsetter arbeid langs flere akser. Her har vi valgt å rette søkelyset mot tre temaer; klasseledelse, sosial kompetanse og mobbing.

Klasseledelse

God klasseledelse er et element som forskningen understreker som avgjørende for å skape et godt læringsmiljø. Det handler om ledelse av elevene i opplærings situasjoner, altså alle timene elevene har på skolen. Klasseledelse handler om hvordan man strukturerer elevenes skolehverdag for at de skal lære mest mulig og om å skape gode rutiner for gjennomføring av opplæringen, fra elevene møtes av læreren i klasserommet til timen avsluttes og elevene går til friminutt.

God klasseledelse kjennetegnes av godt planlagt undervisning:

- ▶ At læreren viser faglig engasjement i sin formidling og klarer å skape faglig engasjement hos elevene.
- ▶ At læreren gir løpende og oppmuntrende tilbakemeldinger til elevene på det de presterer.
- ▶ At læreren skaper en holdning av respekt for alle og fra alle i klassen.
- ▶ At læreren korrigerer negativ og destruktiv atferd med myndighet og nødvendige konsekvenser.

Aremark skole har satt temaet klasseledelse på dagsorden, om enn i en foreløpig noe usystematisert form. Det oppleves av de fleste informantene i intervjuene som viktig å utvikle både systemer, rutiner og ferdigheter i temaet. Vi har fått opplyst at det ikke har vært gjennomført felles skolering i klasseledelse, men det nevnes at man har fått gode innspill fra f.eks. MOT-programmet, læringsmiljøprosjektet m.fl.

PPT er en støttespiller i at lærerne kan melde behov for hjelp til kartlegging og innspill til oppfølging av enkelte klasser. PPT har også bidratt på teammøter angående ulike temaer. Det nevnes også at man jobber med å bevisstgjøre og utvikle undervisningsplanleggingen ved bruk av «Læringsløyfa», en didaktisk modell for undervisningsledelse. Utover bruk av «Læringsløyfa» har skolen ikke utarbeidet felles holdepunkter og kjøreregler for klasseledelse eller generell ledelse av elevene. Det rapporteres om relativt stort sprik i lærernes syn på hva som er viktig og det etterlyses felles holdepunkter og føringer.

Agenda Kaupangs vurdering

Med støtte i forskningen om hva som fremmer gode elevresultater, mener vi at det er mye å hente ved å intensivere og systematisere arbeidet med klasseledelse. Vi vil understreke at alle ansatte som har sitt arbeid i «klasserommet» må delta i dette. Klasseledelse har i liten grad vært en del av lærernes grunnutdanning og oppfatningene blant lærere er nokså ulike vedr. hva dette handler om. Derfor er det nødvendig med felles skolering (forskningsbasert) over tid og mulighet for trening/øvelse i klasserommet hvor kollegaer kan bistå hverandre. Hvis man skal klare å gjennomføre en gjenkjennelig form for «voksenatferd» på skolen, er det nødvendig å utvikle felles holdepunkter for hva som preger den gode læringsøkten. Utviklingsarbeidet må forankres hos skoleledelsen og oppfølgingsansvaret må plasseres hos en av skolelederne. Vi vet at å utvikle en opplæringskultur som kjennetegnes av god klasseledelse tar tid og temaer må regelmessig tas opp i samarbeidstiden for refleksjon og kollegial læring.

3.3.5 Sosial kompetanse

God sosial kompetanse hos enkelteleven øker muligheten til å finne seg til rette på skolen hvor det kreves at en skal være en god elev, jobbe godt med eget læringsarbeid og være en god medelev og læringspartner for de andre elevene. I en skole og klasse der det er utviklet god sosial kompetanse er det mindre negativ friksjon mellom elevene og mellom elever og voksne og større kapasitet til å løse de uoverensstemmelsene som måtte oppstå. Med andre ord; god sosial kompetanse er et viktig element i et godt og inkluderende læringsmiljø.

Aremark kommune har utarbeidet et oversiktsdokument (Sosial tiltaksplan), hvor det beskrives en slags verktøykasse for ulike tiltak for å fremme sosial kompetanse. I dette dokumentet finnes det

- ▶ oversikt over læringsmål for de enkelte klassetrinn
- ▶ spørreundersøkelse om trivsel og læring for 5.–10. klassetrinn
- ▶ oversikt over aktuelle programmer for læring av sosial kompetanse
- ▶ oversikt over skolens faste trivselstiltak med årshjul for gjennomføring
- ▶ oversikt over ulike tiltak som kan brukes for å fremme arbeidet med sosial kompetanse med årshjul for gjennomføring av noen av tiltakene

I prinsippet er arbeidet med sosial kompetanse delegert til lærerne på det enkelte trinn og dette gir stor variasjon i hvilke tiltak som gjennomføres. Skolen har ingen kontroll på om det undervises i eller øves på de ulike læringsmålene på det enkelte trinn.

I intervjuene får vi opplyst at programmet MOT gjennomføres på en grundig og systematisk måte på ungdomstrinnet og at programmets innhold er i ferd med å etablere seg som generell kompetanse hos lærerne. En forskjell på dette og de andre programmene er at det er opprettet en funksjonsstilling som MOT-veileder, ca. 10 % stilling. Det er MOT-veilederen som holder tak i og følger opp arbeidet overfor medarbeiderne på 8.–10. trinn.

Det virker som om det er vilkårlig om de andre programmene brukes. Dette gjelder Zippys venner 1. trinn, Steg for steg på 2.–4. trinn, Lion's Quest og Mitt valg på 5.–7. trinn. Når det brukes så mange forskjellige programmer, økes risikoen for at arbeidet med sosial kompetanse ikke når målsettingene. De fleste medarbeiderne har ikke fått opplæring i bruken av programmene og det blir vanskeligere å jobbe på tvers av trinn.

Det har vært gjort et arbeid der en gruppe ansatte har jobbet med regler og regelhåndhevelse på skolen. De har utarbeidet en rapport med en innstilling om at det skal satses på et program for alle trinn, 1.–10. «Lion's Quest – Det er mitt valg» er foreslått som program. Samarbeidsutvalget har støttet innstillingen til arbeidsgruppa. Dette skal være oppe og gå når skoleåret starter. Hele skolen skal for øvrig være involvert i MOT-arbeidet og fritidsklubben drives også etter MOT-filosofien.

Vi får opplyst i intervjuene at sosiallærers rolle er noe uklar med tanke på arbeidet med sosial kompetanse og inkluderende arbeidsmiljø på tvers av trinnene.

Agenda Kaupangs vurdering

Arbeidet med sosial kompetanse er viktig for å skape et inkluderende og trygt læringsmiljø. Vi foreslår at hele tiltakspakken for inkluderende læringsmiljø revideres og forenkles i tråd med de endringene som kommer i Opplæringsloven i løpet av høsten 2017. Vinklingen må spisses, færre læringsmål, sortere ut hvilke metoder og øvelser som skal brukes til det enkelte læringsmål på det enkelte klassetrinn. For ideer til bedre systematikk og pedagogisk strategi vises til artikkel av Sven Oscar Lindbäck februar 2016, på elevsiden.no. Ansvar for gjennomføringen må forankres hos ledelsen og det bør etableres en funksjonsstilling på samme måte som for MOT, eventuelt at sosiallærer for ungdomstrinnet får utvidet sitt mandat. Hvis ingen får et faglig oppfølgingsansvar vil arbeidet etter hvert forvitte.

3.3.6 Mobbing

Våren 2017 ble Opplæringslovens §9 om elevenes arbeidsmiljø endret noe som innebærer at skolen har en tydeligere aktivitetsplikt som erstatter plikten om å fatte vedtak og handle. Endringen lovfester at det skal være nulltoleranse mot krenking som mobbing, vold, diskriminering og trakassering (§9 A-3). Skolens aktivitetsplikt innebærer tydelige krav om hva som skal gjøres og at skolens aktivitet skal dokumenteres. Aktivitetsplikten er oppfylt om skolen har gjort alt det som med rimelighet kan forventes.

Kommunerevisjonen har igangsatt en forvaltningsrevisjon der det formelle arbeidet rundt dokumentasjon og oppfølging av mobbing skal gjennomgås. Vi vil derfor kun gi en kort vurdering av hvordan vi oppfatter at skolen arbeider med temaet.

Skolen har utarbeidet «Plan for forebygging og bekjemping av mobbing». Planen er inndelt i tre kapitler:

1. Forebyggende arbeid mot mobbing
2. Når mobbing er oppdaget ved skolen
3. Tiltak for å oppdage mobbing ved skolen

Det er ingen tvil om at skolens personale er opptatt av å drive seriøst og godt arbeid mot mobbing, men at det konkrete arbeidet er ulikt forankret i personalet. Ut fra observasjoner i intervjuene virker det som om det er mer systematikk i oppfølgingen på ungdomstrinnet enn på barnetrinnet. Mobberelaterte temaer tas opp jevnlig på teammøter og drøftes ved behov i veiledningsmøter med PPT. Det virker som dette ikke i samme grad er tilfelle for barnetrinnet.

Skolen har ingen plan for opplæring av medarbeiderne i tematikken mobbing, heller ikke for nytilsatte. Med tanke på å oppdage mobbing oppfordres elever og foreldre å melde fra på de halvårslige elevsamtalene og utviklingssamtalene og elevene har mulighet for å melde fra på den lokale trivselsundersøkelsen. I friminuttene er det organisert inspeksjon områdevis i skolegården. Elevrådsrepresentantene rapporterer at selve inspeksjonen kunne vært bedre organisert. Elevene opplyser om at det virker som om de voksne ofte står og snakker med andre voksne og er for lite involvert der elevene er. Skolen har ikke utarbeidet retningslinjer for hvordan tilsynet i friminuttene skal gjennomføres, men det er utarbeidet en plan for organisering av inspeksjonen og hvilke områder som skal inspiseres. Det opp til den enkelte hvordan de inspiserer. Enkeltelever med spesielle behov har eget tilsyn som etter opplysninger i intervjuene fungerer godt. Tre ganger i uken gjennomføres det spesielle aktiviteter for 5.–10. trinn i friminuttene. Opplegget for dette kalles Young mentor og det er elevene selv som planlegger og står for aktivitetene.

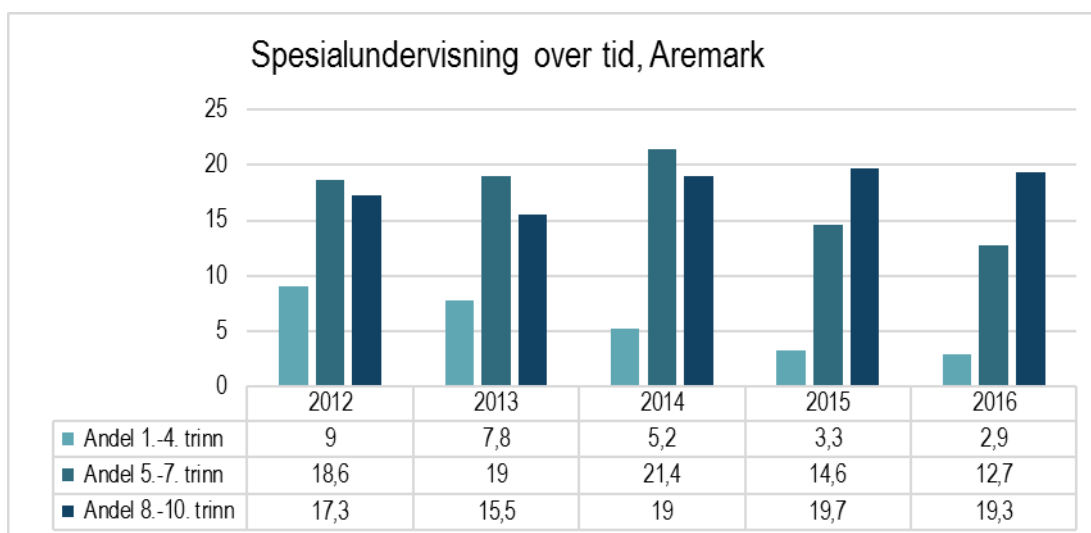
Agenda Kaupangs vurdering

Når mobbing er oppdaget, virker som om dette håndteres forskriftsmessig godt og det virker som om skolen gjør mye godt arbeid med tanke på å skape et godt elevmiljø. Vi mener at skolen har et forbedringspotensiale når det gjelder arbeidet med å oppdage mobbing eller annen negativ eller krenkende atferd. Slik atferd oppstår først og fremst når voksentilsynet er svakt eller fraværende. Vi foreslår at det lages noen enkle regler for hvordan tilsynet i friminuttene skal praktiseres med mer oppsøkende inspeksjon og eventuelt hjelp til å dra i gang aktiviteter med elevene. Vi vet at det for noen elever kan være en høy terskel å si fra at de blir plaget. Vi vil derfor foreslå at det regelmessig gjennomføres trivselslogger i alle klasser hvor spørsmål om erting, plaging, mobbing tas med. En slik logg kan inneholde 4–6 spørsmål og gjennomføres ukentlig eller månedlig, etter behov. Vi vil også anbefale at temaet mobbing tas opp i fellesmøter i personalet gjennom året for klargjøring av rutiner, forståelse av hvordan forebygging kan foregå og opplæring i kommunikasjon.

3.4 Spesialundervisning

Det ble i 2015 gjennomført forvaltningsrevisjon av spesialundervisningen i Aremark kommune. Forvaltningsrevisjonen handler i hovedsak om tilrettelegging i forhold til lovverk og statlige føringer og i revisjonsrapporten ble det foreslått en del forbedringer i skolens rutiner. I vår vurdering vil vi se på skolens pedagogiske arbeid med spesialundervisningen.

I Barneombudets ferske rapport om spesialundervisningen konkluderes det blant annet med at elevene ikke får forsvarlig utbytte av opplæringen og at det ofte er assistenter og lærere uten faglig kompetanse som står for spesialundervisningen (Skolelederen mars 2017). Professor Peder Haug, leder av en forskningsgruppe som studerer innhold i og utbytte av spesialundervisningen, hevder at dersom det er god kvalitet på den ordinære undervisningen, er det mindre behov for spesialundervisning og at variasjonen i kvalitet på spesialundervisningen bestemmes av den enkelte lærers kompetanse.



Figur 3-12 Spesialundervisningsprofil 2012–2016. Kilde: KOSTRA

Aremark har en relativt høy andel timer som går til spesialundervisning. Det opplyses at en mulig grunn kan være at skolen også har en relativt høy andel elever som bor i fosterhjem i kommunen og disse elevene har enkeltvedtak med tildelte timer. Timerressursen i disse enkeltvedtakene blir overført til Aremark kommune fra elevenes hjemstedskommuner.

Spesialundervisningsprofilen i Aremark viser at det er i de høyere trinnene den største andelen av barna får spesialundervisning. Dette er en trend som har vedvart de siste fem årene. Det er grunn til å stille spørsmål om hvorfor det er slik at elevene får spesialundervisning i mellomtrinnet og ungdomstrinnet. Noe av forklaringen hevdes av informantene i intervjuene å være at Aremark har satset på forsterket undervisning i de lavere trinnene og således fanger opp noen av de som kunne trengt spesialundervisning. Man vil først på et senere tidspunkt få vite om denne innsatsen fører til redusert behov for spesialundervisning. Vi har oppfattet at den forsterkede innsatsen er innført av nyere dato og vi vil da først om noen år se om denne innsatsen fører til redusert behov for spesialundervisning på de høyere klassetrinn.

Samarbeidspartnerne til skolene sier at de både på helsestasjon og i barnehage kan identifisere noen elever som bør få forsterket hjelp på et tidligere tidspunkt i skolen.

Tidlig innsats – forebygge utvikling av behov for spesialundervisning

Det er klare krav og føringer fra statlig hold om tidlig innsats. Ressurstildelingen til kommunene er styrket for å legge til rette for dette. I følge Meld. St. 21 2016/2017 vil regjeringen intensivere denne innsatsen; «Blant annet skal alle elever som henger etter få tilbud om intensiv opplæring i lesing, skriving og regning på 1.–4. trinn» (s. 8). Aremark har innført to tiltak som er i tråd med dette. Det er opprettet funksjonsstilling som leseveileder og 1.–4. trinn er styrket med ekstra lærerressurser. Leseveilederen bidrar til kartlegging av behov og ideer til gjennomføring av tiltak. Slik vi oppfatter det så er innsatsen primært knyttet til leseopplæringen. Med tanke på å forebygge utvikling av behov for spesialundervisning, bør tidlig innsats også omfatte tiltak innen de grunnleggende ferdighetene regning og skriving og det bør utarbeides konkrete og forpliktende tiltak som skal gjennomføres for hvert skoleår 1.–4. klassetrinn.

Aremark skole har relativt små klasser. En skulle tro at med mindre klasser så ville det være mulig for lærerne med tettere oppfølging av enkelteleven og dermed mulighet for et høyere «lærings-trykk» i små klasser. Her bør kanskje Aremark skole se på seg selv og lete etter arbeidsmetoder som kan utnytte det lave elevtallet i klassene på en mer læringseffektiv måte.

Behov for spesialundervisning impliserer også andre behov enn de som er direkte knyttet til læring av grunnleggende ferdigheter, men kvalitetsmessig god jobbing med å lære seg å lese, skrive og regne vil være forebyggende hjelp til alle typer elever.

Agenda Kaupangs vurdering

Vi vil anbefale at arbeidet med tidlig innsats gjøres til et langvarig utviklingsarbeid for skolen. I dette utviklingsarbeidet bør det inngå utarbeidelse av standardisert kartlegging av ferdigheter og begreper for det enkelte trinn og utarbeidelse av «læringsprogrammer» for de ulike behov og utfordringer. Utviklingsarbeidet må også omfatte en plan for hvordan man skal utvikle kompetansen hos både lærere og assistenter. Hvis skolen skal ha håp om å senke antall elever som får enkeltvedtak for spesialundervisning, må det satses systematisk på å utvikle alle lærernes kompetanse i å lære bort de grunnleggende ferdighetene. Vi mener det vil være fornuftig å bygge videre på det som skolen allerede har begynt med, nemlig de funksjonsstillingene for leseveileder og spes.ped.-koordinator. Disse kan med fordel utvides til også å omfatte regning og skriving. For å utvikle den generelle kompetansen er det nødvendig å utvikle spisskompetanse som kan ta et mer overordnet ansvar for utvikling av arbeidet og som kan gi råd og veiledning og gjennomføre intensive kurs for elevgrupper.

Lærevansker og spesialundervisning

Det er viktig så tidlig som mulig i læringsløpet å få avklart hvilke elever som har spesifikke lærevansker (dysleksi, dyskalkuli m.m.), atferdsrelaterte lærevansker, generelle lærevansker og hvilke elever som bare trenger mer tid (modning). Jo før man forstår hvilken læreutfordring et barn står overfor, jo før kan man sette inn relevante tiltak. Kvalitetsmessig god tidlig innsats vil kunne hjelpe alle disse gruppene, men noen av dem vil trenge mer spesialtilpasset opplæring. For å gjøre en mer kvalifisert vurdering av om andelen ressurser til spesialundervisning ved Aremark er for høy, ville det være fornuftig å gjennomgå alle de sakkyndige kartleggingene for å se hvilke elever som trolig under alle omstendigheter ville være kvalifisert for enkeltvedtak og hvilke elever som strengt tatt ville være tjent med bedre tilpasset opplæring.

Betingelsene for læring er at oppgaver har tilpasset vanskegrad, at innhold og læringsmåter er lagt godt til rette og at innholdet tar hensyn til elevens forkunnskaper og forutsetninger. God tilpasset opplæring vil si å bake disse hensynene inn i undervisningen av klassen og derigjennom fange opp

flest mulig elever. Det kan virke som om man er kommet lenger med systematiseringen av dette på ungdomstrinnet enn på barnetrinnet. Det er viktig for skolen å finne ut om arbeidet med å tilpasse opplæringen er systematisk og gjennomtenkt i alle klasser, slik at den ordinære opplæringen skal nå flest mulig elever. Det er uklart for oss om dette potensialet er godt nok utnyttet med tanke på å forebygge utvikling av behov for spesialundervisning. Gitt de relativt små klassene, skulle det være mulig å tilpasse opplæringen i større grad enn om det var fulle klasser/28 elever.

Vi har et inntrykk av at rutiner og prosedyrer som følges godt opp og at elevenes rettigheter blir ivaretatt. Dagens rutiner innebærer også et stadium for kritisk refleksjon over om spesialundervisning er svaret på behovet for aktuelle elever.

Skolen har under utvikling et prosjekt «Gøy på landet». Dette er et prosjekt hvor man skal se på muligheter for å utvikle gode tiltak som kan supplere det tradisjonelle skolearbeidet og er tiltenkt elever som kjemper ekstra for å tilpasse seg skolens krav. Skolen har søkt om og fått 145 000 kr i tilskuddsmidler. Tiltakene skal i første omgang prøves ut på 7. klassetrinn.

Det helhetlige ansvaret for oppfølging av skolens tilbud om spesialundervisning følges godt opp av funksjonsstillingen spes.ped.koordinator. 20 % av koordinatorens arbeidstid er avsatt til disse oppfølgingsoppgavene. Det fremkommer av intervjuene at arbeidet har en god kobling til skolens ledelse.

Hvorvidt spesialundervisningen virker etter hensikten, er litt uklart, men det foretas underveisvurdering og gjøres opp status hvert halvår med skriftlig rapport som bakgrunn for samtale med foreldre. Det statlige kravet er at det skal lages skriftlig rapport en gang hvert år, men Aremark skole vurderer dette arbeidet som så viktig at det gjennomføres halvårlig. I dette arbeidet inkluderes assistentene som har timer med vedkommende elev.

Skolen mangler imidlertid et mer overordnet system for kartlegging av nytten av spesialundervisningen.

Det er stor variasjon i kompetanse hos personalet som har spesialpedagogisk opplæringsansvar. Det er sannsynlig at elever med så store mestringsutfordringer at de er tilkjent rett til spesialundervisning, ville ha profittert vesentlig på å ha spesielt dyktige og kompetente lærere.

I tråd med sakkyndig vurdering utføres en del av spesialundervisningen av skolens assistenter. Mange av disse deltar i et etterutdanningskurs i regi av videregående opplæring innen spesialpedagogikk. Skolen har imidlertid et problem med samordning med utførelse av oppgaver rundt den enkelte elev fordi man ikke har klart å finne tid til samarbeid mellom lærere og assistenter. Dette fører til at assistenter ofte opplever at de går til oppgavene uten å vite nøyaktig hva de bør jobbe med i den enkelte læringsøkt. Samtidig uttaler enkelte av assistentene i intervju at de har et ansvar selv for å oppsøke ansvarlig lærer ved uklarheter og at de har frihet til å legge opp undervisningen etter elevens dagsform innenfor rammer bestemt av fagpedagogene. Alle assistentene har et felles ukentlig møte med avdelingsleder for støttetjenester. Dette hjelper noe ved at man får drøftet problemstillinger med andre. Assistentene sier de får lite faglig oppdatering innenfor utfordringsområder som de jobber med, for eksempel ADHD eller andre diagnoser.

Agenda Kaupangs vurdering

Det bør være en overordnet målsetting for Aremark kommune at flere elever skal få et tilfredsstillende læringsutbytte av den ordinære undervisningen. Vi foreslår at skolen, sammen med sine samarbeidspartnere (PPT og BUP) gjør en kartlegging av hvilke elever som på grunn av definerte lærevansker vil komme til å ha rett til spesialundervisning gjennom hele grunnskoleløpet og hvilke elever som har læringsmessige forutsetninger for å kunne få tilfredsstillende utbytte i den ordinære opplæringen. I en slik analyse bør det også inngå og kartlegge hvilke spesielle ressurser og mestringsområder den enkelte av disse elevene har, den enkelte elevs styrke.

Vi anbefaler at Aremark kommune får utviklet et mer overordnet system for kartlegging av nytten av spesialundervisningen. En systematisert oversikt over ressursbruk, ulike typer opplæringstiltak, organisering, bemanning og kompetanse hos dem som gjør jobben. Dette vil kunne være et godt verktøy i styringen av ressurser og kompetanse.

Vi anbefaler at det lages en plan for hvordan skolen kan heve kompetansen til alle som jobber med spesialpedagogiske oppgaver og hvordan en kan sørge for et vitaliserende samarbeid mellom klasselærere og de som skal gjennomføre spesialundervisningen.

Vi anbefaler også at det gjennomføres et avgrenset utviklingsarbeid med tanke på å prøve ut varierte metoder for opplæring av elever med krav på spesialundervisning med tanke på å finne ut hva som gir best læringseffekt. Vi foreslår blant annet at man prøver ut nettbrett. Det har vist seg at riktig brukt, kan bruk av denne type teknologi virke spesielt motiverende på elever som ellers strever med å få fram gode resultater. Forutsetningen for at dette skal fungere er at læreren behersker teknologiens muligheter.

3.5 Samarbeid med andre tjenester

Samarbeidet med andre tjenester vurderes som godt i Aremark. Samarbeidspartnerne til skolen, barnehage, helsestasjon, barnevern og PPT opplever at Aremark har sammenhengende tjenester i oppvekstsektoren.

3.6 Skolens plass i lokalsamfunnet

Lokaler er det nok av og de nyoppussede skolelokalene er egnet til mange forskjellige aktiviteter. Det er stor vilje til å låne ut lokaler til gode initiativer, om det er FAUs arrangementer eller andre. Kulturskolen har sin undervisning i skolens lokaler. Skolens plass som MOT-skole er også viktig i lokalsamfunnet og ungdomsklubben drives etter de samme prinsipper som skolen.



4 Fremtidens skole

I Meld. St. 21 (2016–2017) Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen, vises det til kvalitetsforskjeller i norsk skole. Tiltakene som foreslås er blant annet:

- ▶ Strengere krav til tidlig innsats. Blant annet skal alle elever som henger etter få tilbud om intensiv opplæring i lesing, skriving og regning på 1.–4. trinn.
- ▶ En ny modell for kompetanseutvikling i skolen som gir større handlingsrom for lærere, skoleledere, skoler og kommuner.
- ▶ Strengere krav til formell kompetanse i skoleledelse og spesialpedagogikk.

I følge Meld. St. vil regjeringen sende et lovforslag om tidlig innsats i grunnskolen ut på høring. Lovforslaget går ut på at kommunene skal få en plikt til å sørge for at elever som henger etter i lesing, skriving eller regning på 1.–4. trinn skal få tilbud om intensiv opplæring uten at det kreves sakkyndig utredning eller annen saksbehandling. Lovforslaget vil også omfatte en plikt for skolene til å samarbeide med velferdstjenester utenfor skolen for elever med sammensatte problemer. I kommuneproposisjonen for 2018 er det lagt opp til en vekst i frie inntekter med 200 mill. kr til tidlig innsats i barnehage og skole. Dette utgjør om lag ett månedsværk for en lærer i Aremark kommune.

Meld. St. viser til at norsk skole reproducerer sosiale forskjeller, dvs. at foreldres bakgrunn spiller en stor rolle for hvor mye eleven lærer. Departementet vurderer derfor å innføre krav om at skolene på barnetrinnet skal ha tilstrekkelig tilgjengelige ressurser med faglig fordypning i spesialpedagogikk.

World Economic Forum har anslått at 65 % av barna som begynner på skolen i dag, vil komme til å arbeide i næringer og jobber som ennå ikke finnes. Vi er inne i et teknologiskifte som gjør at mange arbeidsprosesser kan automatiseres, noe som gjør at kunnskap blir stadig viktigere. Når skolen skal forberede fremtidige arbeidstakere til jobber som ennå ikke er funnet opp, må grunnleggende ferdigheter og muligheter til å omstilles være i fokus.

4.1 Befolkningsutvikling

Aremark kommune har de siste 10 årene hatt en befolkningsnedgang på 1,4 %. Samtidig endrer befolkningens sammensetning seg til å utgjøre en større andel eldre og færre i grunnskolealder.

SSBs befolkningsprognoser viser at gjennomsnittlig størrelse på årskullene i Aremark vil gå ned fram mot 2040. Antall skoleelever for 1.–10. trinn i Aremark kommune går etter prognosene ned fra dagens nivå på 187 til omtrent 113 i 2040. Elevtallet i ungdomsskolen er nå høyt, men vil gå noe ned. Det er i barneskolen antallet elever vil reduseres mest de neste fem årene, for så å holde seg stabilt.

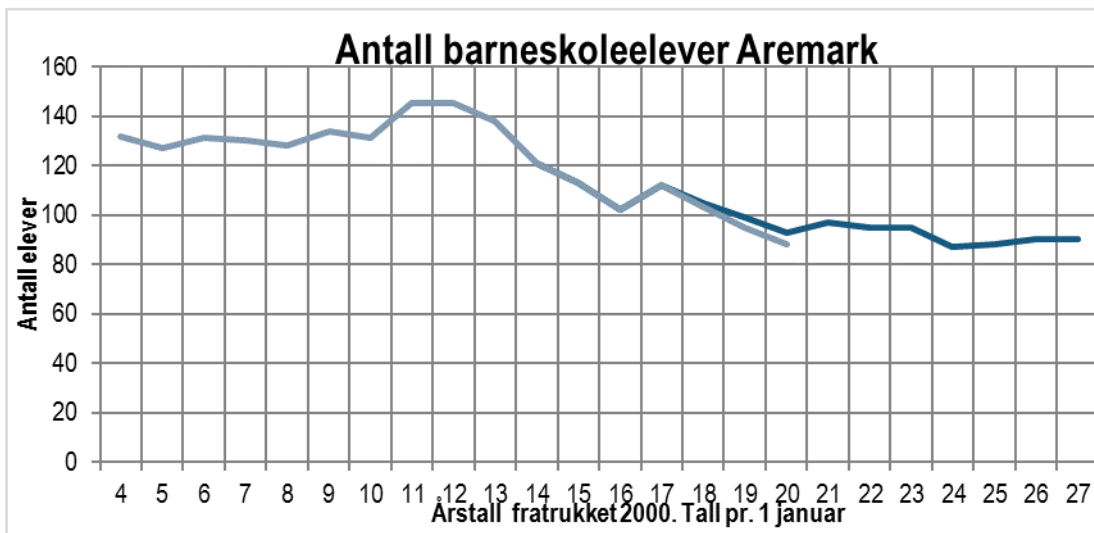
Befolkningsprognoser har en svakhet i at det ikke tas høyde for planer for utbygging i kommunene, og jo lenger frem i tid prognosene går, desto større blir usikkerheten for prognosen. Prognosene bør derfor ses i lys av eventuelle større utbyggingsprosjekter som realiseres i Aremark.

De fleste kommuner gjennomgår en intern sentralisering hvor sentrum i kommunen vokser, mens utkantene synker i folketall. Aremark har en relativt spredt bebyggelse med 4 innbyggere pr. km² i

2016. Samtidig er det mange gårdsbruk der familier kan bygge hus og samle flere generasjoner så det er lite trolig at all veksten vil kunne styres til sentrum av kommunen. Alle fellesfunksjoner er imidlertid plassert i sentrum av kommunen, noe som synes som en vellykket strategi. Når Aremark kun har en skole vil skyss være en faktor også i fremtiden.

4.2 Fådelte skole

Befolkningsutviklingen viser at det i barneskolen vil være mindre årskull i årene fremover. Figuren under viser befolkningsframskrivning fra SSB for barneskolen hvor det i 2020 er en prognose på 93 barneskoleelever og i 2025 en prognose på 88 elever.



Figur 4-1 Befolkningsframskrivning for aldersgruppen 6–12 år. Kilde: SSB

En kostnadseffektiv løsning når årskullene blir små er å gjøre skolen fådelte og sette sammen klassetrinn. Aldersblandede læringsgrupper krever imidlertid spesielle krav til lærerens undervisning og valg av arbeidsmåter. Rammeplanen er ikke tilpasset fådelte skoler i særlig grad så et fremtidig alternativ med å slå sammen aldersgrupper innebærer tilpasning og god planlegging av undervisningen.

Problemstillingen med små årskull blir aktuelt allerede om to år når det kun er 7 elever som forventes å starte i 1. klasse. Det er derfor vår anbefaling at Aremark allerede nå diskuterer muligheter for sammenslått undervisning i enkelte skolefag.

4.3 Samarbeid på tvers av kommunegrensene

Evaluering av skoleeierprogrammet «Den gode skoleeier» (som Aremark var deltaker på), fremhever betydningen av samarbeid på tvers av kommunene som et viktig bidrag til kompetanseutvikling i den enkelte kommune. Det fremheves i tillegg at samarbeid mellom profesjonsfellesskapene på skolen og utover kommunegrensene er viktige forutsetninger for profesjonsutviklingen i sektoren.

5 Voksenopplæring og kulturskole

5.1 Voksenopplæring

Voksenopplæring er en samlebetegnelse på opplæring som er særskilt rettet mot voksne med sikte på personlig utvikling, kvalifisering for arbeidslivet eller kvalifisering for videre skolegang. Voksenopplæring er hjemlet både i Opplæringsloven og Introduksjonsloven.

Etter Opplæringsloven § 4A-1 har voksne over 16 år rett til grunnskoleopplæring dersom de har behov for det. Dersom det er tilretteleggingsbehov har den voksne også rett på spesialundervisning etter Opplæringsloven § 4A-2. Introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere er et tiltak alle norske kommuner har plikt til å tilby i henhold til Introduksjonsloven § 3. Programmet skal være helårlig og på full tid og inneholde norskopplæring, samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet.

De siste 3 årene har det kun vært en elev i Aremark kommune med rett på grunnskole i regi av voksenopplæringen. Dette tilbudet har Aremark kjøpt av en annen kommune.

I Aremark er det for tiden 6 deltakere i introduksjonsprogram og 1 søknad som avventer personnummer. Det tilbys helårs og fulltidsprogram. Aremark har tilpasset programmet slik at det både tilbys arbeidsrettet program, studierett program og en kombinasjon mellom de to. Dette er i tråd med anbefalinger om at opplæring til voksne skal være praksisnær. Kommunen har alle tjenestene i egen regi og kjøper ikke fra andre kommuner.

SSB monitorerer resultatene i introduksjonsprogrammet hvert år for måloppnåelse hvor det nasjonale målet er at 70 % av deltakerne skal være i arbeid eller utdanning 1 år etter endt introduksjonsprogram. Variasjoner mellom kommuners måloppnåelse reflekterer delvis faktorer ved individene som deltar i introduksjonsprogram, egenskaper ved kommunene som kvaliteten på kommunens integreringsarbeid og organisatoriske forhold ved introduksjonsprogrammene og strukturelle forhold som det lokale arbeidsmarkedet og tilgang på utdanningstilbud.

En studie fra 2015 konkluderte med at den faktoren ved kommunene som hadde størst påvirkning på andelen i arbeid og utdanning etter endt program, var den lokale arbeidsledigheten¹. Det er også gunstig at kommunen har høyskole eller universitet innen sine grenser. Kommuner med et folketall mellom 2 000 og 10 000 gjorde det litt bedre enn øvrige kommuner. Østfold har i flere år vært det fylket med lavest resultatoppnåelse ett år etter endt introduksjonsprogram.

I Aremark er det en utfordring at administrasjonen av voksenopplæringen er lagt til skolesektoren som en av flere oppgaver. På bakgrunn av politisk vedtak ble det bygget opp en organisasjon for å tilby norskundervisning med samfunnskunnskap i introduksjonsprogram i henhold til kommunens plikter ved bosetting av flyktninger. På grunn av kommunens størrelse og bosettingsantall blir det et lite elevtall med liten mulighet for faglig utvikling til tjenestemottakernes beste. Det er i tillegg utfordringer med å finne praksisplasser i egen kommune og manglende kollektivtransporttilbud gjør det vanskelig for deltakerne å pendle. Det bør vurderes om det er hensiktsmessig å tilby disse tjenestene i egen kommune eller om tjenestene bør kjøpes fra en annen kommune.

¹ Blom og Enes, *Introduksjonsordningen- en resultatstudie*, SSB 2015/36

5.2 Kulturskole

Kulturskolen er en lovpålagt tjeneste som er hjemlet i Opplæringsloven § 13-6. Loven stiller ingen krav til omfang eller innhold og kulturskolen har heller ingen forskrift. Kulturskolenes lovhjemmel knytter kulturskolen til skoleverket og kulturlivet.

Høsten 2016 kom den nasjonale rammeplanen «Mangfold og fordypning». I den nye rammeplanen legges det mer vekt på kulturskolen som skole og gis tydelige forventninger til kvalitet og innhold enn i tidligere rammeplaner. Det er fokus på skoleeierrollen, skolelederrollen, forankring i lokalsamfunnet og kulturskolens samfunnsmandat. Basert på den nasjonale rammeplanen skal det utarbeides lokale læreplaner i alle fag. Opplæringen skal organiseres i tre programmer: breddeprogram, kjerneprogram og fordypningsprogram.

«Kulturskolen skal samarbeide med skole- og kultursektor og medvirke til å styrke kompetanse og kulturell utfoldelse i lokalsamfunnet. Det innebærer et forpliktende samarbeid med barnehager, grunnskoler, videregående skoler, det lokale kulturlivet og profesjonelle aktører innen kunst- og kulturformidling»

I Aremark er ansvaret for kulturskolen lagt til virksomhetsleder for Oppvekst. Det er i tillegg en koordinatorressurs ved at en av musikk skolens ansatte har et funksjonstillegg for å gjøre enkelte administrative oppgaver. Det er i skoleåret 16/17 27 elever fordelt på 11 gitarelever og 16 pianoelever. KOSTRA-tallene viser at det har vært variasjon i antallet elever de siste 5 årene, noe som både skyldes et sparetiltak for å oppnå økonomisk balanse og varierende etterspørsel. Det tilbys piano- og gitarundervisning i halvtimes instruksjonstimer og det er ingen ventelister. Fra skoleåret 17/18 vil det også tilbys keyboard og orgelundervisning samt undervisning i messinginstrumenter for å organisere deler av korpsundervisningen i kulturskolen. Aremark har god tilgang på egnede lokaler og det er større potensiale i lokalene enn det som tas ut. Det er for eksempel en blackbox scene som kunne vært brukt til teater.

Fordelene med kulturskolen slik som tilbudet er i dag er at den har kapasitet til å tilby instruksjon på piano og gitar til alle som vil ha det. Utfordringen er at tilbudet er noe smalt. Siden kommunen er så liten er det både begrenset etterspørsel, begrenset økonomi og begrenset med tilgang på personell. Dette gjør at Aremark vanskelig kan tilby den bredden og kvaliteten i kulturskolen som det legges opp til i rammeplanen. Sett i forhold til elevgrunnlaget er det likevel mye som tyder på at tilbudet som gis i kulturskolen i Aremark er godt nok.

Rammeplanen for kulturskolen tar ikke hensyn til kommunestørrelse. Aremark med rundt 1 400 innbyggere vil ha en ganske stor utfordring i forhold til å nå intensjonen i rammeplanen. Likevel kan Aremark drøfte innholdet i kulturskolen og legge strategier for hvordan kulturskolen skal utvikles. Det er allerede tatt noen valg om hva kulturskolen skal tilby, men det kan være grunn til å diskutere om tilbudet ville blitt bedre med samarbeid med andre kommuner.

Det anbefales i rammeplanen at kulturskolen tas med som en del av kommunens tilstandsrapport for grunnskolen. Dette muliggjør drøfting av ambisjonsnivået for kulturskolens videre utvikling og samfunnsrolle.

PS 16/17 Referatsaker

PS 17/17 Forespørsler