

FINANSIELL REVISJON | FORVALTNINGSREVISJON | FINANSFORVALTNING | SELSKAPSKONTROLL | RÅDGIVNING



FORVALTNINGSREVISJON

Tilpasset opplæring og spesialundervisning

Snillfjord Kommune

Juni 2011

Forord

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført på oppdrag av Snillfjord kommunes kontrollutvalg i perioden februar - juni 2011.

Undersøkelsen er utført i henhold til NKRFs standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Revisjon Midt-Norge IKS vil takke alle som har bidratt konstruktivt med informasjon i undersøkelsen.

Orkanger, 8. Juni 2011

Arve Gausen /s/
Ansvarlig forvaltningsrevisor

Jon Kristian Sørmo /s/
Prosjektmedarbeider

Sammendrag

Kontrollutvalget i Snillfjord kommune vedtok i sak 18/2010 å bestille en forvaltningsrevisjon med fokus på spesialundervisning. Revisjon Midt-Norge fikk i brev av 30.06.2010 bestilling om forvaltningsrevisjonen.

I en forvaltningsrevisjon må problemstillingene være utformet på en slik måte at de lar seg besvare av anerkjente og autoritative revisjonskriterier. Revisjonskriteriene i denne rapporten er hentet fra lovverk, forarbeider, og veiledere.

For å svare på bestillingen har undersøkelsen omhandlet tre problemstillinger:

Problemstilling 1. Hvordan praktiserer kommunen tilpasset opplæring gjennom den ordinære undervisningen?

Revisor vil generelt konkludere med at kommunen har kjennskap til prinsippet om tilpasset opplæring, undervisningen som gis bygger også på denne forutsetningen og rektorene gjennomfører tilpasset opplæring for sine skoler i samsvar med dette. Men det er rom for forbedring, og da særlig med tanke på involvering fra skoleeier i en systematisk tilnærming til tilpasset opplæring helhetlig i kommunen. Det som savnes er å utarbeide målsettinger for tilpasset opplæring og rapportere på disse i et helhetlig system til skoleeier. Dette med tanke på den ordinære undervisningen tilpasses de behovene elevene har og skoleeier arbeider systematisk for å sikre at undervisningen i størst mulig grad utføres i samsvar med intensjonene til regelverket. Det er viktig for skolene og skoleeier har høy bevissthet i valg av virkemidler i den ordinære undervisningen da dette kan ha betydning for behovet for spesialundervisning senere i undervisningsløpet til elevene.

Vi ser at det er en sammenheng mellom antall enkeltvedtak om spesialundervisning og muligheten skolene har til å drive tilpasset opplæring i undervisningen som gis. En opprettholdelse eller ytterligere økning av enkeltvedtak for spesialundervisning, kan få som konsekvens at skolene i mindre grad greier å opprettholde/øke graden av tilpasset opplæring, som vi har sett i denne undersøkelsen. Det er derfor viktig at kommunen som skoleeier har en aktiv rolle i å følge med utviklingen fremover i et systemfokus både med målsettinger, rapportering, evaluering og tiltak for å tilpasse opplæringen med fokus på elevenes behov.

Problemstilling 2. Skjer tildeling av spesialundervisning i samsvar med intensjonene i regelverket?

Undersøkelsen viser at kommunen har prosedyrer og rutiner for hvordan vedtak om spesialundervisning fattes og det er vårt inntrykk at disse følges. Dette er med å sikre at enkeltvedtak for spesialundervisning fattes i samsvar med intensjonene til regelverket. Men om dette skjer i hver enkelt sak kan vi ikke konkludere med innenfor rammen av denne forvaltningsrevisjonen. Det har fremkommet informasjon om at tidsfrister og spesifisering av vedtak ikke praktiseres i samsvar med regelverket noe kommunen må se nærmere på.

Vi ser at det rapporteres om andel vedtak for spesialundervisning til skoleeier noe som er positivt, men stiller spørsmålet om skoleeier i denne sammenheng ivaretar det systematiske arbeidet god nok. Vi savner at det settes mål og at det rapporteres på disse i et helhetlig system til skoleeier, slik at dette er i samsvar med kravene i opplæringsloven.

Problemstilling 3. Er det etablert rutiner for samhandling mellom barnehager, skole og PP-tjeneste som sikrer tidlig innsats?

Gjennom undersøkelsen har revisor sett at PP-tjenesten, barnehager og skoler har kjennskap til prinsippet om tidlig innsats og at det i større grad settes i gang tiltak for barn med klare behov i dag enn tidligere. Det er etablert flere rutiner som sikrer samhandling mellom de involverte parter i dette arbeidet. Men det er fortsatt rom for forbedring i barnehagene for tidlig innsats, spesielt for barn med bekymringer som ikke er klart definert. Dette gjelder både for samhandling med PP-tjenesten og for å sette i gang tiltak og hjelp til barna slik at kommunen ivaretar intensjonen med tidlig innsats. I denne sammenheng savnes et fagforum hvor alle ansatte i barnehagene deltar, for å sikre at de har et felles forståelse av hva tidlig innsats innebærer i kommunen.

Anbefalinger

På bakgrunn av vurderinger og konklusjoner i undersøkelsen vil revisor anbefale kommunen å vurdere om tidlig innsats og tilpasset opplæring i større grad kan supplere enkeltvedtak om spesialundervisning i opplæringen, da denne har en høy andel i kommunen sammenlignet med andre.

I tillegg sikre at tidlig innsats, tilpasset opplæring og vedtak om spesialundervisning ivaretas i et helhetlig systematisk arbeid av skoleeier hvor målsettinger og tilbakerapportering er viktige elementer i dette systemet, noe som mangler i dag.

Innholdsfortegnelse

1.	Innledning.....	10
1.1	Bestillingen	10
1.2	Organisering av oppvekst i Snillfjord kommune.....	10
1.3	Tilpasset opplæring.	11
1.4	Om spesialundervisning generelt	12
2	Undersøkellesmetode.....	14
2.1	Problemstillinger	14
2.2	Avgrensning.....	15
2.3	Revisjonskriterier	15
2.4	Metode for datainnsamling og analyse.....	16
3	Hvordan praktiserer kommunen tilpasset opplæring gjennom den ordinære undervisningen?	18
3.1	Revisjonskriterier	18
3.2	Data	20
3.3	Revisors vurdering.....	25
4	Skjer tildeling av spesialundervisning i samsvar med intensjonene i regelverket?	27
4.1	Revisjonskriterier	27
4.2	Data	28
4.3	Revisors vurdering.....	33
5	Er det etablert rutiner som følges for samhandling mellom barnehager, skoler og PP-tjeneste som sikrer tidlig innsats?	35
5.1	Revisjonskriterier	35
5.2	Data	36
5.3	Revisors vurdering.....	38
6	Høring.....	40
7	Konklusjon og anbefalinger	41
7.1	Konklusjon	41
7.2	Anbefalinger	42
	Kilder	43
	Vedlegg 1 - Kommunens høringssvar	44
	Vedlegg 2 - Saksgangen i forbindelse med tildeling av spesialundervisning.	45

Tabellregister

Tabell 3-1	Nøkketall for grunnskole og spesialundervisning sammenlignet med andre kommuner og gjennomsnitt i Sør-Trøndelag og landet u/Oslo år 2010	20
Tabell 3-2	Nøkketall for grunnskole og spesialundervisning fra 2006 til 2010	21
Tabell 4-1	Andel enkeltvedtak med spesialundervisning per årstrinn	32
Tabell 4-2	Nøkketall for spesialundervisning sammenlignet med andre kommuner og gjennomsnitt i Sør-Trøndelag og landet u/Oslo år 2010.....	32
Tabell 4-3	Nøkketall for spesialundervisning i kommunen fra 2006 til 2010	33

1. Innledning

Her gir vi en kort beskrivelse av bestillingen fra kontrollutvalget og bakgrunnen for denne. Deretter gir vi en kort beskrivelse av spesialundervisning og organisering av denne i kommunen. Avslutningsvis viser vi til grunnlaget for tilpasset opplæring og spesialundervisning.

1.1 Bestillingen

I medhold til plan for forvaltningsrevisjon vedtatt av kommunestyret, har kontrollutvalget i Snillfjord kommune bestilt en forvaltningsrevisjon om spesialundervisning i skole og barnehage. Kontrollutvalget behandlet bestillingen av forvaltningsrevisjon i sitt møte den 29.6.2010 som sak 18/2010.

I saksutredningen til bestillingen ble det vist til at en forvaltningsrevisjon innenfor spesialundervisning vil kartlegge om tilbudet som gis innenfor spesialundervisning er i henhold til regelverket, hvorfor andel elever med spesialundervisning i Snillfjord er så høyt og om det er mulig å sette inn tiltak for å redusere behovet for spesialundervisning.

I tillegg til de momentene ønsker kontrollutvalget i følge bestillingen at følgende spørsmål trekkes inn i prosjektet: Er rutineene for å få innvilget spesialundervisning lik på de tre Oppvekstsentrene? Hvordan fungerer samarbeidsrutinene mellom PPT, skole og barnehage? Er reglement/ rutiner god kjent i skole/ barnehage slik at eventuelle tiltak blir satt inn i rett tid? Har Oppvekstsentrene tilgang på tilstrekkelig kompetanse til en hver tid?

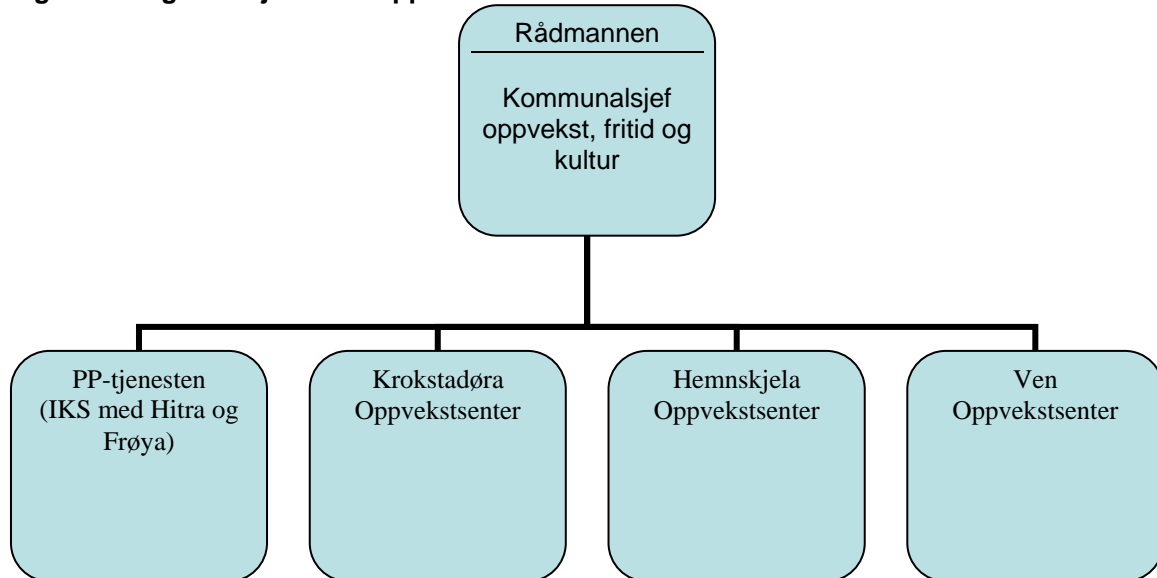
Revisor orienterte kontrollutvalget om problemstillingene i undersøkelsen i sak 3/2011. Kontrollutvalget vedtok å sette i gang forvaltningsrevisjon innen spesialundervisning med behandling av endelig rapport i møte den 28.6.2011. Endelig innretning til undersøkelsen ble formelt vedtatt i sak 16/2011.

1.2 Organisering av oppvekst i Snillfjord kommune

Snillfjord kommune er administrativt organisert med rådmann og fem kommunalsjefer hvor Kommunalsjef for oppvekst, fritid og kultur har ansvar for oppvekstsentrene i kommunen som består av skoler og barnehager. Det er rektor på hvert oppvekstsenter som har ansvar for tilpasset opplæring, vedtak om spesialundervisning og tidlig innsats i skolen og barnehagen. I kommunen er det tre oppvekstsentre; Krokstadøra, Hemnskjela og Ven. Krokstadøra oppvekstsenter har barne- og ungdomsskole med elever fra årstrinn 1. til 10., Hemnskjela oppvekstsenter har skole fra årstrinn 1. til 4., Ven oppvekstsenter har elever fra årstrinn 1.-7. Det er totalt 124 elever inneværende skoleår med 15,7 årsverk til undervisning i skolene i

kommunen, i følge Grunnskolens Informasjonssystem - GSI for skoleåret 2010-2011. Snillfjord kommune har et samarbeid om felles PP-tjeneste med kommunene Hitra og Frøya, hvor Hitra er vertskommune for samarbeidet.

Figur 1-1 Organisasjonskart Oppvekst



Kilde: utarbeidet av revisor

1.2.1 Tilsyn fra Fylkesmannen i Sør-Trøndelag

Fylkesmannen gjennomførte tilsyn om tilpasset opplæring, herunder spesialundervisning i juni 2007. De konkluderte den gang med at Snillfjord kommune ikke hadde et forsvarlig system for å avdekke, vurdere og følge opp om kravene i opplæringsloven og forskrifter knyttet til tilpasset opplæring herunder spesialundervisning, blir oppfylt. I tillegg konkluderte tilsynet med at kommunen ikke fattet enkeltvedtak om spesialundervisning i samsvar med bestemmelsene i opplæringsloven og saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven.

1.3 Tilpasset opplæring.

Prinsippet om tilpasset opplæring er fastsatt i opplæringsloven § 1-3, hvor det fremgår at opplæringen skal tilpasses evnene og forutsetningene hos den enkelte elev. Tilpasset opplæring er derfor ikke som for spesialundervisning, en individuell rettighet.

Tilpasset opplæring er mer et prinsipp som gjennomsyrrer all opplæring. Kjernen i prinsippet er at opplæringen skal ta utgangspunkt i den enkelte eleven og tilrettelegge undervisningen på en slik måte at eleven får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen.¹

¹ "Spesialundervisning, veileder til opplæringsloven og spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning", utdanningsdirektoratet, side 19.

I faglitteraturen om tilpasset opplæring og spesialundervisning er det variasjoner i lærings- og arbeidsformer, variasjoner i vurderingsmåter og medvirkning i egen læring, som trekkes frem som viktige metoder for å tilpasse opplæringen til ulike forutsetninger.

Skolens evne til å gi eleven tilpasset opplæring er med å avgjøre behovet for spesialundervisning. Departementet mener at mange skoler bør gjøre mer innenfor rammen av tilpasset opplæring før elevens behov for spesialundervisning utredes.²

Det er ingen klar definisjon av tilpasset opplæring. Men tilpasset opplæring tolkes oftest som variasjon i ulike former for tiltak, metode og bestemte måter å organisere opplæring på. Kunnskapsdepartementet omtaler tilpasset opplæring som de tiltak som skolen setter inn for å sikre at eleven får best mulig utbytte av opplæringen.³ Slik også omtalt i tidligere stortingsmeldinger og læreplanverk for Kunnskapsløftet.

1.4 Om spesialundervisning generelt

Opplæringsloven⁴ § 13-1 pålegger kommunen plikt til å sørge for grunnskoleopplæring og Opplæringsloven § 13-10 pålegger kommunen å ha et forsvarlig system som blant annet skal sikre at elevens rettigheter blir oppfylt.

En rettighet etter opplæringsloven er retten til spesialundervisning som er hjemlet i lovens kapittel 5. Før vi omtaler retten til spesialundervisning, skal vi kort se på retten til opplæring generelt.

Rettighetene i opplæringsloven kan generelt sett inndeles i tre nivåer. Første nivå er rett til opplæring i samsvar med lov og læreplaner. Det andre nivået er retten til tilpasset opplæring, hvor den enkelte elevs evner og forutsetninger skal ha betydning for den opplæringen som gis. De første nivåene kan sies å utgjøre rammen for det ordinære opplæringstilbudet.

Denne forutsetningen henger også tildels sammen med Norges tradisjonelle syn på fellesskolen. Fellesskolen er basert på at alle barn skal få opplæring i samme skole, hvor sentrale prinsipper er likeverd, inkludering og tilpasset opplæring. Tilpasset opplæring er et prinsipp fastsatt i opplæringsloven § 1-3, og gir ingen individuell rettighet til eleven.

² Se Meld. St. 18 side 9.

³ Se Meld. St. 18 side 70.

⁴ Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringsloven) av 17. juli 1998 nr. 61.

Men en individuell rettighet for den enkelte elev finner vi i opplæringsloven § 5-1 om retten til spesialundervisning. I lys av inndelingen av nivåer som vist til ovenfor, kan det sies at retten til spesialundervisning skriver seg til nivå tre.

Opplæringsloven § 5-1 lyder som følger:

Elevar som ikkje har eller som ikkje kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet, har rett til spesialundervisning.

Vurderingstemaet etter bestemmelsen er om eleven ikke har eller kan få tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen, har rett på spesialundervisning. Det vil med andre ord bero på en skjønnsvurdering å avgjøre om en elev har rett på spesialundervisning. I det tilfelle at svaret på vurderingen er at eleven har rett på spesialundervisning, innebærer dette at skoleeier - kommunen ikke kan avvise retten til eleven eller begrense særskilt tilrettelegging med begrunnelse i at skoleeier for eksempel ikke har økonomiske ressurser til dette.⁵

Vi viser til vedlegg 2 i undersøkelsen hvor det er vist til saksgangen i forbindelse med tildeling av spesialundervisning.

⁵ Se "Spesialundervisning, veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning", Utdanningsdirektoratet side 29 flg.

2 Undersøkellesmetode

I dette kapitlet viser vi til problemstilling og avgrensning i undersøkelsen som er en konkretisering av kontrollutvalgets bestilling, og danner utgangspunkt for undersøkelsen. Det utledes revisjonskriterier for hver problemstilling fra lovkrav, retningslinjer og forventninger som gjelder for det reviderte området. Dette bestemmer hvilke metoder som velges for datainnsamling og analyse i undersøkelsen.

2.1 Problemstillinger

På bakgrunn av bestillingen fra kontrollutvalget, dialog med kontrollutvalget, plan for forvaltningsrevisjon samt saksutredningen, vil denne undersøkelsen konsentreres om følgende problemstillinger.

Problemstilling 1. Hvordan praktiserer kommunen tilpasset opplæring gjennom den ordinære undervisningen?

Med denne problemstillingen ønsker revisor å belyse hvordan kommunen praktiserer prinsippet om tilpasset opplæring i skolen. Revisor vil blant annet se på hvordan den ordinære undervisningen tilpasses den enkelte elev. Tilpasningen gjelder blant annet variasjoner i lærings- og arbeidsformer, vurderingsmåter og læremidler med ulike organisatoriske og pedagogiske differensieringstiltak.

Problemstilling 2. Skjer tildeling av spesialundervisning i samsvar med intensjonene i regelverket?

Skoleeier står fritt til å finne frem til de mest tjenelige prosedyrer og rutiner for saksbehandlingen. Opplæringslovens kapittel 5 har flere bestemmelser som gjelder for saksbehandlingen. Revisor vil se om saksbehandlingen, og da med særlig henblikk på prosedyrer og rutiner, er i samsvar med intensjonene i regelverket. Undersøkelsen vil derfor dreie seg på systemnivå, og revisor vil ikke se på enkeltsaker eller vurdere skjønnsvurderingene som PP-tjenesten eller rektor foretar.

Problemstilling 3. Er det etablert rutiner som følges for samhandling mellom barnehager, skole og PP-tjenesten som sikrer tidlig innsats?

Tidlig innsats er et viktig prinsipp innenfor opplæringsområdet, dette for å sette inn tiltak og hjelp tidlig i et barns liv. Kommunen har også et overordnet ansvar for å se til at overgang fra

blant annet barnehage til skole blir god. For å sikre gode overganger som også ivaretar tidlig innsats, bør kommunen utarbeide rutiner og legge opp til gode rutiner for hvordan blant annet samarbeidet skal gjennomføres. Revisor vil derfor se om rutiner er etablert for samhandling, og om samhandlingen sikrer tidlig innsats. Undersøkelsen vil dreies mot systemnivå.

2.2 Avgrensning

Bestillingen av revisjonsprosjektet er vid, og viser til flere områder innenfor spesialundervisning som rapporten kan omhandle. Men ut fra rammene for gjennomføringen av prosjektet har revisor måtte avgrense undersøkelsen, men samtidig slik at de problemstillingene som er utarbeidet gir svar på bestillingen.

Problemstillingen som behandles i denne forvaltningsrevisjonen er kun et utvalg av flere mulige innfallsvinkler og vurderingstemaer innenfor spesialundervisning.

Forvaltningsrevisjonen vil derfor ikke kunne gi et helhetlig bilde på hvordan spesialundervisning i kommunen drives, men vil kun gi svar på de problemstillingene som er oppstilt.

Ved lov nr. 63 av 2000 ble kapittel 4a tilføyd opplæringsloven som gjelder retten til spesialundervisning for voksne. De følger av oppl. § 4a-2 at voksne som ikke har eller som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet for voksne, har rett på spesialundervisning. Denne forvaltningsrevisjonen avgrenser mot spørsmålet om spesialundervisning for voksne.

Denne forvaltningsrevisjonen vil ikke gå inn i enkeltsaker og vil heller ikke vurdere skjønnsutøvelsen som gjøres i forbindelse med hvert enkelt enkeltvedtak som fattes om tildeling av spesialundervisningen. Det kan være flere faktorer som kan påvirke andelen av spesialundervisning enn de som fremkommer i denne undersøkelsen og vi kan derfor ikke konkret peke på hvilke faktorer som påvirker andelen. Undersøkelsen vil belyse om rutinene og systemene omkring tildelingen av spesialundervisning er i samsvar med lov, regelverk og anbefalinger som fremkommer i planverk og veiledere.

2.3 Revisjonskriterier

I en forvaltningsrevisjon må problemstillingene være utformet slik at de lar seg besvare ut fra anerkjente revisjonskriterier. Det stilles strenge krav til kriteriene som skal anvendes.

Kriteriene må blant annet være relevante og konkrete og la seg anvende i revisors

undersøkelse. Alle kriteriene skal komme fra autoritative kilder, og hentes for eksempel fra lov, forarbeider, veiledere eller politiske vedtak.

For å besvare den første problemstillingen tar revisjonskriteriene utgangspunkt i opplæringsloven § 1-3, om at opplæringen skal tilpasses evnene og forutsetningene hos den enkelte elev. Sentral er også opplæringsloven § 13-10 som pålegger kommunen å ha et forsvarlig system som blant annet skal sikre at elevenes rettigheter blir oppfylt. Kravet i loven er videre presisert gjennom forarbeidene til loven, stortingsmelding nr. 16 (2006-2007) fra kunnskapsdepartementet, melding til stortinget nr. 18 (2010-2011), og Veileder fra utdanningsdirektoratet om spesialundervisning utgitt i 2009.

Vurderingen av den andre problemstillingen har tatt utgangspunkt i kriterier hentet fra opplæringslovens bestemmelser. Sentral i denne problemstillingen er også opplæringsloven § 13-10 som pålegger kommunen å ha et forsvarlig system som blant annet skal sikre at elevenes rettigheter blir oppfylt. I opplæringsloven er det i tillegg bestemmelser i kapittel 5 som legger føringer for prosessen frem mot et eventuelt enkeltvedtak om spesialundervisning.

I behandlingen av den tredje problemstillingen er det kriterier fra meldinger og veiledere som utgjør det primære kriteriegrunnet. Stortingsmelding nr. 16 (2006-2007) fra kunnskapsdepartementet om tidlig innsats, melding til stortinget nr. 18 (2010-2011), veileder fra eldst til yngst utgitt av kunnskapsdepartementet utgitt i 2008 er lagt til grunn.

En nærmere presentasjon av revisjonskriteriene blir gitt under hver problemstilling.

2.4 Metode for datainnsamling og analyse

Undersøkelse bygger på gjennomgang av dokumenter og statistikk vedrører spesialundervisning i Snillfjord kommune i perioden 2006 - 2010. Revisor har innhentet tallmateriale fra KOSTRA⁶, og GSI. I noen grad er data fra elevundersøkelsen hos utdanningsdirektoratet tatt med, da elevundersøkelsen inneholder indikatorer som faglitteraturen trekker frem som viktige metoder i å tilpasse opplæringen til varierte behov. Nøkkeltallene fra KOSTRA og GSI viser relevant informasjon om oppvekst generelt og spesialundervisning spesielt i kommunen. Vi legger ikke frem detaljerte tall for skolene i undersøkelsen fra GSI, da disse kan medføre at enkelt elever kan bli gjenkjent i datamaterialet fra skoler med få elever.

⁶ Statistisk Sentralbyrå - SSB

Revisor har i undersøkelsen intervjuet Kommunalsjef for oppvekst, fritid og kultur, rektorer ved alle oppvekstsentrene, leder og en ansatt i PP-tjenesten samt styrer ved en barnehage. I etterkant av hvert intervju har revisor skrevet referat, som er sendt til intervjupersonene og hvor alle referatene er blitt verifisert. Disse personene er valgt grunnet de har ansvar for tilpasset opplæring, spesialundervisning og tidlig innsats i kommunen. I tillegg har revisor hatt samtaler med rådmannen for å informere om oppstart og gjennomføring av prosjektet.

Revisor har i datadelen benyttet sammenligningstall fra Statistisk sentralbyrå - SSB for kommuner for å vise nøkkeltall for grunnskolen og spesialundervisning. Nøkkeltallene påvirkes av både geografiske og demografiske forskjeller og betraktes som indikasjoner i forhold til hverandre. For å kunne sammenligne talldata fra ulike kommuner har revisor lagt vekt på SSBs kommuneinndeling. SSB har foretatt en gruppering av landets kommuner i 29 kategorier. SSB har gruppert Snillfjord kommune i kommunegruppe 5 som er små kommuner med høye bundne kostnader per innbygger og middels frie disponible inntekter. Revisor har valgt ut kommuner i Sør-Trøndelag fra kommunegruppe 5 i en sammenligning med kommunens nøkkeltall. I tillegg synliggjøres gruppegjennomsnittet i Sør-Trøndelag og landsgjennomsnitt for grunnskolen og spesialundervisning. Vi tar forbehold om mulig feilrapportering fra kommunene til SSB. I tillegg vil mindre endringer fra år til år i (eks. elevtallet) påvirke nøkkeltall for produktivitet/enhetskostnader i større grad hos små kommuner enn hos store kommuner. Dette grunnes i at utgiftene til grunnskolen, SFO, skolelokaler, og skoleskyss er i hovedsak faste og når eks. elevtallet reduseres vil det bli færre å dele utgiften på i mindre enn i større kommuner.

3 Hvordan praktiserer kommunen tilpasset opplæring gjennom den ordinære undervisningen?

Dette kapitlet presenterer data for kommunens praktisering av tilpasset opplæring i den ordinære undervisningen. Først gis en beskrivelse av revisjonskriteriene dataene vurderes mot, deretter følger resultatene fra datainnsamlingen fra kildene i undersøkelsen, og tilslutt revisors vurderinger.

3.1 Revisjonskriterier

I Norge har felleskolen lange tradisjoner. Sentrale prinsipper innen felleskolen er likeverd, inkludering og tilpasset opplæring.⁷

Utgangspunktet for kriteriet for denne problemstillingen er opplæringsloven⁸ § 1-3 som angir at opplæringen skal tilpasses den enkelte elevens forutsetninger. Lovens formål er videre presisert i lærerplanens generelle del hvor det på side 10 flg. blant annet trekkes frem at:

- Skolen skal ha rom for alle, og lærerne må derfor ha blick for den enkelte
- Undervisningen må tilpasses ikke bare fag og stoff, men også alderstrinn og utviklingsnivå, den enkelte elev og den sammensatte klasse
- Det pedagogiske opplegget må være bredt nok til at læreren med smidighet og godhet kan møte elevens ulikheter i evner og utviklingsrytme
- Læreren må bruke variasjonene i elevens anlegg, uensartetheten i klassen og bredden i skolen som en ressurs for alles utvikling og for allsidig utvikling
- En god skole og en god klasse skal gi rom nok for alle til å bryne seg og beveges, og den må vise særlig omtanke og omsorg når noen kjører seg fast eller strever stridt og kan miste motet
- Opplæringen tilpasses slik at barn og unge får smaken på den oppdagergleden som kan finnes både i nye ferdigheter, praktisk arbeid, forskning eller kunst.

Opplæringsloven § 13-10 pålegger kommunen å ha et forsvarlig system som blant annet skal vurdere om kravene i opplæringsloven blir fulgt og følge opp resultatene av disse, der tilpasset opplæring en viktig del av dette. Det er utarbeidet en veileder som fokuserer på at systemet til skoleeier må etablere blant annet rutiner for:

- å sikre informasjonsflyt for rapportering og tilbakemeldinger
- å bekrefte god tilstand og eller avdekke manglende overholdelse av krav

⁷ Se Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning av 2009, side 17 flg.

⁸ Se lov om grunnskole og den videregående opplæringa (opplæringslova) av 17. juli 1998. nr 61.

- rette opp og forbedre forhold som er oppdaget, samt følge opp kvalitetsvurderinger
- følge opp kritiske områder i opplæringen

Systemet skal kunne dokumenteres skriftlig og bør inngå i skoleeiers ordinære plan- og rapporteringsarbeid og at dette forankres i ledelses- og styringssystem og bør ikke komme på siden av det vanlige plan og utviklingsarbeidet, men inngå i dette⁹.

I faglitteraturen om tilpasset opplæring og spesialundervisning er det variasjon i lærings- og arbeidsformer, variasjoner i vurderingsmåter og medvirkning i egen læring, som trekkes frem som viktige metoder for å tilpasse opplæringen til ulike forutsetninger.

Graden av tilpasset opplæring har betydning for hvilken grad elever har behov for spesialundervisning. Dette er kommentert i forarbeidene til opplæringsloven § 5-1. I ot.prp. nr 46 (1997-1998) - side 167, uttrykker at: *"om ein elev skal få spesialundervisning er derfor et stykke på veg avhengig av kva kommunen har sett inn av organisatoriske og pedagogiske differensieringstiltak innanfor den ordinære opplæringa"*.

Spørsmålet om tilpasset opplæring er også berørt i Stortingsmelding nr. 16 (2006-2007) "... og ingen sto igjen, Tidlig innsats for livslang læring", Kunnskapsdepartementet. På side 76 flg. skrives det at tilpasset opplæring kjennetegnes ved variasjoner i bruk av arbeidsoppgaver, lærestoff, arbeidsmåter, læremidler og variasjoner i organiseringen og intensiteten i opplæringen. Videre skrives det at tilpasset opplæring innebærer høy bevissthet i valg av virkemidler med sikte på å fremme den enkeltes og fellesskapets læring. Opplæringen må ikke bare tilpasses fag og lærestoff, men også elevens alder og utviklingsnivå. Læreren må bruke elevens ulike forutsetninger, sammensetning av elevgruppen og hele læringsmiljøet som ressurser i læringen.

Tilpasset opplæring gir ikke individuelle rettigheter til det enkelte barn men er mer et prinsipp som har betydning for all opplæring som gis. Undersøkelsen vil derfor rettes mot et systemnivå, og ikke mot det enkelte barn som mottar opplæringen.

En lite tilpasset ordinær opplæring gir et større behov for spesialundervisning og et stort omfang av spesialundervisning gir mindre ressurser til å skape tilpasset opplæring. Videre sier departementet at behovet for tilpasset opplæring er ingen varig tilstand, men er uttrykk for en lærings- og utviklingsprosess.¹⁰

⁹ Se veileder om kravet til skoleeiers "forsvarlig system" side 6.

¹⁰ Se St. meld nr 18 side 70.

Det betyr at for å kunne forstå den individuelle rettigheten til spesialundervisning må vi også ha et perspektiv til prinsippet om tilpasset opplæring.

Revisor har i undersøkelsen sett på kommunens praksis for at opplæringen tilpasses elevens forutsetninger og variasjon i undervisningsopplegget, samt kommunens tiltak for å tilpasse undervisningen til elevenes behov.

3.2 Data

Først vil vi i datadelen presentere nøkkeltall for grunnskolen i kommunen, deretter vil vi presentere kommunens praksis for tilpasset opplæring og avslutningsvis vil vi vise elevers tilbakemeldinger på eget læringsmiljø fra elevundersøkelsen.

3.2.1 Nøkkeltall for grunnskolen i kommunen

I dette kapitlet sammenligner vi nøkkeltall for skole og spesialundervisning i Snillfjord kommune med andre kommuner og gjennomsnitt. Revisor har hentet ut tallmateriale fra KOSTRA rapportering i Statistisk sentralbyrå - SSB for å belyse dette nærmere i tabellen under.

Tabell 3-1 Nøkkeltall for grunnskole og spesialundervisning sammenlignet med andre kommuner og gjennomsnitt i Sør-Trøndelag og landet u/Oslo år 2010

Regnskapsår 2010	Snillfjord	Agdenes	Osen	Gj.snitt kommunegruppe 5	Gj.snitt Sør - Trøndelag	Gj.snitt Landet u/ Oslo
Utgifter til skole, i kr per elev	125 890	125 242	146 391	118 587	94 256	94 168
Antall elever per skole	41	104	57	89	230	203
Overgang av elever fra skole til vgs. i prosent	100	100	84,6	96,3	97	96,7
Gjennomsnittlig grunnskolepoeng	41,2	37,2	36,7
Andel elever som får spesialundervisning i prosent	16,9	10,5	13,2	9,7	7,7	8,2
Antall elever per årsverk til undervisning (GSI)	8,8	7,8	8,0	..	12,8	12,5

Kilde: SSB og GSI

- for regnskapsåret 2010 foreligger det foreløpige tall fra SSB, endelige tall for 2010 legges frem etter at rapporten er utarbeidet.

Snillfjord og Agdenes kommune har noenlunde like utgifter til grunnskolen per elev i sammenligningen. Osen har høyere utgifter per elev, mens gruppegjennomsnitt av kommuner samt gjennomsnitt i Sør-Trøndelag og landet for øvrig har lavere utgifter per elev. Utgiften for skole per elev i kommunen, kan forklares ut fra at antall elever per skole ligger lavest av alle i tabellen. Dette indikerer en dyrere drift for skole per elev i kommunen enn hos andre. Overgangen av elever fra grunnskolen til videregående skole i kommunen er på 100 %, noe som er det høyeste i tabellen samens med gjennomsnittlig skolepoeng,

sammenlignet med de andre. Tabellen viser at andel elever som får spesialundervisning er høyest i kommunen. Andelen elever per undervisningsrelaterte årsverk i grunnskolen er noe høyere i Snillfjord enn hos de andre kommunene i sammenligningen, men lavere enn gjennomsnittet i fylket og landet. Andelen elever per årsverk til undervisning for oppvekstsentrene i kommunen er for Hemnskjela, 9,3 elever per årsverk, Krokstadøra har 8,7 elever per årsverk og Ven har 9,3 elever per undervisningsrelaterte årsverk for skoleåret 2010-2011.

Vi har i tillegg hentet ut data som viser hvordan de samme nøkkeltallene som tabellen over utvikler seg i kommunen i perioden 2006-2010 i neste tabell.

Tabell 3-2 Nøkketall for grunnskole og spesialundervisning fra 2006 til 2010

Snillfjord kommune	2010	2009	2008	2007	2006
Utgifter til skole, i kr per elev	125 890	121 857	119 857	103 710	105 085
Antall elever per skole	41	68	44	48	51
Overgang av elever fra skole til vgs. i prosent	100	100	100	100	82
Gjennomsnittlig grunnskolepoeng	41,2	42,4	39,23	37,4	..
Andel elever som får spesialundervisning i prosent	16,9	13,1	12,1	11	11,8
Antall elever per årsverk til undervisning (GSI)	8,8	8,7	8,1	8,9	10

Kilde: SSB og GSI

Utgifter til skole per elev har økt i perioden 2006-2010 og antall elever per skole har variert i perioden og er for 2010 på 41 elever per skole. Andelen av elever som går fra grunnskolen til vgs. har vært på 100 % i perioden, med unntak av 2006 hvor den var på 82 %. Antall grunnskolepoeng for avgangselever viser en økning fra 2007 til 2009 for så å reduseres noe til 2010. Andel elever som mottar spesialundervisning har økt fra 11 % er på 16,9 % i 2010. Antall elever per årsverk til undervisning har variert i perioden.

3.2.2 Praktisering av tilpasset opplæring i kommunen

Vi har i kommunens økonomiplan for 2011-2014¹¹ hentet ut overordnet målsettinger for oppvekst som viser at kommunen har som mål å ha en god oppvekst- og fritidsstruktur, som er kontinuerlig tilpasset enhver tids gjeldende krav og behov. Og at delmål er å opprettholde skolestrukturen, basert på oppvekstsenter i alle tre kretser, herunder videreføre samspeillet oppvekstsenter og lokalsamfunn, samt oppgradering/rehabilitering av tilhørende bygg og anlegg. Det vises i samme sak til at rammen innenfor oppvekst ble redusert og at effekten av satsingen på styrking i skolen (forsterket opplæring) løses med den til enhver tid eksisterende bemanning. I årsbudsjettet for 2011¹² vises det til at oppvekstsektoren vil se særlig på grunnlaget for spesialundervisning i tiden fremover.

¹¹ Kommunestyrets sak 36 - 2010

¹² Kommunestyrets sak 68 - 2010

Vi har spurt kommunen om hvordan tilpasset opplæring praktiseres i kommunen og hvilke føringer som er utarbeidet av skoleeier på dette punktet. Kommunalsjef for oppvekst sier at det er ikke gitt føringer fra skoleeier for hvordan rektorene skal organisere og løse utfordringer med tilpasset opplæring. Hvis det avdekkes særlige behov blant elevene i skolen, er det rektor som har ansvar for å ta organisatoriske grep for å tilpasse opplæringen. Det er forskjeller i kommunen hvordan tilpasset opplæring tilrettelegges og organiseres noe som begrunnes i at størrelsene på skolene er ulike. På Krokstadøra oppvekstsenter har tilpasset opplæring blitt utført med to faste lærere når behov for tilrettelagt undervisning oppstår. Rektorene på Ven og Hemnskjela oppvekstsenter sier at det er et mindre elevtall der og at de har oversikt over behovene hos elevene og kan tilrettelegge undervisningen på andre måter.

Kommunalsjef for oppvekst sier at lærerne har utfordringer ved å tilpasse opplæringen gjennom at det er behov for ulike læringsstrategier og læringsstiler hos den enkelte elev. I tillegg har lærere i fådelte skoler en utfordring med å differensiere lærerstoffet til flere årstrinn til samme gruppe. Han sier at kompetansen til lærerne er viktig i dette arbeidet og kommunen har tidligere brukt midler til kompetanseheving innen EDB og inneværende år har det vært en satsing på elevvurderinger, noe som skal fortsette til neste år.

Kommunalsjef for oppvekst sier at kommunen har deltatt i et regionalt samhandlingsfora Orkdal - øy regionen¹³ for skoleledere, PP-tjenesten og spesialpedagogiske koordinatører. Der diskuteres utfordringer og andre faglige spørsmål, eks. tilpasset opplæring. Kommunen har også et forum for oppvekst hvor Kommunalsjef for oppvekst, rektorer og styrer for en barnehage deltar, i noen tilfeller deltar PP-tjenesten i møtet. Der kan tilrettelagt og tilpasset opplæring være et av temaene.

Rektorene på Krokstadøra, Ven og Hemnskjela oppvekstsenter bekrefter det kommunalsjef sier, at det er ulike organisatoriske tiltak som tilpasses de behovene elevene har for tilpasset opplæring. Kommunen har ikke utarbeidet felles prosedyrer eller rutiner for dette. Rektorene sier videre at de er kjent med hva som ligger i begrepet tilpasset opplæring og at temaet diskuteres i skolene når behov oppstår, både internt og noen ganger med andre. Rektorene sier at de benytter seg av Årshjulet for kartlegging som gir en oversikt over ulike kartleggingsprøver for å vurdere barnas og elevenes ferdigheter i oppvekstsenteret. Dette gir et vurderingsgrunnlag for igangsetting av tilpasset opplæring i skolen.

¹³ Interkommunalt samarbeid hvor Orkdal, Skaun, Agdenes, Hemne, Frøya, Meldal, Snillfjord og Hitra deltar og hovedoppgaven er koordinering av kvalitets- og kompetanseutvikling i regionen innenfor grunnskole, barnehage og PP-tjenesten.

På Krokstadøra oppvekstsenter trekker rektor frem etablering av to-lærer systemet som tiltak for tilpasset opplæring som rettes mot elever med ekstra behov. Fordelen med systemet er at utfordringer som oppstår i undervisningen blir enklere å takle når to lærere kan diskutere problemer og løsninger underveis. I tillegg deles årstrinn 1.-3. i basisfagene for å tilpasse opplæringen best mulig for denne gruppen. Utfordringen for skolen ligger i at elevtallene i årstrinn varierer fra år til år, noe som medfører behov for organisatoriske tilpasninger i skolen, i følge rektor.

På Ven oppvekstsenter trekker rektor frem at de har god oversikt over elevenes behov for tilpasset opplæring og kan gjøre organisatoriske grep for å tilrettelegge undervisningen. Dette eksemplifiseres med når behov oppstår i matematikk eller norsk, dannes egne grupper - "verksted" i en periode for å hjelpe elever som ikke når målene i opplæringsplanen.

På Hemnskjela oppvekstsenter sier rektor at elevene grupperes etter behov, hvor også elever kan hjelpe hverandre som en av flere muligheter i organiseringen av dette. Dette kan gjøres ved at en flink elev på 4. årstrinn kan hjelpe en elev på 1. årstrinn. Utfordringer til skolen er at det er et lite miljø og man kan ikke prioritere alle tiltak, men de prioriterer tiltak skolen og elevene får mest nytte effekt av.

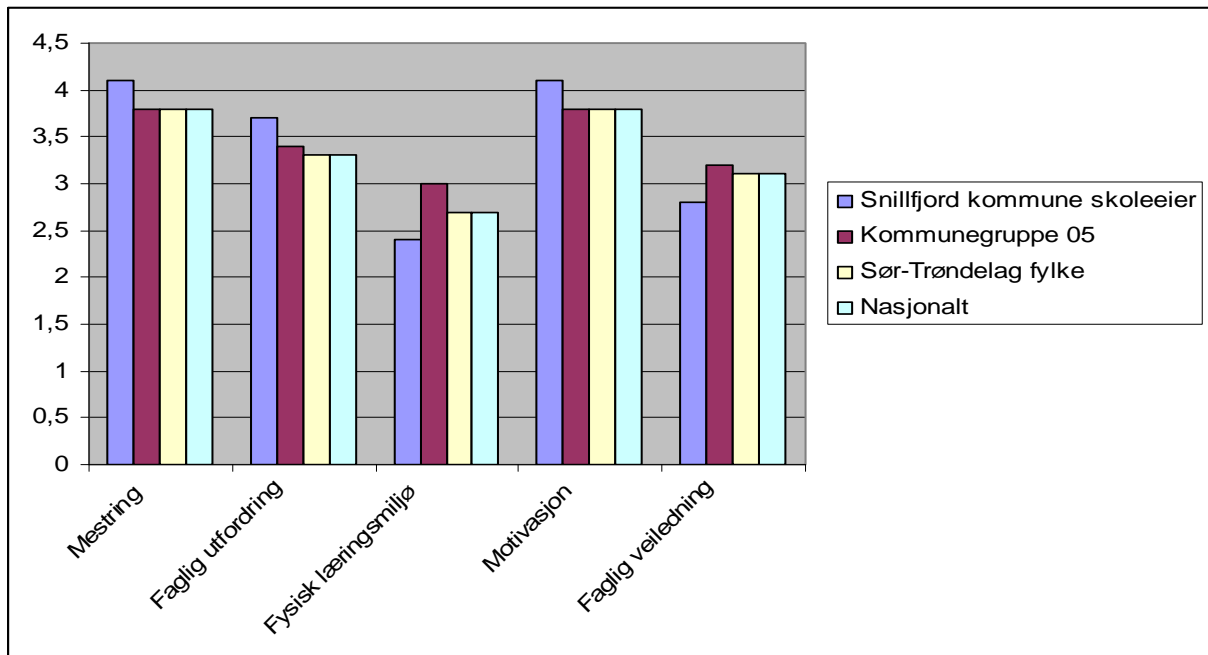
PP-tjenesten opplever at de deltar lite i diskusjoner omkring spørsmålet om tilpasset opplæring i kommunen. PP-tjenesten er faste medlemmer i forum oppvekst, men på grunn av prioritering av egen tidsbruk deltar de ikke i alle møter. De deltar etter en møteplan der tilpasset opplæring/spesialundervisning er tema i møtene. Rektorene kjenner til at PP-tjenesten har en hektisk hverdag og derfor involveres de i mindre grad i pedagogiske diskusjoner som gjennomføres i skolene. PP-tjenesten opplever at det settes i gang tiltak for tilpasset opplæring som variasjon i klasserommet, individuelle arbeidsplaner og noen av skolebøkene er differensiert med tanke på faglig nivå, noe som oppleves som positivt. Imidlertid skjer den største delen av tilpasset opplæring innenfor spesialundervisningsressursen, noe som er for sent etter PP-tjenestens oppfatning. En konsekvens av dette blir at tilretteleggingen blir individfokusert, og ikke i tilstrekkelig grad nok systemfokusert etter deres oppfatning.

PP-tjenesten sier at kommunen har gode forutsetninger for å drive tilpasset opplæring gjennom at de har relativt små elevgrupper. De sier også at kommunen har mindre spesialpedagogisk kompetanse i skolen sammenlignet med andre kommuner, noe blant annet en rektor trekker frem som en mangel for sin skole i arbeidet med tilrettelagt undervisning.

3.2.3 Elevers oppfatning av læringsmiljøet i kommunen

Vi har hentet data fra elevundersøkelsen og sammenstilt dette for vise elevers subjektive oppfatning av eget læringsmiljø. Dette danner et bilde av tilpasset opplæring i skolene. Vi viser i neste figur til elevenes opplevelse av mestring, faglig utfordring, fysisk læringsmiljø, motivasjon og faglig veiledning i undervisningssituasjonen som er viktige faktorer i faglitteraturen når tilpasset opplæring omtales. Dette er også med på å gi et bilde av læringsmiljøet i kommunen.

Figur 3-1 Elevenes oppfatning av skolenes læringsmiljø sammenlignet med andre, for årstrinn 10, skoleår 2010-2011



Kilde: elevundersøkelsen

- Skalaen i undersøkelsen er fra 0 til 5 hvor høye verdier gir et positivt resultat mens lave verdier gir det motsatte resultat.

Figuren viser at elevenes opplevelse av mestring¹⁴ og faglige utfordringer i skolearbeidet er høyere enn hos andre kommuner og gjennomsnitt i fylket og landet noe som gir et godt utgangspunkt for kommunen å drive med tilpasset opplæring. Det samme resultatet oppnås for elevenes oppfattelse av motivasjon i skolearbeidet¹⁵ som gir kommunen høyest skår sammenlignet med de andre i figuren. Det motsatte resultatet gir elevene for det

¹⁴ Mestring omhandler undervisning, lekser og arbeid på skolen i undervisningen

¹⁵ Motivasjon omhandler interesse og lærerlyst i skolearbeidet

det fysiske læringsmiljøet¹⁶ i skolen som får dårligere resultat enn sammenlignbare kommuner og gjennomsnitt i landet. Elevenes oppfatning av faglig veiledning¹⁷ har det lavest resultat i sammenligningen.

3.3 Revisors vurdering

I tallmaterialet fra KOSTRA ser vi at andelen spesialundervisning er høyest i Snillfjord kommune sammenlignet med de andre. Dette kan innebære en risiko for at ressurser knyttes til spesialundervisning også går på bekostning av den ordinære undervisningen, hvor muligheten til å drive med tilpasset opplæring ut fra elevenes behov reduseres. Det er revisors inntrykk at rektorene er opptatt av ressurs situasjonen i skolene og mulighetene til å drive med tilpasset opplæring, da ressursene i større grad bindes mot spesialundervisning.

Revisor har gjennom intervjuene fått inntrykk av at Kommunalsjef for oppvekst og rektorene har kjennskap til tilpasset opplæring i kommunen, og at det drives med tilpasset opplæring i skolene noe som gir muligheter for variasjon i undervisningsopplegget. Det er rektorene som er ansvarlig for å gjennomføre tilpasset opplæring i skolene noe som synes å fungere etter forutsetningene for dette arbeidet. Utover dette savner vi at skoleeier i større grad involveres i dette arbeidet, noe det er krav om i opplæringslovens § 13-10. Dette er i tillegg til at man i 2011 skal se på grunnlaget for hvorfor andelen av spesialundervisning er høy jfr. årsbudsjettet 2011. Revisor ser positivt på at skoleeier vil se på grunnlaget for dette. Men mener det også er viktig at det etableres mål for arbeidet, at det rapporteres på disse med egne evalueringer for å tilpasse disse til elevenes behov, noe som mangler i dag. Et mer systematisk arbeid på dette feltet gir skoleeier større mulighet til å evaluere arbeidet med tilpasset opplæring i hele kommunen, for å se om resultatene av dette arbeidet er i samsvar med krav og målsettinger.

Tilpasset opplæring og høy bevissthet omkring valg og igangsetting av virkemidler er viktig i forhold til behovet for spesialundervisning senere i utdanningsløpet. Dette i følge både forarbeidene til opplæringsloven og Stortingsmelding nr 16, tidlig innsats for livslang læring, noe som viser viktigheten av dette arbeidet i kommunen og at skoleeier involveres.

Resultatet fra elevundersøkelsen viser elevenes oppfattelse av eget læringsmiljø og gir uttrykk for at kommunen skårer jevnt over høyt for faktorene mestring, faglig utfordring og motivasjon. Dette gir gode muligheter for å tilpasse opplæringen til elevenes behov.

Faktorene fysisk læringsmiljø og faglig veiledning gir dårligere resultat enn hos de andre

¹⁶ Det fysiske læringsmiljøet i skolen som omhandler blant annet om elevene er fornøyd med luft, temperatur, klasserom, toaletter, garderober, renhold, uteområder og skolebygg

¹⁷ Faglig veiledning omhandler hvordan elevene kan forbedre seg og hvilke krav som stilles til det faglige arbeidet

kommunene i sammenligningen, noe som gir kommunen større utfordringer i å tilpasse opplæringen i forhold til behovene.

4 Skjer tildeling av spesialundervisning i samsvar med intensjonene i regelverket?

Dette kapitlet presenterer data for om tildeling av spesialundervisning i kommunen skjer i samsvar med intensjonene i regelverket. Først gis en beskrivelse av revisjonskriteriene dataene vurderes mot, deretter følger resultatene fra datainnsamlingen fra kildene i undersøkelsen, og tilslutt revisors vurderinger.

4.1 Revisjonskriterier

Opplæringsloven § 13-10 pålegger kommunen å ha et forsvarlig system som blant annet skal sikre at elevenes rettigheter blir oppfylt. Dette innebærer at skoleeier må ha et system for tiltak som skal sikre at spesialundervisning planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av opplæringsloven.¹⁸ Videre påpekes det i veilederen at den som fatter vedtak må ha god kjennskap til regelverket.¹⁹

Det er kommunen som er systemansvarlig jfr. oppl. § 13-10. De må sørge for at hele organisasjonen, rektorer, undervisningspersonell, ulike instanser er kjent med reglene og prosedyrene omkring behandlingen av spørsmål om spesialundervisning.

Av opplæringsloven § 5-1 følger det at elever som ikke har eller som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet har rett på spesialundervisning. Retten til spesialundervisning er en rettighet etter loven med en korresponderende plikt for kommunen om å tilby slik opplæring om vilkåret etter loven er oppfylt. Retten til spesialundervisning er således en individuell rettighet for det enkelte barn, til forskjell fra prinsippet om tilpasset opplæring som ikke gir individuelle rettigheter.

Etter opplæringsloven § 5-1 er det utbytte til eleven ut fra det konkrete og faktiske opplæringstilbudet som skolen gir eleven, som er gjenstand for vurdering. Opplæring som i sin form er å anse som tilpasset opplæring, skal ikke gis gjennom enkeltvedtak om spesialundervisning.

Hvor grensesnittet går mellom den opplæringen som anses som tilpasset opplæring og den opplæringen som skal gis som spesialundervisning er vanskelig å trekke. Det er ikke en eksakt grense mellom disse nivåene i måten å yte opplæring på. Forvaltningsrevisjon vil heller ikke søke å finne dette grensesnittet. Ut fra veiledere og forskning er det en debatt om

¹⁸ Se veileder for spesialundervisning av 2009 side 26.

¹⁹ Se veileder for spesialundervisning av 2009 side 45

hvor grensen skal anses å ligge. Men lovverket oppstiller krav til hvordan prosessen frem til eventuelt enkeltvedtak om tildeling av spesialundervisning skal være. Forvaltningsrevisjonen vil se på om det etablert tilfredsstillende rutiner og systemer som sikrer at enkeltvedtak om tildeling av spesialundervisning skjer i samsvar med intensjonene i regelverket.

Opplæringsloven § 5-3 forutsetter at en sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten utarbeides og legges til grunn for avgjørelsen om tildeling av spesialundervisning. PP-tjenesten skal utarbeide en skriftlig rapport som i sitt innhold skal besvare de momentene som er listet opp i oppl. § 5-3.

Undervisningspersonell skal melde fra til rektor når de etter en vurdering mener at en elev trenger spesialundervisning. Undervisningspersonell har en selvstendig varslingsplikt. Rektor plikter da å sette i gang de nødvendige undersøkelser for å avklare hvorvidt eleven har rett til spesialundervisning. Rektor kan således ikke avvise henvendelsen fra undervisningspersonellet, men behandle denne. Det er kommunen som er systemansvarlig jfr. oppl. § 13-10 som er ansvarlig for at alle i systemet er klar over denne rapporteringsplikten. Det betyr at både over- og underrapportering så langt det er mulig må unngås.²⁰

Videre skal foreldre og barnet selv involveres i prosessen, hvor deres syn skal tillegges vekt jfr. opplæringsloven § 5-4. Videre må foreldres/ foresattes samtykke innhentes før taushetsbelagt informasjon deles eller sakkyndigvurdering utarbeides.

Det skal videre utarbeides individuell plan for den enkelte elev jfr. opplæringsloven § 5-5. Videre skal skolen samarbeide med PP - tjenesten jfr. opplæringsloven § 5-6.

Revisor har i undersøkelsen sett på hvilke prosedyrer og rutiner kommunen har for vedtak om spesialundervisning og kjennskapet til regelverket på dette området. I tillegg settes det fokus på samarbeidet med PP-tjenesten som er viktig i dette arbeidet.

4.2 Data

I datadelen presenteres informasjon om saksgangen for vedtak om spesialundervisning i kommunen, forklaringer til økningen av spesialundervisning i skolene samt nøkkeltall for spesialundervisning hentet fra SSB og GSI.

²⁰ Se veileder for spesialundervisning av 2009 side 45.

4.2.1 Saksgangen for vedtak om spesialundervisning

Vi har i undersøkelsen spurt de som er intervjuet om hvilke prosesser og rutiner for hvordan vedtak om spesialundervisning fattes i kommunen. Svarene viser at det er rektorene som har ansvaret for å fatte vedtak om spesialundervisning for sin skole. Ingen av skolene har en Spesialpedagogisk koordinator i egen funksjon og det er rektor som innehar kompetansen og ansvaret for sin skole på dette området. Kommunalsjef for oppvekst og rektorene sier at det er utarbeidet en felles mal for hvordan rektorene skal gå frem når man fatter enkeltvedtak for spesialundervisning. Malen ble utarbeidet som følge av fylkesmannens tilsyn i 2007, i følge Kommunalsjef for oppvekst. Det har vært en gjennomgang av rutinene og prosedyrene med fylkesmannen for å forsikre seg om at formen på enkeltvedtaket samsvarer med lovens krav.

Det utføres rapportering til kommunestyret for nivå på spesialundervisning og rapporteringen ble etablert og gjennomført for første gang i årsberetning for 2009. Rapporteringen gjenspeiles i kommunens årsberetning for 2010 som viser at 16,9 % av elevene i Snillfjord kommune har vedtak om spesialundervisning, noe som var en økning på 3,8 % fra 2009.

PP-tjenesten bekrefter også at kommunen bruker en felles mal for enkeltvedtak. Men at kommunen ikke overholder tidsfristene for saksbehandling og at vedtakene gis med feil spesifisering med uketimer og skoletimer, mens veilederen (side 70) er klar på at det som hovedregel skal gis vedtak med spesifisering av årstimer og klokketimer.

En rektor beskriver deler av saksgangen for spesialundervisning på denne måte:

Prosedyren ved skolen for vedtak om spesialundervisning starter ofte med en bekymring hos lærer som melder dette til rektor. Når bekymringsmeldingen er mottatt diskuterer rektor, lærer og foreldre hva som kan gjøres i saken. Skolen tar i tillegg kontakt med PP-tjenesten hvor man har fokus på hva skolen kan utføre av tiltak. Hvis tiltakene ikke virker, er neste steg å gjennomføre et førhenvinningsmøte hvor lærer, foreldre, PP-tjenesten deltar. På møtet fremlegges dokumentasjon over behovet til eleven. Rektor utarbeider et henvisningsskjema etter møte, som sendes til foreldrene. I tillegg utarbeides en pedagogisk rapport av kontaktlærer som dokumenterer behovet og oversendes PP-tjenesten. Skolen mottar da en sakkyndigvurdering fra PP-tjenesten. Deretter møtes alle involverte parter for å informere om sakkyndigvurderingen noe som gir foreldre mulighet til å stille spørsmål. Avslutningsvis er det rektor som fatter vedtaket om spesialundervisning basert på prosessene nevnt over.

Rektorene viser til at det foreligger rutinehåndbøker i kommunen som beskriver saksgangen for vedtak om spesialundervisning, eks. rutiner for saksgang og prosedyrer for etablering av opplæringstilbud for elever med særskilte behov og henvisningsskjema til PP-tjenesten med pedagogisk rapport for skole og barnehage. For vedtakselever utarbeides det individuell

opplæringsplan - IOP samt at det gjennomføres en halvårsrapportering til involverte parter i forhold til målene i IOP.

Både rektorene og PP-tjenesten sier at vedtakene på skolen følger opp de vurderingene som gjøres i sakkyndigvurderingen og at diskusjoner eller uklarheter i denne prosessen utføres før rektor fatter vedtak. Kommunalsjef Oppvekst, rektorer og PP-tjenesten sier at de har et godt samarbeid og at terskelen er lav for å ta kontakt.

4.2.2 Forklaringer til økningen av andelen spesialundervisning

Når vi spør de som er intervjuet om hvorfor antallet vedtak om spesialundervisning øker, er ikke svarene vi får entydige. Det pekes på mange og sammensatte årsaker til økningen i kommunen. Kommunalsjef sier at man ser en trend i kommunen ved at antall vedtak for spesialundervisning øker. Flere av de som er intervjuet stiller spørsmål ved om kommunen utnytter muligheten i tilpasset opplæring til den enkelte elev på en riktig måte i dag. En av rektorene har med denne bakgrunn satt i gang et drøftingsarbeid med PP-tjenesten for å se på mulighetene for skolen å tilpasse undervisningen mer til elevenes behov. Kommunalsjef for oppvekst sier at man diskuterer når enkeltvedtak for spesialundervisning kan avsluttes og man har eksempler på at slike saker er avsluttet. Dette er en ressurskrevende prosess og at man må være klar over rettigheten til eleven når dette vurderes.

PP-tjenesten sier at skolene i liten grad setter inn tiltak på forstadiet, de opplever også at lærere i større grad uttrykker at de ikke har anledning til å drive med å tilpasse opplæringen innenfor den ordinære undervisningen. PP-tjenesten sier at de skriver nå i større grad sakkyndigvurderinger som peker på at elever kan få løst problemet sitt innenfor den ordinære opplæringen. Dette medfører at skolene må øke fokuset på førhenvinningsstadiet som en mulighet til å finne metoder og virkemidler for å tilpasse opplæringen etter behov, i følge PP-tjenesten, noe også en av rektorene er enig i. Flere av sakkyndigvurderingene knyttes i dag til sosiale problemer, og da ofte i kombinasjon med lærervansker, noe som medfører økt behov for tverrfaglig samarbeid med andre instanser.

PP-tjenesten stiller spørsmål ved om hvor terskelen skal være for å utløse vedtak om spesialundervisning og hva som er god nok måloppnåelse i forhold til opplæringsplanen, noe en av rektorene også peker på som viktig når dette utløser vedtak om spesialundervisning. Flere sier at nivået og terskelen for vedtak om spesialundervisning diskuteres i regionalsamlingene som de deltar på.

PP-tjenesten sier at de er kjent med kartleggingstestene i Årshjulet for kartlegging i kommunen og har oppfatning av at kartleggingene utføres i barnehage og skole. De ser

sjelden resultatene fra kartleggingene og stiller spørsmål om at disse utføres bare for de det er en arbeidsoppgave som skal gjøres. De kommer sjelden over at resultatene fra testene gir utslag i tiltak for tidlig innsats eller tilpasset opplæring til barn eller elever.

4.2.3 Økonomiske ressurser tilknyttet spesialundervisning

Vi har spurt de som ble intervjuet om hvilken økonomisk konsekvens vedtak om spesialundervisning får for oppvekstsentrene i kommunen. Svarene fra rektorer, styrer og Kommunalsjef for oppvekst er entydige på dette punktet og de sier at skolene får bundet opp lærerressursen i antall lærertimer tilknyttet vedtakseleven og at de må omprioritere innenfor egen ramme for å drifte vedtaket. Vedtak om spesialundervisning utløser ikke flere ressurser til skolen som har vedtakseleven. Flere rektorer savner i denne sammenhengen at kommunen har en ressursmodell som fordeler ressursene bedre etter behovene hos den enkelte skole enn i dag, noe også Kommunalsjef for oppvekst har tanker om.

4.2.4 Nøkkeltall for spesialundervisning

Vi har i denne delen av undersøkelsen hentet ut nøkkeltall for spesialundervisning fra KOSTRA og GSI for vise nivå og hvilke trinn som berøres for elever med vedtak om spesialundervisning i kommunen.

Vi har hentet ut tall fra GSI som viser antall vedtak for spesialundervisning i hver skole. Tallene viser at Krokstadøra oppvekstsenter har den høyeste andelen av elever med vedtak om spesialundervisning og at dette har vært økende de siste fem skoleårene. Hemnskjela og Ven oppvekstsenter har en betydelig lavere andel elever med vedtak om spesialundervisning. De siste fem årene har denne andelen vært som noenlunde stabil for Ven oppvekstsenter. Hemnskjela oppvekstsenter har kun vært i drift i ett år.

Vi har hentet ut tall over prosentvis andel elever med enkeltvedtak for hvert årstrinn i kommunen i neste tabell. I tillegg summeres andelen enkeltvedtak for årene 2006-2010 i tabellen.

Tabell 4-1 Andel enkeltvedtak med spesialundervisning per årstrinn

	2010-2011	2009-2010	2008-2009	2007-2008	2006-2007
1. Trinn i %	0,00	0,73	0,76	0,00	1,31
2. Trinn i %	1,61	0,73	0,00	1,38	0,65
3. Trinn i %	1,61	0,73	2,27	1,38	0,00
4. Trinn i %	0,81	2,19	1,52	0,00	0,65
5. Trinn i %	4,84	0,73	0,00	0,69	1,31
6. Trinn i %	1,61	0,73	0,76	2,07	1,31
7. Trinn i %	1,61	1,46	2,27	1,38	0,65
8. Trinn i %	1,61	2,92	1,52	1,38	1,31
9. Trinn i %	2,42	1,46	1,52	1,38	1,31
10. Trinn i %	0,81	1,46	1,52	1,38	3,27
Sum år	16,94	13,14	12,12	11,03	11,76

Kilde: grunnskolenes informasjon system (GSI)

Tabellen viser at elever i ett årstrinn med høy andel enkeltvedtak gjentas eller økes i neste årstrinn, året etter (se røde tall i tabellen). Dette indikerer at elever med enkeltvedtak i kommunen i hovedsak har disse for hele undervisningsperioden i tabellen og at vedtak om spesialundervisning ikke avsluttes i denne perioden. Dette indikerer også at kommunen ikke klarer å tilpasse den ordinære undervisningen til de elevene som har vedtak om spesialundervisning, selv om det ikke kan utelukkes at noen vedtak avsluttes eller at nye vedtak fattes. PP-tjenesten peker også på at om skolene ikke greier å tilpasse undervisningen i større grad, vil dette ha som resultat at vedtak om spesialundervisning opprettholdes eller økes.

Vi har hentet ut tall fra SSB for prosentvis andel timer til spesialundervisning av antall lærertimer som også gir viktig informasjon når nivået skal vurderes og viser denne informasjonen i tabellen under.

Tabell 4-2 Nøkketall for spesialundervisning sammenlignet med andre kommuner og gjennomsnitt i Sør-Trøndelag og landet u/Oslo år 2010

Regnskapsår 2010	Snillfjord	Agdenes	Osen	Gj.snitt kommunegruppe 5	Gj.snitt Sør - Trøndelag	Gj.snitt Landet u/ Oslo
Timer til spesialundervisning av antall læretimer, i %	27,9	19,5	13	18,2	15,7	17,3
Andel elever i 1.-4. trinn som får spesial - undervisning i %	12,2	8,1	13,2	6,2	4,9	5,4
Andel elever i 5.-7. trinn som får spesial - undervisning i %	23,3	11,3	16,2	11,5	8,7	9,2
Andel elever i 8.-10. trinn som får spesial - undervisning i %	15	11,8	10,3	12	10,1	10,7

Kilde: SSB

Timer til spesialundervisning av antall lærertimer er høyest i kommunen. Andelen elever fra årstrinn 1.-4., 5.-7. og 8.-10. som får spesialundervisning i prosent er også for alle inndelingene høyest sammenlignet med de andre. Den høyeste andelen av disse i forhold til de andre er andel elever i 5.-7. årstrinn som får spesialundervisning og ligger dobbelt så høyt som hos de andre.

Vi har i tillegg hentet ut tall for hvordan timer til spesialundervisning av totalt antall lærertimer utvikler seg i perioden 2006-2010.

Tabell 4-3 Nøkketall for spesialundervisning i kommunen fra 2006 til 2010

Snillfjord kommune	2010	2009	2008	2007	2006
Timer til spesialundervisning av antall læretimer, i %	27,9	18,2	18,9	15,1	14,9

Kilde: SSB

Tabellen viser at timer til spesialundervisning av antall læretimer i prosent har også økt fra 14,9 til 27,9 prosent av totale lærertimer i samme periode.

KS sin nøkkeltallsrapport for utviklingen i grunnskolen for 2010 viser at andelen elever som får spesialundervisning øker. Snillfjord kommunen er ikke unik i så måte. Men samtidig peker rapporten på at statistikken sier lite om hvorfor andelen øker. En økning av spesialundervisning kan være en positiv utvikling fordi den tar elevens rettigheter gjennom opplæringsloven på alvor. Samtidig kan det representere en negativ utvikling gjennom blant annet økt behov og binding av opplæringsressurser i skolen.

4.3 Revisors vurdering

Vi ser at Snillfjord kommunes andel av elever som får spesialundervisning fra 2006 og frem til 2010 øker og er i dag på 16,9 %. Kommunens andel er høyere enn hos de andre kommuner og gjennomsnittet, jfr. KOSTRA. Vi har ikke gått inn i enkeltvedtak, og vi har derfor ikke forutsetninger for å uttale oss om at alle som får spesialundervisning trenger det eller ikke. Vi har merket oss at enkeltvedtak ender i tråd med tilrådingen fra PP-tjenesten, noe som trekker i retning av stor grad av enighet om vedtakene, noe som indikerer at elevene får sine rettigheter oppfylt, ut fra behov. Det er etter revisors vurdering viktig å presisere at vi her står ovenfor en individuell rettighet som det enkelte barnet har krav på når lovens vilkår er oppfylt.

I Snillfjord kommune er det utarbeidet skriftlige rutiner, maler og prosedyrer som beskriver hele prosessen, fra behov utredes til enkeltvedtak om spesialundervisning fattes. Dette er med å sikre at enkeltvedtak om spesialundervisning fattes i samsvar med intensjonene til regelverket.

Det er rektorene ved den enkelte skole som har fått delegert myndighet til å fatte enkeltvedtak om spesialundervisning. Undersøkelsen tyder på at rektorene har god kjennskap til regelverket som gjelder for vedtak om spesialundervisning og kommunens rutiner og prosedyrer på dette området. Det har fremkommet informasjon i undersøkelsen om mangler i saksbehandlingen som omhandler å ivareta tidsfristene i saksbehandlingen og at vedtakene gis med spesifisering av skoletimer og ikke klokketimer. Dette må kommunen se nærmere på for å sikre at regelverket blir ivaretatt på disse områdene.

Det er rektorene som har delegert myndighet til å fatte vedtak om spesialundervisning noe som fungerer tilfredsstillende etter vår oppfatning. Skoleeier involveres i dette ved at andelen enkeltvedtak for spesialundervisning rapporteres i årsberetningen. Vi savner at skoleeier har et helhetlig system som også ivaretar mål og evaluering av spesialundervisningen, noe som mangler i dag. Systemet er viktig for å sikre at skoleeier ivaretar ansvarskravet i opplæringsloven § 13-10. Vi viser også til Fylkesmannens tilsyn fra 2007 i innledningen til undersøkelsen, som konkluderer med at kommunen da manglet et helhetlig system på opplæringsiden.

Enkeltvedtak om spesialundervisning tilfører ikke den enkelte skole mer ressurser, verken personell eller økonomisk. En høy andel av elever med enkeltvedtak om spesialundervisning medfører at man binder opp deler av lærerressursen til vedtakselevne og at organisatoriske endringer i undervisningsopplegget for tilpasninger må ivaretas innenfor vedtatte ramme hos den enkelte skole.

Nøkkeltallene viser at andelen av elever med spesialundervisning er høyest hos den største skolen i kommunen og at den har vært økende, mens de mindre skolene har en lavere andel vedtakselever. Den høyeste andelen vedtakselever finner vi for årstrinn 5. til 7. når vi sammenligner kommunen med andre. Informasjonen indikerer at elever med vedtak om spesialundervisning har dette i neste årstrinn, noe som igjen er en indikasjon på at skolene ikke greier å tilpasse undervisningen godt nok til vedtakselever.

5 Er det etablert rutiner som følges for samhandling mellom barnehager, skoler og PP-tjenesten som sikrer tidlig innsats?

Dette kapitlet presenterer data for om det er etablert rutiner som følges for samhandling mellom barnehager, skoler og PP-tjenesten for å sikre tidlig innsats. Først gis en beskrivelse av revisjonskriteriene dataene vurderes mot, deretter følger resultatene fra datainnsamlingen fra kildene i undersøkelsen, og tilslutt revisors vurderinger.

5.1 Revisjonskriterier

Tidlig innsats er søkt definert i Stortingsmelding nr. 16 (2006-2007) side 10, en definisjon som er gjentatt i veileder for spesialundervisning side 5. Tidlig innsats må forstås:

...både som innsats på et tidlig tidspunkt i et barns liv, og tidlig inngripen når problemer oppstår eller avdekkes i førskolealder, i løpet av grunnopplæringen.. "

Av definisjonen ser vi at tidlig innsats favner både tidspunkt i forhold til barnets alder og utvikling, men også tidspunkt i forhold til utvikling av problemer. Begrepet er derfor søkt definert til å favne vidt. Videre pekes det på i veilederens side 6 at tidlig innsats vurderes som nøkkel i regjeringens arbeid med å forbedre utdanningssystemets evne til å møte den enkelte elevs behov gjennom å tilrettelegge opplæringen på en god måte.

Det er viktig med samarbeid ved overgangen mellom ulike skoleslag. Kommunen bør utarbeide rutiner for hvordan dette samarbeidet skal gjennomføres.²¹ Samarbeid bør forankres i ledelsen, styrer og rektorene for å sette samarbeidet på dagsorden. Det må settes av tilstrekkelig tid for å gjennomføre samarbeid. Kommunen kan konkretisere og forankre samarbeidet i kommunens eksisterende helhetlige planleggingsvirksomhet eller i egne overordne planer. Eksempelvis i kommunens års- og virksomhetsplaner.²²

Planene bør angi mål for arbeidet, beskrive hvilke virksomheter og tjenester som er involvert, og angir generelle rutinebeskrivelser.²³ Videre er det viktig å sikre god dialog mellom de ulike etatene og sikre foreldredeltakelse jfr. veileder fra eldst til yngst av 2008.

For barn med behov for spesialundervisning, vil det være noen ekstra utfordringer knyttet til hvordan barnet kan få den særskilte tilpasningen som det er behov for. I den forbindelse vil

²¹ Se veileder til spesialundervisning 2009 side 15.

²² Se veileder fra eldst til yngst av 2008, side 24 flg.

²³ Se veileder fra eldst til yngst av 2008, side 26.

samarbeidet mellom skole og barnehage samt ulike skoler som eks. barneskole og ungdomsskole vil være viktig.

Både styrer og rektorene har ansvaret for å sette samarbeidet mellom barnehagene og skole på dagsorden og følge opp samarbeidet mellom institusjonene. Ansatte har også ansvar for å samarbeide om å gjøre nytte av alle ressurser som kan være med å på å gjøre barnet beredt til skolestart.²⁴

I veileder "fra eldst til yngst" pekes det på side 20, at hvis skolen får god informasjon om hvert barn før skolestart kan bidra til at skolen bedre kan legge til rette for individuelle læringsløp fra skolestart. Men overgangen fra barnehage til skole skal skje i nært samarbeid med barnas hjem, og foreldrene må være med å legge premissene for informasjonsutlevering jfr. barneloven²⁵ § 30.

Revisor har i undersøkelsen sett på om man setter inn tiltak ved tidlig innsats hos barn og elever, at overgangsinformasjon gis fra barnehage til skole, samt at det foreligger prosedyrer for dette arbeidet og at det foreligger et hensiktsmessig samarbeid mellom involverte parter for tidlig innsats.

5.2 Data

5.2.1 Rutiner og prosedyrer for tidlig innsats i kommunen

Vi har i undersøkelsen spurt om det er etablert rutiner for tidlig innsats. Kommunalsjef for oppvekst sier at det er etablert rutiner for å gjennomføre kartleggingsprøver i barnehagen noe som gir et vurderingsgrunnlag for å sette i gang tiltak etter behov. Disse er skriftliggjort i Årshjulet for kartlegging. Videre er alle barnehagene knyttet opp mot skolene gjennom oppvekstsenter noe som forenkler overgangsinformasjonen mellom disse. Informasjonen fra kartleggingene i barnehagen blir gitt til skolen etter samtykke fra foreldre, noe det foreligger skriftlige rutiner for i kommunen.

Det er rektorene i oppvekstsentrene som har ansvaret for barnehagene i kommunen. I en av barnehagene er det ansatt egen styrer med delegert lederansvar. I de andre barnehagene har rektor lederansvaret for barnehagen. Vi har intervjuet styrer som sier at tidlig innsats innebærer å se behov hos ungene fra de starter i barnehagen som et utgangspunkt for utvikling av deres evner. Dette er uavhengig av det pedagogiske og sosiale utgangspunkt til den enkelte. Ansvaret for dette er organisert ved at hver ansatt i barnehagen har ansvar for

²⁴ Se veileder eldst til yngst side 27.

²⁵ Se lov om barn og foreldre (barnelova) av 8. april 1981 nr. 7.

sine unger, med oppfølging til foreldresamtaler og samarbeidsteam hvor helsesøster og PP-tjenesten deltar og behovet for tidlig innsats blir diskutert. Styrer peker på at det er utfordringer med tidlig innsats og det brukes mye tid på hva vi skal gjøre ved bekymringer, alt skal avtales noe som medfører at det går tid før tiltak iverksettes. Styrer deltar i forum for oppvekst, men utover dette har ikke kommunen noen felles faggruppe i barnehagene hvor barnehagefaglige spørsmål diskuteres. Styrer deltar i regionalsamarbeidet - styrer nettverk, hvor det med tidlig innsats i barnehagen er et av flere tema.

For de to andre oppvekstsentrene er det rektor som har hovedansvaret for barnehagen og deltar på avdelingsmøter i barnehagen og i møter hvor PP-tjenesten og foreldre deltar. Dette gir rektorene god oversikt over behovet for tidlig innsats i barnehagene.

Rektorene sier at det er etablert rutiner for overgangsinformasjon mellom barnehage og skole og fra skole til skole i kommunen. Det er også etablert rutiner for at foreldre gir samtykke før overgangsinformasjonen gis videre. Dette medfører at rektorene har god oversikt over behovene til ungene og elevene når de starter på ny skole.

En rektor sier at hun har mange roller i et oppvekstsenter, som rektor, lærer og deltaker i barnehagens fora, noe som gir henne god informasjon om barna men som kan være problematisk hvis foreldre nekter at overgangsinformasjonen gis videre. Rektor vil kjenne til informasjonen før spørsmålet om foreldres samtykke innhentes. Dette har ikke vært et praktisk problem i skolen og barnehagen da foreldre har gitt samtykke til at overgangsinformasjonen gis videre.

En rektor sier at systemet for Elektronisk elevinformasjon (E-sak) er enda ufullstendig siden ikke all elevinformasjon er på plass i kommunens arkivsystem. Overgangsbarn/elever er ikke prioritert gruppe i innfasingen, og dermed vil det ta tid å gjøre seg nytte av arkivet for informasjon ved overganger fra barnehage til skole og grendeskole til sentralskole.

En rektor sier at på sin skole medfører tidlig innsats at to lærere deltar i enkelttimer for styrking eller at man gjennomfører en til en undervisning for eks. med å lære å lese tidlig. Rektor ser viktigheten av å sette krav til både eleven og lærerne for å lykkes med tidlig innsats.

Ingen av de som er intervjuet viser til at det foreligger felles skriftelige rutiner for når tidlig innsats skal settes inn i kommunen, men at det foreligger delrutiner for saksgang og prosedyrer for etablering av spesialpedagogiske tiltak for barn med særskilte behov i

barnehagen, Årshjul for kartlegging, momentliste for enkel vurdering av barn i barnehage, overgangsinformasjon, språkvansker etc. som også er viktige rutiner ved igangsetting av tidlig innsats.

Styrer og rektorer sier at de har et godt samarbeid med PP-tjenesten når de er usikker på iverksetting av tiltak for tidlig innsats i barnehagen og har godt utbytte av dette samarbeidet. Styrer sier at utviklingen i samfunnet går i retning av at det er mange barn og elever som samles med liten voksen kontakt. For de som ikke håndterer den sosial kontakten er det utfordringer og mange gråsoner hvor det er vanskelig for barnehagen å sette inn tiltak/hjelp. Styrer sier likevel at det er en positiv trend i dag med at flere barn får tiltak enn tidligere, da dette nesten ikke skjedde.

PP-tjenesten sier at tidlig innsats er viktig og det å hjelpe barn før de er fylt fire år gir bedre sannsynlighet for å lykkes med bruk av mindre tid og ressurser, enn å hjelpe barnet eller eleven etter at det har blitt eldre i skolen da ressursbehovet ofte blir større. PP-tjenesten bekrefter at det er god samhandling mellom barnehager, skole og egen tjeneste. De ønsker likevel flere diskusjoner og henvisninger fra barnehagene for tidlig innsats og sier at det er stor variasjon mellom barnehagene over hvem som tar kontakt i kommunen. De barn som oftest henvises fra barnehagen, er de med tydeligste og/eller mest omfattende vansker. For barn hvor det foreligger bekymringer, diskuteres disse i liten grad med PP-tjenesten noe som kunne ha vært gjort i større grad. De peker på at kommunen har etablert et samarbeidsteam bestående av PP-tjenesten, helsestasjon, barnevern, skoler og barnehager, men at forumet har få møter. PP-tjenesten opplever at barnehagespørsmål har en tendens til å forsvinne i spørsmål knyttet til skole og at kommunens fokus ligger i større grad på skole, noe som gjenspeiles i diskusjonene i forum for Oppvekst, etter deres oppfatning.

5.3 Revisors vurdering

Snillfjord kommune har utarbeidet skriftlige rutiner for samarbeid og samhandling mellom barnehager, skoler og PP- tjeneste i henvisningsskjema og pedagogisk rapport til barnehage og skole. Retningslinjene angir hva som skal gjøres, hvem som skal gjøre hva og tidspunkt for gjennomføring.

Rektorene gir et entydig inntrykk av at de forholder seg til og bruker de retningslinjene som er utarbeidet, for å sikre overgangsinformasjon mellom barnehage og skole samt ulike årstrinn i skolen, noe revisor opplever som positivt. Rektorer, styrer og PP-tjenesten sier at det er god kontakt mellom dem og hvis det er spørsmål omkring bekymringer og tiltak bidrar gjerne PP-tjenesten i dette arbeidet. Det er etablert tverrfaglig team i kommunen med

skriftlige retningslinjer, men det foreligger informasjon som viser at møteaktiviteten er lav noe som innebærer at kommunen har et forbedringspotensial i å øke denne. Dette for bedre å gi hjelp til barn med mer sammensatte behov utover undervisningsrelaterte behov.

Vi har sett en positiv tendens i barnehagen, hvor man i dag i større grad setter i gang tiltak rettet mot barn med klare behov en tidligere, noe som er viktig for å ivareta tidlig innsats. Det har fremkommet informasjon i undersøkelsen om at det fremdeles ikke er stort nok fokus på barn med bekymringer som ikke er klart definert og at hjelp og tiltak ikke igangsettes i stor nok grad for disse. PP-tjenesten blir i disse tilfellene benyttet i mindre og i ulik grad for å gi råd på dette feltet i kommunen. Dette viser at det er et forbedringspotensial i barnehagene for å sikre at barn får tidlig innsats hvor tiltak og hjelp er viktig etter vår vurdering.

Kommunen har forum for oppvekst samt regionalt styrernettverk der barnefaglige spørsmål diskuteres, noe som er positivt. Vi stiller likevel spørsmål om den faglige utviklingen i barnehagen er godt nok ivaretatt med denne organiseringen og savner et felles faglig forum, hvor alle ansatte fra barnehagene deltar. Dette for å sikre en helhetlig fokus og praksis for tidlig innsats i kommunen.

Ut fra undersøkelsen kan det ikke trekkes en slutning om at økningen av enkeltvedtak for spesialundervisning i skolen jfr. kap 4 kan knyttes til manglende eller lite fokus på tidlig innsats. Men samtidig kan det ikke utelukkes generelt sett at et større fokus på tidlig innsats kan sikre at flere elever får utbytte av den ordinære undervisningen, og dermed ikke vil ha behov for spesialundervisning. Etter revisors vurdering bør kommunen se nærmere på om det er forhold som særlig gjør seg gjeldende på disse stadiene i utdanningsløpet som kan forklare økningen av andelen enkeltvedtak.

6 Høring

Et høringsutkast av rapporten har vært til høring hos rådmannen. Det ble gjennomført et høringsmøte den 01.06.2011. I møtet deltok rådmannen, kommunalsjef oppvekst og rektor fra Ven og Hemnskjela i tillegg til revisor. Referatet fra møtet er verifisert av rådmannen ved kommunalsjef oppvekst og er vedlagt rapporten i vedlegg 1.

Revisor har endret og presisert endelig rapport i samsvar med rådmannens kommentarer i høringsreferatet.

7 Konklusjon og anbefalinger

I dette kapitlet vil revisor presentere konklusjonene fra problemstillingene i undersøkelsen. Det vil også bli gitt noen anbefalinger som revisor mener er viktig i arbeidet fremover for å se på hvordan forbedringer kan oppnås.

7.1 Konklusjon

Problemstilling 1. Hvordan praktiserer kommunen tilpasset opplæring gjennom den ordinære undervisningen?

Revisor vil generelt konkludere med at kommunen har kjennskap til prinsippet om tilpasset opplæring, undervisningen som gis i kommunen bygger også på denne forutsetningen og rektorene gjennomfører tilpasset opplæring for sine skoler i samsvar med dette. Men det er rom for forbedring, og da særlig med tanke på involvering fra skoleeier i en systematisk tilnærming til tilpasset opplæring helhetlig i kommunen. Det som savnes er å utarbeide målsettinger for tilpasset opplæring og rapportere på disse i et helhetlig system til skoleeier. Dette med tanke på den ordinære undervisningen tilpasses de behovene elevene har og skoleeier arbeider systematisk for å sikre at undervisningen i størst mulig grad utføres i samsvar med intensjonene til regelverket. Det er viktig for skolene og skoleeier har høy bevissthet i valg av virkemidler i den ordinære undervisningen da dette kan ha betydning for behovet for spesialundervisning senere i undervisningsløpet til elevene.

Vi ser at det er en sammenheng mellom antall enkeltvedtak om spesialundervisning og muligheten skolene har til å drive tilpasset opplæring i undervisningen som gis. En opprettholdelse eller ytterligere økning av enkeltvedtak for spesialundervisning, kan få som konsekvens at skolene i mindre grad greier å opprettholde/øke graden av tilpasset opplæring, som vi har sett i denne undersøkelsen. Det er derfor viktig at kommunen som skoleeier har en aktiv rolle i å følge med utviklingen fremover i et systemfokus både med målsettinger, rapportering, evaluering og tiltak for å tilpasse opplæringen med fokus på elevenes behov.

Problemstilling 2. Skjer tildeling av spesialundervisning i samsvar med intensjonene i regelverket?

Undersøkelsen viser at kommunen har prosedyrer og rutiner for hvordan vedtak om spesialundervisning fattes og det er vårt inntrykk at disse følges. Dette er med å sikre at enkeltvedtak for spesialundervisning fattes i samsvar med intensjonene til regelverket. Men

om dette skjer i hver enkelt sak kan vi ikke konkludere med innenfor rammen av denne forvaltningsrevisjonen. Det har kommet frem informasjon om at tidsfrister og spesifisering av vedtak ikke praktiseres i samsvar med regelverket noe kommunen må se nærmere på.

Vi ser at det rapporteres om andel vedtak for spesialundervisning til skoleeier noe som er positivt, men stiller spørsmålet om skoleeier i denne sammenheng ivaretar det systematiske arbeidet god nok. Vi savner at det settes mål og at det rapporteres på disse i et helhetlig system til skoleeier, slik at dette er i samsvar med kravene i opplæringsloven.

Problemstilling 3. Er det etablert rutiner for samhandling mellom barnehager, skole og PP-tjeneste som sikrer tidlig innsats?

Gjennom undersøkelsen har revisor sett at PP-tjenesten, barnehager og skoler har kjennskap til prinsippet om tidlig innsats og at det i større grad settes i gang tiltak for barn med klare behov i dag enn tidligere. Det er etablert flere rutiner som sikrer samhandling mellom de involverte parter i dette arbeidet. Men det er fortsatt rom for forbedring i barnehagene for tidlig innsats, spesielt for barn med bekymringer som ikke er klart definert. Dette gjelder både for samhandling med PP-tjenesten og for å sette i gang tiltak og hjelp til barna slik at kommunen ivaretar intensjonen med tidlig innsats. I denne sammenheng savnes et fagforum hvor alle ansatte i barnehagene deltar, for å sikre at de har et felles forståelse av hva tidlig innsats innebærer i kommunen.

7.2 Anbefalinger

På bakgrunn av vurderinger og konklusjoner i undersøkelsen vil revisor anbefale kommunen å vurdere om tidlig innsats og tilpasset opplæring i større grad kan supplere enkeltvedtak om spesialundervisning i opplæringen, da denne har en høy andel i kommunen sammenlignet med andre.

I tillegg sikre at tidlig innsats, tilpasset opplæring og vedtak om spesialundervisning ivaretas i et helhetlig systematisk arbeid av skoleeier hvor målsettinger og tilbakerapportering er viktige elementer i dette systemet, noe som mangler i dag.

Kilder

Veiledere

"Spesialundervisning, Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning", Utdanningsdirektoratet 2009.

Kravet til skoleeiers "forsvarlige system" i henhold til opplæringslovens § 13-10, utdanningsdirektoratet og Kommunenes sentralforbund

Stortingsmeldinger

St.meld. nr. 16 (2006–2007) "... og ingen sto igjen, Tidlig innsats for livslang læring", Kunnskapsdepartementet.

Melding til stortinget (Meld.st) nr 18. (2010-2011) Læring og fellesskap - Tidlig innsats og gode læringsmiljøet for barn, unge og voksne med særlige behov.

Lov og forskrift

Lov om grunnskole og den videregående opplæringa (opplæringslova) av 17. juli 1998. nr 61.

Forarbeider

Ot.prp.nr 46 (1997-1998) Grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova).

Vedlegg 1 - Kommunens hørings svar

Rådmannen har følgende kommentarer til rapportens innhold.

Begrepsavklaringer:

- Oppvekstsenter og oppvekst benevnes med liten o i rapporten.
- Hemnskjela er riktige navn på oppvekstsenteret, selv om det fremgår noe annet på kommunens hjemmeside.

Kapitel 2.2 – Avgrensning av problemstilling, siste avsnitt.

Rådmannen stilte spørsmål om revisjonen kan ved bestilling fra kontrollutvalget se på skjønnsutøvelsen i enkeltvedtak om spesialundervisning. Revisjonen kan se på området, men dette må avklares med fylkesmannens tilsynsvirksomhet for å unngå i størst mulig grad at ulike tilsyn ser på samme område i kommunen.

Kapitel 2.4. PP-tjenesten er ikke nevnt som intervjuobjekt, dette må tas inn i rapporten.

Kapitel 3.2.1 – Rådmannen ønsker at tabellen viser andel elever per lærer både for kommunen og skolenivå.

Fotnote 13 – Meldal kommune deltar i samarbeidet.

Kapitel 3.2.2 høringsrapportens side 20 – 4 avsnitt. Ufullstendig setning.

Kapitel 3.2.2 høringsrapportens side 20 – 4 avsnitt – første setning. PP-tjenesten er faste medlemmer i forum oppvekst, men på grunn av prioritering av egen tidsbruk deltar de ikke i alle møter. De deltar etter en møteplan der tilpasset opplæring/spesialundervisning er tema i møtene. Rektorene kjenner til at PP-tjenesten har en hektisk hverdag og derfor involveres de i mindre grad i pedagogiske diskusjoner som gjennomføres i skolene.

Kapitel 4.2.1. Spesialpedagogisk koordinator er en funksjon og må endres i setningen.

Kapitel 5.2.1. Stryk ut tredje setning da denne gir feil bilde av rektors organisering av barnehagen.

Kapitel 5.2.1 høringsrapportens side 33, 5. avsnitt, Systemet for Elektronisk elevinformasjon (E-sak) er enda ufullstendig siden ikke all elevinformasjon er på plass i kommunens arkivsystem. Overgangsbarn/elever er ikke prioritert gruppe i innfasingen, og dermed vil det ta tid å gjøre seg nytte av arkivet for informasjon ved overganger fra barnehage til skole og grendeskole til sentralskole.

Kapitel 5.3 Begrepet gråsoneproblematikk utgår og erstattes med bekymring som ikke er klart definert.

Kapitel 5.3 I forhold til møteaktiviteten til tverrfaglig team bør det tas inn noe om hva dette innebærer, og hvorfor det er tjenelig med større møteaktivitet.

Vedlegg 2 - Saksgangen i forbindelse med tildeling av spesialundervisning.

Her vil vi kort presentere saksgangen i forbindelse med tildeling av rett til spesialundervisning. Oversikt over saksgangen er gjengitt slik den fremstilles i utdanningsdirektoratet sin veileder.²⁶

Den første fasen er før tilmelding og utredning.

- Hvor det er mistanke om at eleven ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.
- Skolen/ læreren plikter å vurdere elevenes læringsutbytte kontinuerlig.
- Eleven og foreldrene har rett til å be om vurdering.
- Varslingsplikten - undervisningspersonalets plikt til å vurdere om eleven trenger spesialundervisning og å melde fra til rektor.
- Rektor har ansvaret for å behandle saken.
- Skolen utredning.
- Skolen innhenter foreldrenes samtykke til at det kan foretas en sakkyndig vurdering.

Den andre fasen er tilmelding til PP-tjenesten.

- Oversendelse av saken til PP-tjenesten for sakkyndig vurdering.
- Skolen ber PP-tjenesten utrede elevens behov.

Den tredje fasen er sakkyndig vurdering av elevens behov.

- PP- tjenesten gjennomfører en sakkyndig vurdering som består av utredning og tilrådning.
- PP-tjenesten har plikt til å rådføre seg med eleven/ foreldrene i arbeidet med å utforme tilbud om spesialundervisning og legge stor vekt på synspunktene deres.
- Foreldrene/ eleven har rett til å få kjennskap til innholdet i den sakkyndige vurderingen.

Den fjerde fasen gjelder vedtak.

- Skoleeier er ansvarlig for at enkeltvedtak fattes. Enkeltvedtaket kan gi eleven medhold eller avslag i kravet.

²⁶ Se "Spesialundervisning, veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning", Utdanningsdirektoratet.

- Foreldrene/ eleven har rett til å uttale seg før det blir truffet enkeltvedtak, og deres syn skal tillegges stor vekt. Retten til å uttale seg gjelder særlig ved avvik fra den sakkyndige vurderingen.
- Eleven/ foreldrene må samtykke før enkeltvedtak om å sette i gang spesialundervisning fattes.
- Eventuell klage, blant annet dersom eleven ikke gis rett til spesialundervisning eller innholdet i enkeltvedtaket påklages.

Den femte fasen er planlegging og gjennomføring.

- Individuell opplæringsplan utarbeides dersom eleven har fått innvilget spesialundervisning.
- Foreldrene/ eleven involveres i arbeidet med å utforme individuell opplæringsplan, og deres syn tillegges vekt.

Den sjette fasen er evalueringsfasen.

- Utarbeiding av halvårsrapport.
- Halvårsrapporten sendes til eleven/ foreldrene og skoleeier.
- Gjentatt tilmelding til PP-tjenesten.

Som vist til ovenfor er det en omfattende prosess å vurdere om spesialundervisning skal gis. Det er kommunen som er ansvarlig for at det treffes enkeltvedtak om spesialundervisning jfr. opplæringsloven § 5-3.



Postadresse: Postboks 216, 7302 Orkanger
Hovedkontor: Orkdal rådhus, Bårdshaug
Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidt norge.no