



Namsos kommune

MAI 2019

FR 1064

FORORD

Dette er en foreløpig versjon av rapporten, som utelukkende har som formål at rådmannen skal få mulighet til å se gjennom den og gi sitt syn på innholdet. Dokumentet må ikke brukes i andre sammenhenger.

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Namsos kommunes kontrollutvalg i perioden november 2018 til mai 2019.

Kontrollutvalget skal påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, jf. lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 77 nr. 4. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjøre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger¹.

Revisjonsteamet har bestått av prosjektleder/oppdragsansvarlig Eirik Gran Seim, prosjektmedarbeider Anna Ølnes, og kvalitetssikrere Margrete Haugum og Tor Arne Stubbe. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Namsos kommune, jfr kommuneloven § 79 og forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner kapittel 6.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs² standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet. En oversikt over tidligere gjennomførte prosjekter finnes på vår hjemmeside www.revisjonmidt norge.no.

Steinkjer, 16.05.19



Eirik Gran Seim

Oppdragsansvarlig revisor

Anna Ølnes

Prosjektmedarbeider

¹ Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv. § 7

² Norges Kommunerevisorforbund, www.nkrf.no

SAMMENDRAG

Denne forvaltningsrevisjonen undersøker grunnskolens arbeid med å vurdere elevens læringsutbytte, samt skolens arbeid med å gjennomføre tilpasset opplæring for elevene. Med tilpasset opplæring menes tilpasning i undervisningen innenfor rammen av ordinær undervisning. Videre er lærertetthet samt samarbeid mellom skole og PPT undersøkt, dette for å belyse skolens overnevnte arbeid med tilpasset opplæring.

- Grunnskolen gjør samlet sett et tilfredsstillende arbeid med å vurdere elevenes utbytte av opplæringen, med tanke på tilpasset opplæring. Kommunen kan likevel vurdere å sikre at også ikke-obligatoriske kartlegginger/tester i skolens årshjul brukes som verktøy for tilpasset opplæring ved alle skoler. Kommunen kan videre vurdere å innføre årlig gjennomgang av samtlige elever der relevant pedagogisk personale deltar, som en rutine i årshjulet. Dette gjøres ikke ved alle skoler.
- Det gjøres et tilfredsstillende arbeid med å gjennomføre opplæring som er tilpasset evnene og forutsetningene til den enkelte elev. Likevel er det utfordringer med å gi tilpasset opplæring ved enkelte skoler, og kommunen anbefales å utarbeide en sjekklister som kan være lærers verktøy for gjennomføring av tilpasset opplæring.
- Samarbeidet mellom grunnskolen og PPT er tilfredsstillende. Det er likevel muligheter for å forbedre kommunens koordinering av PPTs veiledning i skolen, samt skolens oppfølging av PPTs veiledning. Kommunen jobber i dag med å bedre overnevnte koordinering.
- Lærertettheten i grunnskolen i Namsos er i henhold til kravene i lærernormen for 2018. Skolen vil også tilfredsstillende de noe strengere kravene til lærertetthet som trer i kraft i august 2019, dersom lærertettheten ikke endres vesentlig. Den samlede ressursituasjonen i skolen i Namsos er forøvrig ikke vesentlig forskjellig fra kommuner i KOSTRA-gruppe 11 eller landsgjennomsnittet.

INNHOLDSFORTEGNELSE

Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	5
1. Innledning.....	7
Bestilling	7
Metode.....	7
Bakgrunn	9
Problemstillinger	10
2. Vurdere elever med tanke på tilpasset opplæring	11
2.1 Problemstilling	11
2.2 Revisjonskriterier	11
2.3 Data	11
2.4 Vurdering	14
2.5 Konklusjon og anbefaling	14
3 Gjennomføre tilpasset opplæring:.....	16
3.1 Problemstilling	16
3.2 Revisjonskriterier	16
3.3 Data	16
<i>Intensiv tilpasset opplæring i 1. – 4. trinn.....</i>	<i>19</i>
3.4 Vurdering	20
3.5 Konklusjon og anbefaling	20
4 Samarbeid mellom grunnskole og PPT om tilpasset opplæring	21
4.1 Problemstilling	21
4.2 Revisjonskriterium.....	21
4.3 Data	21
4.4 Vurdering	24
4.5 Konklusjon og anbefaling	24
5. Lærertetthet i grunnskolen.....	25
5.1 Problemstilling	25
5.2 Revisjonskriterium.....	25
5.3 Data	25
5.4 Vurdering	30
5.5 Konklusjon og anbefaling	30
Kilder	31
Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier.....	32
Vedlegg 2 – Høringssvar	35

Tabeller

Tabell 1: Antall elever pr lærer skoleåret 2017-2018. Kilde: Kvalitetsmelding for grunnskolene i Namsos kommune 2017 – 2018.....	26
Tabell 2: Elevtimer pr lærertime i 2018. Kilde: https://www.ssb.no/kommunefakta/kostra/namsos/grunnskolen	26
Tabell 3: Gruppestørrelse i skoleklasser 2017. Kilde: https://www.ssb.no/statbank/table/12285/tableViewLayout1/	26
Tabell 4: Elever i kommunale og private grunnskoler (alle trinn) som får spesialundervisning (prosent).....	28
Tabell 5: Netto driftsutgifter til grunnskolesektor, per innbygger 6-15 år.	28
Tabell 6: Netto driftsutgifter til grunnskolesektor, i prosent av samlede netto driftsutgifter.	29

1. INNLEDNING

I dette kapittelet gjennomgår vi bestilling, problemstillinger og bakgrunn for prosjektet.

Bestilling

Plan for forvaltningsrevisjon 2016-2019 ble behandlet i kontrollutvalget i Namsos 26.05.2016, sak 015/16. Emnet opplæring i grunnskolen blir her gitt prioritet fremfor andre mulige emner for forvaltningsrevisjon.

Basert på kommunens årsrapport 2017, plan for forvaltningsrevisjon 2016-2019 og samtale med sekretær for kontrollutvalget, forstår revisor behovet for forvaltningsrevisjon til primært å dreie seg om tilpasset opplæring som gis innenfor rammen av den ordinære undervisningen. Dette til forskjell fra spesialundervisning, som blir gitt etter vedtak fra PPT. Elementet lærertetthet er her relevant fordi lærertettheten påvirker i hvor stor grad skolen har anledning til å tilby tilpasset opplæring gjennom ordinær undervisning.

Revisjonens prosjektplan ble godkjent av kontrollutvalget i kommunen 22.11.18 sak 23/18. Prosjektet vil omhandle tilpasset undervisning innenfor rammen av ordinær undervisning. Spesialundervisning er ikke omhandlet i denne forvaltningsrevisjonen.

Metode

Datainnsamlingen i prosjektet er basert på intervjuer med:

- Oppvekstsjef
- Assisterende oppvekstsjef
- Leder PPT Midtre Namdal
- Rektorer, samt de fleste teamledere og spesialpedagogisk koordinator ved følgende grunnskoler i Namsos:
 - o Otterøy Skole
 - o Sørenget Oppvekstsenter
 - o Namsos Ungdomsskole
 - o Høknes Barneskole

Skoler som nylig har hatt tilsyn fra Fylkesmannen, er utelukket fra utvalget av skoler der revisjonen har foretatt ordinær datainnsamling. Dette gjelder Vestbyen skole samt Høknes Ungdomskule, som begge har hatt tilsyn fra Fylkesmannen i 2017³.

Ut over dette, er utvalget av skoler gjort tilfeldig, men med sikte på å dekke både små og store skoler, samt barneskoler og ungdomskoler. Grunnskoler i Namsos som ikke er undersøkt i denne revisjonen, og som heller ikke har hatt tilsyn av Fylkesmannen i 2017, omfatter Bangsund barne- og ungdomsskole samt Namsos barneskole.

I tillegg omfatter datainnsamlingen gjennomgang av dokumentasjon fra Statistisk Sentralbyrå (SSB), kommunen sentralt, samt fra de ulike skolene. Dette omfatter kommunens årshjul for kartlegginger, vurderingsdokument, statistikk fra SSB, kommunens kvalitetsmelding for Grunnskolene 2017-2018 samt kommunens årsrapport 2017.

Det som undersøkes i forvaltningsrevisjonen, er den tilpasning i undervisningen som alle elever har krav på, jf. opplæringsloven § 1-3. For denne type tilpasset undervisning er det lavere krav til dokumentasjon i elevmapper enn for spesialundervisning, og revisjonen har derfor funnet det hensiktsmessig å basere datainnsamlingen på dokumentasjon beskrevet ovenfor.

Dataene som kom frem under intervjuer og dokumentgjennomgang samsvarte stort sett med opplysninger gitt av oppvekstsjef, og revisjonen vurderer resultatene fra datainnsamlingen til å være representative for kvaliteten på den tilpassede undervisningen samlet i kommunen. Vår samlede vurdering er at metodebruk og kildetilfang i dette prosjektet gir et tilstrekkelig grunnlag til å svare på problemstillingene.

Forøvrig er forvaltningsrevisjonen først og fremst en gjennomgang av kommunens samlede arbeid innen tilpasset opplæring. Skolenes arbeid med tilpasset opplæring vil derfor for det meste omtales samlet for de ulike skolene i kommunen.

Revisjonen har videre fått i oppgave av kontrollutvalget å undersøke om skoler som har fått pålegg fra fylkesmannen innen tilpasset opplæring i 2017, har fulgt opp dette i etterkant. Ved tilsynet ved Høknes Ungdomskole ble det ikke gitt pålegg fra Fylkesmannen av en type som omhandler tilpasset opplæring⁴. Ved tilsynet ved Vestbyen skole, ble det derimot gitt pålegg vedrørende skolens vurdering av arbeidsmåter, vurderingspraksis etc. for elever som ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Kommunen rapporterte tilbake til fylkesmannen om

³ Revisjonen har likevel undersøkt om kommunen har fulgt opp pålegg fra Fylkesmannen innen tilpasset opplæring – se slutten av metodekapittel.

⁴ Telefonsamtale med tilsynsleder hos Fylkesmannen i Trøndelag, 14.01.19

egen oppfølging av regelbruddene 09.11.17. Kommunen hadde i sin rapportering til Fylkesmannen sannsynliggjort at regelbruddene var rettet opp, og Fylkesmannen vurderte kommunens oppfølging som tilfredsstillende. Fylkesmannen avsluttet formelt tilsynet ved Vestbyen skole den 20.11.17⁵. Revisjonen betrakter Fylkesmannens uttalelse som tilstrekkelig, til å vurdere kommunen til å ha fulgt opp aktuelle pålegg på en tilfredsstillende måte.

Bakgrunn

Tilpasset opplæring er et grunnleggende prinsipp i grunnskoleopplæringen, og er ett av formålene med opplæringen jf. Opplæringsloven § 1-3. Tilpasset opplæring gjelder for alle elevene⁶. Tilpasset opplæring er et virkemiddel for at alle skal oppleve økt læringsutbytte. Det er ingen individuell rett, men skal skje gjennom variasjon og tilpasninger til mangfoldet i elevgruppen innenfor fellesskapet. Tilpasset opplæring gjelder både for de som følger ordinær opplæring og for de som mottar spesialundervisning. I den ordinære opplæringen har ikke eleven rett til noen særskilt individuell tilrettelegging, i motsetning til spesialundervisning. I spesialundervisning har eleven en individuell rett til å få tilrettelagt opplæringen utover det ordinære tilbudet. Når lærere tenker tilpasset opplæring og inkludering i et systemperspektiv, har de mange muligheter til å justere og tilrettelegge undervisningssituasjoner slik at de blir gode for alle elever. Skolens evne til å gi elevene opplæring som ivaretar elevenes faglige og sosiale utvikling innenfor rammen av ordinær opplæring, er med på å avgjøre behovet for spesialundervisning.

Tilpasset opplæring er de tiltakene som skolen setter inn for å sikre at alle elevene får best mulig utbytte av den ordinære opplæringen.

Det kan være tiltak knyttet til

- organiseringen av opplæringen
- pedagogiske metoder
- arbeid med læringsmiljø
- oppfølging av lokalt arbeid med læreplaner og vurdering

⁵ - Fylkesmannens tilsynsrapport, Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen, Vestbyen skole, 2017.

- Fylkesmannens tilsynsrapport, Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen, Høknæs Ungdomsskole, 2017.

⁶ Utdanningsdirektoratet, 'Tilpasset Opplæring', 2017 <<https://www.udir.no/laring-og-trivsel/tilpasset-opplaring/hva-er-tilpasset-opplaring/>>.

Begreper

Med tilpasset opplæring, menes i denne rapporten tilpasset opplæring som gjennomføres i rammen av ordinær undervisning jf. opplæringsloven § 1-3. Alle elever har krav på kontinuerlig tilpasset opplæring jf. denne bestemmelsen. Spesialundervisning (som også er en type tilpasset opplæring) er ikke gjenstand for revisjon i dette prosjektet, men vil likevel omtales når det er relevant for å belyse problemstillingen.

Med systemrettet arbeid, menes her PPTs arbeid i skolene innen veiledning i klasseledelse og læringsmiljø. Denne veiledningen gjøres for skolens ansatte.

Problemstillinger

- Gjør grunnskolen i Namsos et tilfredsstillende arbeid med å vurdere om elevene får tilfredsstillende utbytte av opplæringen?
- Gjør grunnskolen i Namsos et tilfredsstillende arbeid med å gjennomføre opplæring som er tilpasset evnene og forutsetningene til den enkelte elev?
- Er det et tilfredsstillende samarbeid mellom skole og PPT om systemrettet arbeid (veiledning) i skolen?
- Er det tilfredsstillende lærertetthet i grunnskolen i Namsos?

2. VURDERE ELEVER MED TANKE PÅ TILPASSET OPPLÆRING

2.1 Problemstilling

Gjør grunnskolen i Namsos et tilfredsstillende arbeid med å vurdere om elevene får tilfredsstillende utbytte av opplæringen?

2.2 Revisjonskriterier

- Skolen skal gjennomføre obligatorisk nasjonal kartlegging i lesing på 1. til 3. trinn samt i regning på 2. trinn.
- Skolen skal gjennomføre obligatorisk nasjonal prøve i lesing, regning og engelsk i 5. og 8. trinn samt lesing og regning i 9. trinn.
- Skolen skal ha en innarbeidet fremgangsmåte for å sikre at lærerne systematisk og løpende vurderer om alle elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.
- Skolen skal gjennomføre årlig individuell gjennomgang av alle elever, der relevant pedagogisk personale deltar.

2.3 Data

Skolen plikter i henhold til opplæringsloven § 1-3 å gi alle elever opplæring som er tilpasset evnene og forutsetninger til elevene.

Skolen plikter dessuten i henhold til opplæringslovens § 5-4, å prøve ut tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet, før eventuell henvisning til PPT for vurdering med tanke på spesialundervisning. Med tiltak menes her tilpasset opplæring.

Oppvekstsjef / assisterende oppvekstsjef (O/AO) opplyser at alle skolene i kommunen utarbeider sin egen virksomhetsplan. Virksomhetsplanen er skolens plan for hvordan skolen skal nå målene som er fastsatt i kommunens Mål og strategier for grunnskolene i Namsos kommune 2014 – 2017. Etter hvert skoleår leverer hver skole en pedagogisk årsrapport, hvor skolene blant annet rapporterer om måloppnåelse i henhold til virksomhetsplanen.

Pedagogisk årsrapport fra skolene er grunnlaget for den årlige kvalitetsmelding for grunnskolen, som utarbeides samlet for kommunen.

Kommunen har, i Kvalitetsmelding for grunnskolene i Namsos kommune 2017 – 2018, fastsatt kriterier for læringsutbytte i skolen. Ett av kriteriene omhandler tilpasset opplæring, og sier: «Skolen skal bruke ulike læremidler og metoder som fremmer mestring og tilpasset opplæring.»

Kommunen har et årshjul for skolene som fastsetter hvilke kartlegginger som skal gjøres gjennom året. Disse kartleggingene omfatter:

- Ordkjedetest
- Nasjonal kartlegging i lesing på 1. til 3. trinn
- Nasjonal kartlegging i regning på 2. trinn
- Nasjonal kartlegging i engelsk på 3. trinn
- Nasjonale prøver i lesing, regning og engelsk i 5. og 8. trinn samt lesing og regning i 9. trinn.
- Alle teller (matematikk)
- S 40 (setningslesing, norsk)
- Lundberg-skjema
- OL120 (Ordlesing)
- MiniSL2 (Setningslesing 2. klasse)
- Sosiogram (kartlegging av elevenes sosiale samhandlingsmønstre og dynamikker)

Kommunens årshjul inneholder alle de nasjonale obligatoriske kartleggingene og prøvene, nevnt i ovenstående revisjonskriterier i avsnitt 2.2. O/AO opplyser forøvrig at kommunen gjennomfører alle obligatoriske nasjonale kartlegginger og prøver ved alle skoler. De øvrige kartleggingene og prøvene i kommunens årshjul er ikke obligatoriske, og kommunen har derfor bestemt selv at disse skal arrangeres.

Ifølge O/AO vil lærer etter hver kartlegging se på resultatene og sette i verk tiltak ut fra resultatene. Elever som henger etter kan retestes for å kartlegge progresjonen. Nasjonale prøver er obligatorisk i 5., 8., og 9. trinn.

Når det gjelder kartlegging i lesing/skriving, kan resultatene/tiltakene diskuteres med leseveileder på eget trinn og/ eller spesialpedagogisk koordinator. Hver skole har en leseveileder som jobber med å følge opp kommunens leseprosjekt i skolene. Om spesialpedagogisk koordinator ikke synes tiltakene som er skissert er tilfredsstillende, skal

lærer ifølge O/AO se på dette på nytt. Spesialpedagogisk koordinator kan også observere elever i klassesituasjonen i forbindelse med vurderingen som gjøres.

I tillegg kartlegges 1.-4. trinn jevnlig i forbindelse med Leseprosjektet og "Lundbergtrappa". Denne kartleggingen er dynamisk og er en del av stasjonsundervisningen i klassene. Under stasjonsundervisning kan klassen deles i grupper, og rullere mellom stasjoner med for eksempel teoretisk og praktisk lærestoff. Resultatene i Lundbergtrappa diskuteres kontinuerlig mellom kontaktlærer og leseveileder. I tillegg brukes lesekurs-lærer som diskusjonspartner her. Det er ukentlige møter mellom leseveilederne og lesekursholder for å diskutere elever og opplegg på 1.-4. trinn.

O/AO opplyser forøvrig at det i 2014 ble besluttet å øke ressursen øremerket til spesialpedagogisk koordinator ved alle skoler, slik at spesialpedagogisk koordinator fikk mer tid til å jobbe med tilpasset undervisning (forebyggende – før evt henvisning til PPT). Fokuset på tidlig tilpasset opplæring vil bli enda større i årene fremover, forteller O/AO.

Det er likevel variasjoner mellom hvordan lærere ved samme skole bruker de frivillige kartleggingsverktøyene som er fastsatt i årshjulet. Noen lærere bruker ifølge en rektor kartleggingene aktivt i undervisningen, andre lærere bruker i mindre grad kartleggingene som verktøy i tilpasset opplæring. Ved én skole ble dessuten testordningene i skolen koordinert opp mot kommunens årshjul først i 2019.

Ved en annen skole ble det opplyst at de følger kartleggingsrutiner i henhold til årshjulet i norsk, matematikk, engelsk og sosiogram. Her sender kontaktlærerne ferdige kartlegginger til spesialpedagogisk koordinator via Vokal⁷, som spesialpedagogisk koordinator systematiserer og legger i perm. I skjemaene framgår det hvilke forslag til tiltak som det eventuelt må følges opp med. Avdelingslederen på småtrinnet justerer ressurspotten utfra behov, og setter eventuelt inn styringslærer, regne- eller leseveileder.

Namsos kommune har et dokument «Vurdering i Namsoskolene», som fastsetter rutiner for vurdering av elevenes læringsutbytte, bl.a. gjennom utviklingssamtale og halvårsvurdering. Målet med vurderingene, ifølge dokumentet, er at disse skal «føre til bedre tilpasset undervisning og økt læringsutbytte». Dokumentet er relativt detaljert, og fastsetter datoer for når utviklingssamtaler senest skal gjennomføres.

⁷ VOKAL er et nettbasert verktøy som letter lærerens arbeid knyttet til kartlegging og oppfølging av den enkelte elev.

Det er normal prosedyre at teamledere ved skolen har ukentlige møter, og i slike møter vil gjerne elever med behov for spesielle tilpasninger drøftes.

Ved noen skoler foretas en rutinemessig årlig gjennomgang av samtlige elever, der det blant annet vurderes om elevene får tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Her kan for eksempel rektor, assisterende rektor, kontaktlærer og teamleder delta. Dette gjøres imidlertid ikke ved alle skoler, annet enn for elever med spesielle utfordringer.

Selv om flere felles verktøy ligger til grunn for å vurdere elevenes utbytte av opplæringen, påpeker flere rektorer og teamledere at vurderingene av eleven alltid vil innebære skjønn. I noen kartlegginger vil et gitt testresultat innebære at tiltak innen tilpasset opplæring rutinemessig gjennomføres for eleven. Likevel er det vanskelig å legge til grunn et prinsipp om at en gitt faglig og sosial utvikling hos elev, automatisk gir en gitt type tilpasset opplæring.

2.4 Vurdering

Revisor vurderer kommunen til å gjennomføre obligatoriske nasjonale kartlegginger i lesing på 1. – 3. trinn og i regning i 2. trinn ved alle skoler. Videre vurderes kommunen til å gjennomføre samtlige obligatoriske nasjonale prøver i 5, 8, og 9. trinn ved alle skoler.

Det er ikke en lik praksis blant grunnskolene i kommunen om å gjennomføre årlig individuell gjennomgang av alle elever. I en slik gjennomgang kan pedagogisk personale som har jobbet med aktuelle elever, blant annet vurdere om eleven får tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Ved noen skoler omfatter en slik årlig individuell gjennomgang samtlige elever, mens ved andre skoler gjøres kun en gjennomgang for elever som har utfordringer i undervisningen.

Som beskrevet i rapportens datadel, er det dessuten enkelte variasjoner i hvordan lærere bruker de ikke-obligatoriske kartleggingsrutinene fastlagt i kommunens årshjul, som verktøy i undervisningen. Disse kartleggingene er ikke lovpålagt, men av hensyn til lik praksis mellom skolene innen vurdering for tilpasset opplæring, er det ønskelig at også de ikke-obligatoriske kartleggingene brukes aktivt i undervisningen.

2.5 Konklusjon og anbefaling

Grunnskolesektoren vurderes samlet til å gjøre et tilfredsstillende arbeid med å kartlegge elevenes utbytte av opplæringen. Kommunen kan likevel vurdere å:

- Sikre at også ikke-obligatoriske kartlegginger i skolens årshjul brukes som verktøy for tilpasset opplæring ved alle skoler.
- Vurdere å innføre årlig gjennomgang av samtlige elever der relevant pedagogisk personale deltar, som en rutine i årshjulet. Dette for å sikre at det gjøres en slik årlig gjennomgang av alle elever og ikke kun av elever med særlige læringsutfordringer.

3 GJENNOMFØRE TILPASSET OPPLÆRING:

3.1 Problemstilling

1. Gjør grunnskolen i Namsos et tilfredsstillende arbeid med å gjennomføre opplæring som er tilpasset evnene og forutsetningene til den enkelte elev?

3.2 Revisjonskriterier

- Elevene skal få opplæring som er tilpasset evnene og forutsetninger til eleven. Fremgangsmåter for tilpasset undervisning skal være kjent i lærerkollegiet.
- Elever i 1.-4. trinn som står i fare for å henge etter i lesing, skriving eller regning, skal raskt få intensiv opplæring for å oppnå forventet progresjon.

3.3 Data

Namsos kommune satser spesielt på å utvikle leseferdigheter hos elevene. Skolene jobber hardt innen feltet lesing, noe som gjør at elevene ifølge oppvekstsjef presterer godt innen dette. Sentralt i den kommunale leseplanen er at gruppene skal styrkes med en egen ressurs som leseveileder i 1.-4. trinn. Det er en egen plan for dette, som er lastet opp på skolens nettsider. I tillegg til plan for lese- og skriveopplæring for de ulike trinnene, inneholder planen et kartleggingsopplegg. Her inngår også et skjema for kartlegging før eventuell henvisning til PPT.

Det er ikke satt i gang like stor satsing på regneferdigheter, men ifølge oppvekstsjef skal den satsingen som har vært på lesing også overføres til regning.

Det er ifølge oppvekstsjef / assisterende oppvekstsjef (O/AO) i dag ikke noen standard mal eller rutinebeskrivelse for tilpasset opplæring generelt (på tvers av fag). O/AO opplyser likevel at en praktisk sjekkliste ville vært et godt verktøy for læreren, når en elev ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Sjekklisten kan ifølge O/AO være generisk for de ulike fagene, og kan inneholde momenter om tiltak rundt læringsmiljøet til eleven

(f.eks.undervisningsform). Dersom aktuelle elev henvises til PPT for utredning med tanke på spesialundervisning, kunne en slik sjekklister blitt brukt som dokumentasjon på hvilke tiltak som er prøvd ut for eleven.

Samtidig innebærer gjennomføring av tilpasset opplæring også bruk av skjønn, og en for stringent standardisering kan etter A/AO sitt syn virke mot sin hensikt. Lærerens dialog med spesialpedagogisk koordinator fungerer dessuten som en sjekk / kontroll av at rett tilpasning til eleven gjøres.

På generelt grunnlag opplyser O/AO at skolen er noe bedre på å oppdage elever som henger etter i opplæringen, enn i utførelsen av oppfølgingen av elevene.

Kommunen har en del elever med flyktningbakgrunn som utløser støtte fra IMDI (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet) Ressurssituasjonen i grunnskolen i Namsos er heller ikke vesentlig forskjellig fra kommuner i KOSTRA-gruppe 11 eller landsgjennomsnittet. Ressurssituasjonen i grunnskolen i Namsos er heller ikke vesentlig forskjellig fra kommuner i KOSTRA-gruppe 11 eller landsgjennomsnittet.

og dette gjør at skolene kan tilpasse undervisningen godt for de det gjelder. Denne ressursen kommer flere elever til gode, da den voksne tar ut grupper sammen med eleven og flere nyter gode av dette.

I intervjuer med revisjonen, er det variasjoner i hvordan de ulike rektorer evaluerer arbeidet med tilpasset opplæring ved egen skole. Evalueringene dekker spennet fra gode resultater med å gi tilpasset opplæring og tilfredshet med tilgjengelige ressurser i skolen, til store utfordringer med å gi tilpasset opplæring. Knapphet på ressurser pekes på som en årsak til sistnevnte. Her pekes det på at det finnes elever med vedtak om spesialundervisning som heller kunne fått godt utbytte av tilpasset opplæring innen rammen av ordinær undervisning. Samtidig finnes elever uten vedtak om spesialundervisning fra tidligere skole, som ifølge en respondent har faglige utfordringer som ikke håndteres godt nok med tilpasset opplæring innen rammen av ordinær undervisning.

Verktøy i tilpasset opplæring

Av verktøy som brukes for tilpasset opplæring, er det ifølge AO/O stor variasjon. Blant annet brukes intensive læringsperioder, gruppearbeid i matte, samt differensiering. I enkelte fag brukes noe styrkingsressurs til å ta ut grupper, for å kunne tilpasse nivå og vanskelighetsgrad.

Nedenfor følger ulike verktøy som brukes i skolene i Namsos for å gi tilpasset opplæring.

Elever som har utfordringer i undervisningen, kan få tilpasset opplæring spesifisert gjennom dagsplaner istedenfor 2-ukersplaner. Det legges her vekt på en tydelig dagsplan med konkrete oppgaver, for eksempel å lese spesifiserte sider i en bok. Skolen har dialog med hjemmet i slike saker.

Innen matte kan gis differensierte oppgaver på forskjellige nivå, slik at alle elever opplever mestring. De elevene som er langt fremme i matte, får tilgang til pensum fra høyere klassetrinn.

Det gjøres også mengdedifferensiering. Noen elever har nok med 1 matteoppgave, mens andre kan løse mange flere innen samme tidsrom.

Innen lesing kan det brukes lettlestbøker som har lignende innhold som de andre bøkene. Noen elever mestrer for øvrig å lese i leksikon om et gitt emne, mens andre elever kan lese om samme emne i en lettlestbok.

I samfunnsfag kan det brukes to ulike pensumbøker med tilsvarende innhold, men skrevet med ulik vanskelighetsgrad. Teamledere opplever ikke at elever som får lettlestbok får noe stigma knyttet til seg grunnet dette.

Det brukes videre lydbøker og smartbøker, og da ser eleven teksten på skjermen samtidig som lydboken avspilles.

Det kan også brukes et verktøy som kalles CD ord. Dette gir hjelp i skriveprosessen ved at eleven skriver på PC, og dersom det er feilstaving vil PC-en uttale ordet feil. På den måten identifiserer eleven raskt feil skrivemåte.

Variert undervisning er et viktig verktøy i tilpasset opplæring. For eksempel kan man gjennomføre eksperiment i naturfag.

Stasjonsarbeid brukes, med ulike stasjoner for teori, deretter praksis, og oppgaver på PC.

Ellers kan lærerressursen styrkes på aktuelle trinn, f.eks. ved å ta ut enkelte grupper. Gruppene kan ofte bli satt sammen på tvers av trinn. Gruppene settes sammen av elever med like utfordringer. Gruppene koordineres av leseveiledere og eventuelt spesialpedagogisk koordinator, i samarbeid med de aktuelle lærerne.

Et annet verktøy er «flipped klasserom». Da ser elevene for eksempel på en mattevideo hjemme, og gjør deretter «leksene» i klasserommet. Dette fungerer bra fordi foreldrene ikke alltid kan hjelpe til med leksene.

Det kan også benyttes egenvurdering gjort av eleven, etter kriterier som eleven utarbeider sammen med lærer.

I småtrinn og mellomtrinn vurderes dessuten elevene gjennom «to stjerner og et ønske». Da forteller lærer to bra ting om elevens arbeid i faget, og et ønske for hva som kan bli bedre.

Det vises til at teamledere sikrer lik praksis for vurdering og tilpasning til elevene, gjennom ukentlige teammøter.

Ved usikkerhet rundt en aktuell elev, vises det til at teamleder eller annen lærer diskuterer forhold rundt eleven samt evt. tiltak med spesialpedagogisk koordinator.

Det tilstrebes god kontakt mellom skole og hjem i forbindelse med tilpasset opplæring. Dersom en elev får en oppgave som skal gjøres hjemme, kan koordinering med foresatte sørge for at dette blir fulgt opp hjemme.

Ved flere av skolene tilstrebes å gjennomføre spesialundervisning i klassesituasjonen, sammen med øvrige elever. Dette gjør at også de elever som ikke har vedtak om spesialundervisning men som er i gråsonen, også nyter godt av den ekstra lærerressursen som er i klassen.

Flere rektorer peker forøvrig på at et tiltak for å forbedre den tilpassede opplæringen, kunne være at mer av fellestiden for lærerne utenom undervisning ble brukt til erfaringsdeling. I dag blir det for lite tid til slikt arbeid, siden det er svært mye som skal inn i denne knappe tiden.

Digitale læringsverktøy

Det er variasjoner mellom skoler i hvordan digitale verktøy brukes i tilpasset undervisning. Sørenget skole har hatt prosjekt innen digitalisering, der alle elever får egen iPad. Skolen opplyser å få svært gode resultater innen tilpasset opplæring gjennom prosjektet, og satsingen er godt mottatt av lærere og elever. Namsos ungdomsskole har en annen og eldre infrastruktur rundt digitale verktøy, med datarom og færre PC-er pr elev. iPad er her tilgjengelig kun for enkelte elever som får spesialundervisning.

Intensiv tilpasset opplæring i 1. – 4. trinn

Oppdateringen i opplæringsloven om intensiv opplæring i 1.-4. trinn for elever som henger etter i lesing, skriving eller regning er ifølge O/AO implementert i skolene. Skolene skal ha stort fokus på den nye ordningen. Det gjennomføres jevnlig kartlegging og intensive lesekurs. Lundberg-testen brukes til dette. O/AO opplyser for øvrig at forskning viser at eneundervisning er en effektiv undervisningsform for elever som henger etter. Likevel er undervisning i klasse positivt for eleven grunnet tilhørighet og gruppedynamikk, og eneundervisning holdes derfor ikke for lengre perioder.

3.4 Vurdering

Revisor vurderer grunnskolene i kommunen generelt til å gjennomføre opplæring som er tilpasset evnene og forutsetningene til elevene. Fremgangsmåter for tilpasset opplæring vurderes til å være kjent i lærerkollegiet. Likevel opplyser enkelte skoler at det er knapphet på ressurser ved skolen, og at egen evne til å følge opp elever som trenger tilpasning i opplæringen, ikke er god nok. Hvorvidt ressurstilgang, i form av lærertetthet, ved grunnskolen i Namsos er tilstrekkelig til å gi tilpasset opplæring, blir forøvrig diskutert i kapittel 5 i denne rapporten.

Det er ellers ingen generisk mal, sjekklister eller rutinebeskrivelse for gjennomføring av tilpasset opplæring, for elever som ikke får tilfredsstillende utbytte av undervisningen.

Assisterende oppvekstsjef (O/AO) opplyser videre at skolesektoren generelt, er noe bedre i å oppdage elever som henger etter i opplæringen (blant annet gjennom prøver og kartlegginger), enn i utførelsen av oppfølgingen av disse elevene i form av tilpasset opplæring

Endringene i opplæringsloven vedrørende intensiv opplæring 1.-4. trinn vurderes som implementert i skolen. Intensiv opplæring i 1.-4. trinn har spesielt fokus på leseferdigheter.

3.5 Konklusjon og anbefaling

Kommunen gjør generelt et tilfredsstillende arbeid med å gjennomføre opplæring som er tilpasset evnene og forutsetningene til den enkelte elev. Likevel er det utfordringer med å gi tilpasset opplæring ved enkelte skoler, og kommunen anbefales å utarbeide en sjekklister som kan være lærers verktøy for gjennomføring av tilpasset opplæring. Sjekklister kan anvendes for elever som ikke får tilfredsstillende utbytte av undervisningen.

4 SAMARBEID MELLOM GRUNNSKOLE OG PPT OM TILPASSET OPPLÆRING

4.1 Problemstilling

Er det et tilfredsstillende samarbeid mellom grunnskolen og PPT om systemrettet arbeid (veiledning) i skolen?

4.2 Revisjonskriterium

Kommunen skal sørge for at PPT gir veiledning innen systemrettet arbeid i grunnskolen.

4.3 Data

Ifølge oppvekstsjef / assisterende oppvekstsjef (O/AO) får skolene tilbud om den veiledningen på de trenger fra PPT innen systemrettet arbeid, og veiledningen blir brukt til forbedring i skolen. Spesialpedagogisk koordinator fungerer som bindeledd mellom skolen og PPT. Det er dessuten ifølge O/AO et godt samarbeidsklima mellom skolene i Namsos og PPT.

Det kan likevel finnes utfordringer i samarbeidet, og oppvekstsjef påpeker at med den nye organiseringen av PPT, vil koordineringen av PPTs ressurs i de ulike skolene kunne bli bedre enn i dag. I Nye Namsos kommune vil PPT bli en integrert del av kommunen fra 01.01.20, og vil ikke være organisert som i dag gjennom Indre Namdal barnevern og PPT. Selv om endringen formelt sett ennå ikke er trådt i kraft, opplyser oppvekstsjef at det pågår en prosess som allerede i dag gir bedre koordinering mellom skolesektoren og PPT. Oppvekstsjef vil etter 01.01.20 innføre nye rutiner og fremgangsmåter som mer effektivt vil utnytte PPTs ressurs innen systemrettet arbeid i skolene.

O/AO opplyser for øvrig at skolene tidligere var for raske med å henvise elever til PPT, og at man i dag har større fokus på å hjelpe elever innen rammen av ordinær undervisning. Det er en ny tenkning som gjør seg gjeldende der man tenker mer helhetlig og ikke ønsker å lene seg på muligheten for spesialundervisning.

PPT Midtre Namdal har 6,5 stillinger innen arbeid rettet mot grunnskoler. Grunnet langtids sykefravær er dagens tilgjengelige ressurs i perioder ned på 5,5 stillinger.

PPT veileder skolene innen læringsmiljø og klasseledelse. PPTs veiledning kan bestå i å observere undervisningen, eller å gjennomføre undervisning mens ansvarlige lærer observerer. Arbeidet på systemnivå består ifølge leder for PPT av tre pilarer i undervisningen: Faglig innhold, struktur i klassen samt lærers formidlingsevne.

Ifølge leder PPT er det generelt et godt samarbeid med skolen innen veiledning på systemnivå (læringsmiljø/klasseledelse). Likevel er det også utfordringer i samarbeidet mellom PPT og grunnskolen. Det vil til høsten innføres en ordning med kontrakt mellom rektorer og PPT, for å bedre sikre samarbeidet mellom skole – PPT.

PPT vil dessuten omorganisere sitt arbeid ut mot skolene, der personalet som brukes til veiledning i skolene velges ut etter kompetanse og ikke basert på om vedkommende er kontaktperson for skolen eller ikke. PPT vil videre styrke sin satsing på veiledning i skolene innen systemrettet arbeid. Dette for å unngå spesialundervisning til elever som potensielt kan få et forsvarlig læringsutbytte gjennom undervisningstilpasninger og tilpasninger i ordinær undervisning.

Det arbeidet som gjøres innen veiledning i skolene på systemnivå (deriblant organisasjonsutvikling og kompetanseheving), er i dag gjort gjennom prosjektstillinger i PPT. Leder for PPT ønsker en styrking av det systemrettede arbeidet mot skolene, og at dette gjøres mer forutsigbart gjennom faste stillinger. Ved styrking av faste stillinger bør det dessuten ifølge leder for PPT innføres en ordning med faste team i PPT som kun jobber med henholdsvis systemrettet arbeid (kompetanseheving og organisasjonsutvikling) og arbeid på individnivå for enkeltelever.

Det er ikke noen rutiner for hyppighet, omfang eller faste tidspunkter for PPTs systemrettede arbeid mot skolene. Hyppighet og omfang av PPTs besøk til skolene i dag, avtales mellom PPT og spesialpedagogisk koordinator ved hver enkelt skole.

Faste tidspunkter for besøk av PPT ville ifølge leder PPT vært vanskelig koordinere opp mot andre oppgaver PPT har, og ville innebære mye administrasjon.

Gjennom systemhenvisinger⁸ fra skolene med påfølgende veiledningskontrakt er imidlertid målet at dette arbeidet blir bedre strukturert fra høsten 2019.

⁸ Systemhenvisning er en forespørsel fra skole til PPT om gjennomføring av systemrettet arbeid i skolen, for eksempel veiledning innen klasseledelse og læringsmiljø.

I 1. – 4. trinn er PPTs veiledning mest innen lesing. PPT har bidratt i et 2-årig leseprosjekt, der PPT veileder lærere, samt leseledere ved skolene.

PPTs bidrag har vært i form av å utarbeide det pedagogiske opplegget for leseprosjektet i form av leseplan, samt å kurse lærerne i det pedagogiske opplegget. I rammen av prosjektet er det etablert et nettverk av leseledere og spesialpedagogiske koordinatører på de ulike skolene, som er videreført etter prosjektperioden.

Det er for øvrig opprettet en 50% stilling for styrke kompetansen innen lesing hos lærerne i kommunen. Denne stillingen er finansiert av statlige kompetansemidler, og er lokalisert i skolebiblioteket.

Det er ifølge leder for PPT en noe lav tetthet av spesialpedagoger i Namsos kommune, og det er ikke alltid man har rett kompetanse til aktuelle elever.

På spørsmål fra revisjonen opplyser leder for PPT at det vil være vanskelig å innføre en standardisert rutine for gjennomføring av tilpasset opplæring, innenfor hvert enkelt fag. Dersom en slik rutine skal innføres, bør den være mer overordnet. Det er mulig å innføre en generell rutine, men den vil da måtte bli «rundere» og vil kunne omhandle inkluderende og tilpasset undervisning. I stedet for standardisering av tilpasset opplæring, bør det vurderes om noen organisasjonsformer og undervisningsprinsipp skal gjennomføres i løpet av året, gjerne tverrfaglig slik at det kan gjennomføres over flere uker. Dette kan settes inn i et årshjul for trinnene. Et eksempel på tilpasset og inkluderende undervisning på tvers av fag er det digitale vokabularprogrammet word generation, som brukes ved Lesesentret i Stavanger.

Gjennom revisjonens samtaler ved de ulike skolene, fremkommer variasjoner i hvordan samarbeidet med PPT innen systemrettet arbeid oppfattes. Ved noen skoler vurderes samarbeidet til å være svært godt, og PPT løftes frem som en viktig aktør i å veilede lærerne innen tilpasset opplæring. Ved andre skoler blir det sagt at bidraget fra PPT er viktig, men at det bør være svært mye mer omfattende enn i dag, for å kunne gi resultater i form av god tilpasset opplæring. Med dagens ressurser er PPT enten for sjelden på besøk, eller besøkstiden går med til møter og oppfølging av elever med spesialundervisning - ikke til veiledning av lærere på systemnivå.

4.4 Vurdering

Revisor vurderer kommunen til å gjøre et tilfredsstillende arbeid, for å sikre at PPT gir veiledning innen systemrettet arbeid i grunnskolen.

Revisor registrerer likevel at både enkelte skoler samt PPT, også opplever utfordringer i samarbeidet. Dette dreier seg blant annet om PPTs tilgjengelighet for skolen for veiledning innen systemrettet arbeid, samt skolenes oppfølging innen dette. Samtidig opplyser oppvekstsjef å være bevisst på utfordringene, og har startet et arbeid for å bedre koordineringen mellom skole og PPT.

4.5 Konklusjon og anbefaling

Samarbeidet om tilpasset opplæring på systemnivå mellom skole og PPT, er generelt sett tilfredsstillende. Likevel finnes det muligheter for forbedring, og revisor anbefaler at kommunen fortsetter arbeidet med å sikre en god koordinering av samarbeidet om tilpasset opplæring, mellom skolene og PPT. Dette gjelder blant annet koordinering av PPTs veiledning i grunnskolen, samt skolenes oppfølging av PPTs veiledning.

5. LÆRERTETTHET I GRUNNSKOLEN

5.1 Problemstilling

Er det tilfredsstillende lærertetthet i grunnskolen i Namsos?

5.2 Revisjonskriterium

I skolen skal forholdet mellom tallet på lærere og elever i ordinær undervisning i skoleåret 2018–2019 maksimalt være

- a) 16 elever per lærer på 1.–4. årstrinn
- b) 21 elever per lærer på 5.–7. årstrinn
- c) 21 elever per lærer på 8.–10. årstrinn.

I tillegg til å vurdere om kommunen oppfyller ovenstående krav til lærertetthet, vil revisjonen i dette kapitlet diskutere om lærertettheten i skolene er tilstrekkelig til å gi tilpasset opplæring. Det er ikke knyttet kriterier til dette, fordi det ikke foreligger hensiktsmessige kilder til slike kriterier. Temaet er likevel omhandlet, etter ønske fra kontrollutvalget i Namsos kommune.

5.3 Data

Lærertettheten i skolene i Namsos er ifølge kvalitetsmeldingen for grunnskolene 2017-2018 på et tilfredsstillende nivå, og er på nivå med sammenlignbare kommuner.

I kommunens årsrapport 2017 opplyses likevel at det er utfordrende å kunne gi tilstrekkelig tilpasset opplæring grunnet for få lærerressurser, spesielt i store klasser.

Lærertettheten målt i antall elever pr lærer skoleåret 2017 – 2018, er gjengitt i tabell 1 nedenfor. Som tabellen viser, er antall elever pr lærer i Namsos i henhold til krav i den nye lærernormen for 2018-2019, beskrevet i kriteriene overfor. Antall elever per lærer er dessuten noe lavere enn i KOSTRA-gruppe 11 samt gjennomsnittet for landet.

Dagens lærertetthet i Namsos kommune tilfredsstillende forøvrig de noe strengere kravene i lærernormen som trer i kraft 1. august 2019.

Tabell 1: Antall elever pr lærer skoleåret 2017-2018. Kilde: Kvalitetsmelding for grunnskolene i Namsos kommune 2017 – 2018.

Skoletrinn	Namsos	KOSTRA-gruppe 11	Gjennomsnitt Norge
1.-7. trinn	11,2	11,6	13,0
8.-10- trinn	12,7	13,3	14,4

Lærertetthet målt i antall elevtimer pr lærertime som går til undervisning i 2018 tegner et tilsvarende bilde, jf. tabell 2 nedenfor.

Tabell 2: Elevtimer pr lærertime i 2018. Kilde: <https://www.ssb.no/kommunefakta/kostra/namsos/grunnskolen>

Skoletrinn	Namsos	KOSTRA-gruppe 11	Gjennomsnitt Norge
1-10 trinn	15,7	15,0	16,0

Gruppestørrelsen for klasser 1-10 trinn i Namsos i 2017 er gjengitt nedenfor. Som tabell 3 viser, er gjennomsnittlig gruppestørrelse i Namsos noe lavere enn gjennomsnittet for landet.

Tabell 3: Gruppestørrelse i skoleklasser 2017. Kilde: <https://www.ssb.no/statbank/table/12285/tableViewLayout1/>

Skoletrinn	Namsos	KOSTRA-gruppe 11	Gjennomsnitt Norge
1-10 trinn	11,7	12,1	13,5

O/AO bekrefter at lærertettheten i skolene i Namsos ikke er lavere enn i sammenlignbare kommuner. På den annen side opplyser O/AO at undervisningssituasjonen, spesielt i store klasser og ved de større skolene, er utfordrende grunnet få lærerressurser. Dette medfører at det er utfordrende å kunne gi tilstrekkelig tilpasset opplæring. Årsaken til dette er at lærere her

trengs til spesialundervisning og at lærerressursen da kan bli knapp for utførelse av den tilpassede undervisningen som foregår innen rammen av ordinær undervisning. Statistikken for lærertetthet gir dermed ikke et helt korrekt bilde på den lærerressursen som er tilgjengelig for å gi tilpasset opplæring.

Enkelte rektorer opplever videre at lærerressursen ikke er god nok til å få gjennomført en god tilpasset opplæring. Dette kan ha ifølge enkelte rektorer som konsekvens at flere elever enn nødvendig henvises til PPT for utredning med tanke på spesialundervisning.

Flere henvisninger til spesialundervisning kan i sin tur føre til at PPT må bruke mye ressurser på utredning av enkeltelever, og derigjennom får mindre tilgjengelige ressurser til å veilede skolene innen regulær tilpasset opplæring. Denne mekanismen kan bli selvforsterkende, og over tid føre til lavere kvalitet på regulær tilpasset opplæring, og høyere andel spesialundervisning.

Som påpekt av en rektor, er tidsbruken ved sakkyndig utredning fra PPT av én elev på 40 timer. Isteden kunne PPT brukt 20 timer til å veilede innen tilpasset opplæring for denne eleven, og samtidig hatt tid til å veilede innen tilpasset opplæring også for andre elever. Skolen kan av og til oppleve at PPT ikke er tilgjengelige for veiledning, fordi de jobber med å skrive rapporter i forbindelse med spesialundervisning.

Noen respondenter har også pekt på at fokuset på ordinær tilpasset opplæring til fordel for spesialundervisning, har «utsatt problemet» og medført økning i spesialundervisning på ungdomstrinnet.

Bildet er likevel ikke ensidig, da enkelte rektorer ikke mener at ressursituasjonen hindrer skolen fra å gjennomføre god tilpasning i undervisningen.

Det som uansett kan fastslås, er at andelen spesialundervisning i skolene i Namsos har svingt relativt mye i perioden 2012 til 2018, jf. tabell 4 nedenfor. Andelen var på et relativt høyt nivå frem til 2013. I 2014 ble andelen omtrent halvert, til et nivå langt under nasjonalt gjennomsnitt, i tråd med kommunens satsing på tilpasset opplæring innenfor rammen av regulær undervisning. Siden dette har andelen steget årlig, og var i 2018 tilbake på et nivå som ligner landsgjennomsnittet og gjennomsnittet for kommuner i KOSTRA-gruppe 11.

Tabell 4: Elever i kommunale og private grunnskoler (alle trinn) som får spesialundervisning (prosent)

År	Namsos	KOSTRA-gruppe 11	Gjennomsnitt Norge
2018	8,2	8,6	7,9
2017	6,7	8,6	7,8
2016	5,8	8,3	7,8
2015	4,8	8,2	7,9
2014	6,1	8,4	8,0
2013	11,9	9,2	8,3
2012	11,1	10,0	8,5

Dersom man ser på driftsutgifter til grunnskolen i Namsos pr innbygger 6-15 år (tabell 5) avviker disse ikke vesentlig fra landsgjennomsnittet, likevel er driftsutgiftene en del lavere enn gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 11. Driftsutgiftene til skole i prosent av samlede netto driftsutgifter (tabell 6) varierer over år, men avviker ikke vesentlig fra landsgjennomsnittet og KOSTRA-gruppe 11.

Tabell 5: Netto driftsutgifter til grunnskolesektor, per innbygger 6-15 år.

År	Namsos	KOSTRA-gruppe 11	Gjennomsnitt Norge
2018	107 051	121 494	112 430
2017	108 303	116 553	108 033
2016	105 779	113 089	104 956
2015	104 883	110 458	104 742
2014	102 854	109 001	103 072
2013	100 201	105 826	100 483
2012	96 519	102 937	94 427

Tabell 6: Netto driftsutgifter til grunnskolesektor, i prosent av samlede netto driftsutgifter.

År	Namsos	KOSTRA-gruppe 11	Gjennomsnitt Norge
2018	21,3	23,2	23,1
2017	23,7	23,4	22,5
2016	23,6	23,8	22,5
2015	25,6	24,2	23,6
2014	25,5	24,4	23,4
2013	25,2	24,5	23,5
2012	24,9	25,1	24,0

Oppvekstsjef / assisterende oppvekstsjef (O/AO) opplyser at det ikke nødvendigvis er en direkte sammenheng mellom færre lærerressurser og økning i spesialundervisning. For eksempel ble det gjennomført et kutt i 20 lærerstillinger i kommunen i 2014. Det samme året hadde man oppnådd en sterk reduksjon i andel spesialundervisning, etter en koordinert innsats mellom skolene og PPT. Kommunen ønsket da å legge mer vekt på regulær tilpasset undervisning fremfor spesialundervisning. Til tross for kutt i lærerstillinger, opplevde man en ytterligere nedgang i spesialundervisning året etter (2015). Dette kan ifølge O/AO indikere at det ikke bare er antall lærerstillinger alene som forklarer økningen i spesialundervisning.

O/AO opplyser at det ikke finnes noen enkelt faktor som forklarer årsaken til økningen i spesialundervisning de siste årene, og at bildet er sammensatt. Én medvirkende årsak kan være at satsing på lesekurs har tatt fokus vekk fra annen tilpasset opplæring. En annen faktor kan være økningen i antall flyktninger, som kan ha større behov for spesialundervisning. Dessuten kan struktur og organisering ved de enkelte skolene spille inn.

O/AO påpeker for øvrig at en meget lav andel spesialundervisning ikke nødvendigvis er kun positivt, selv om kommunen generelt ønsker mer fokus på regulær tilpasset opplæring. Noen elever har reelt behov for spesialundervisning, og vil ikke ha tilstrekkelig utbytte av regulær tilpasset opplæring. I lys av dette kan en andel på 7-8 prosent spesialundervisning i Namsos kommune være fornuftig ifølge O/AO, slik organiseringen av spesialundervisning er i dag.

Det er for øvrig, ifølge O/AO, indikasjoner på at det kommer endringer i hvordan man organiserer spesialundervisning i skolene, med ytterligere vekt på regulær tilpasset opplæring.

Dette er imidlertid endringer som vurderes nasjonalt og som Namsos kommune ikke initierer på egenhånd.

5.4 Vurdering

Namsos kommune oppfyller kravene til lærertetthet i grunnskolen i 2018, som er beskrevet i forskrift til opplæringsloven.

Fra 1. august 2019 blir kravene til lærertetthet i forskriften noe strengere. Kommunen vil innfri også de nye kravene gjeldende fra august 2019, dersom lærertettheten fra 2018 ikke forandres vesentlig.

Som det fremkommer av datadelen i rapporten, har det vært en jevn økning i andelen spesialundervisning i skolene i Namsos, fra 4,8 % i 2015 til 8,2 % i 2018. De tidligere lave andelenes spesialundervisning i skolen skyldes en kommunal satsing på tilpasset undervisning i rammen av ordinær undervisning, fremfor spesialundervisning.

Tilgjengelig datamateriale viser ikke en direkte sammenheng i tid mellom reduserte ressurser til skolen, og økning i andel spesialundervisning. Kutt i ressurser til skolen kan derfor neppe alene forklare økningen i spesialundervisning. Likevel kan kutt i lærerstillinger føre til dårligere ordinær tilpasset undervisning og derigjennom er økning i spesialundervisning.

Andre faktorer kan også medvirke til økningen, deriblant endringer i elevgrunnlaget samt hvordan tilgjengelige ressurser prioriteres til ulike formål i skolen. Økningen i spesialundervisning fra 2015 til 2018 er for øvrig såpass stor at endringer i elevgrunnlaget alene, neppe er en tilstrekkelig forklaring.

5.5 Konklusjon og anbefaling

Det er tilfredsstillende lærertetthet i grunnskolen i Namsos.

Revisjonen tar ikke stilling til om enkelte utfordringer med å gi tilpasset opplæring, omtalt i kapittel 3, skyldes for lite ressurser til grunnskolen, eller om de skyldes hvordan tilgjengelige ressurser i grunnskolen anvendes. Det kan likevel kommenteres at grunnskolene i Namsos tilfredsstiller kravene til lærertetthet i lærernormen. Ressurssituasjonen i grunnskolen i Namsos er heller ikke vesentlig forskjellig fra kommuner i KOSTRA-gruppe 11 eller landsgjennomsnittet.

KILDER

- Utdanningsdirektoratets veileder til tilpasset undervisning.
<https://www.udir.no/laring-og-trivsel/tilpasset-opplaring/intensiv-opplaring/2/>
- RefLex – hjelp til å vurdere egen praksis (Utdanningsdirektoratet).
<https://www.udir.no/reflex>

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis.

Nedenfor følger anvendte kriterier, med kilder til disse spesifisert etter hvert kriterium.

Vurdere elever med tanke på tilpasset opplæring:

Kriterier:

- Skolen skal gjennomføre nasjonal kartlegging i lesing på 1. til 3. trinn samt i regning på 2. trinn.
- Skolen skal gjennomføre nasjonal prøve i lesing, regning og engelsk i 5. og 8. trinn samt lesing og regning i 9. trinn.
- Skolen skal ha en innarbeidet fremgangsmåte for å sikre at lærerne systematisk og løpende vurderer om alle elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.
- Skolen skal gjennomføre årlig individuell gjennomgang av alle elever, der relevant pedagogisk personale deltar.

Kilde til kriterier:

- Forskrift til opplæringsloven § 3-11: «Underegsvurdering i fag skal brukast som ein reiskap i læreprosessen, som grunnlag for tilpassa opplæring og bidra til at eleven, lærlingen, praksisbrevkandidaten og lærekandidaten aukar kompetansen sin i fag. Underegsvurderinga i fag, i orden og i åtferd skal givast løpande og systematisk og kan vere både munnleg og skriftleg.»
- Opplæringsloven § 3-1: «Elevar i offentleg grunnskoleopplæring og elevar, lærlingar, praksisbrevkandidatar og lærekandidatar i offentleg vidaregåande opplæring har rett til vurdering etter reglane i dette kapitlet. Retten til vurdering inneber både ein rett til underegsvurdering og sluttvurdering og ein rett til dokumentasjon av opplæringa.»
- Utdanningsdirektoratets publikasjoner om nasjonale kartlegginger og nasjonale prøver. (<https://www.udir.no/eksamen-og-prover/prover/nasjonale-prover/om-nasjonale-prover/> & <https://www.minskole.no/DynamicContent/Documents/35-94e38480-2f5a-4e68-acfd-242450a5ed5f.pdf>)

Gjennomføre tilpasset opplæring:

Kriterier:

- Elevene skal få opplæring som er tilpasset evnene og forutsetninger til elevene. Fremgangsmåter for tilpasset undervisning skal være kjent i lærerkollegiet.
- Elever i 1.-4. trinn som står i fare for å henge etter i lesing, skriving eller regning, skal raskt få intensiv opplæring for å oppnå forventet progresjon.

Kilde til kriterier:

- Opplæringsloven § 1-3: «Opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven, lærlingen, praksisbrevkandidaten og lære kandidat.»
- Opplæringsloven § 5-4: «Skolen skal ha vurdert og eventuelt prøvd ut tiltak innanfor det ordinære opplæringstilbodet med sikte på å gi eleven tilfredsstillande utbytte før det blir gjort sakkunnig vurdering.»
- Opplæringsloven § 1-4: «På 1. til 4. årstrinn skal skolen sørge for at elevar som står i fare for å bli hengande etter i lesing, skriving eller rekning, raskt får eigna intensiv opplæring slik at forventa progresjon blir nådd (...).»
- Videre utledning gjort av utdanningsdirektoratet:

«Hvis en elev skårer under kritisk nivå på en kartleggingsprøve, tilsier dette at eleven må følges opp av skolen. Det er likevel viktig å understreke at resultatet fra kartleggingsprøver ikke alltid vil være egnet til å fange opp om en elev har behov for ekstra oppfølging. Hvis skolen legger for stor vekt på slike prøver, kan det føre til en uheldig vente-og-se-holdning som gjør at det går for lang tid før eleven får oppfølging. Skolen kan heller ikke vente på resultat fra en kommende kartleggingsprøve før de setter i gang intensiv opplæring dersom de ser at en

elev står i fare for å bli hengende etter. Dette må ses i sammenheng med den lave terskelen for å følge opp elever.»⁹

Ved utarbeiding av kriterier er dessuten brukt utdanningsdirektoratets verktøy RefLex, for egenvurdering i skolen: <https://reflex.udir.no/egenvurdering/oversikt>

Samarbeid mellom grunnskole og PPT om tilpasset opplæring

Kriterium:

- Kommunen skal sørge for at PPT gir veiledning innen systemrettet arbeid i grunnskolen.

Kilde til kriterium:

- Opplæringsloven § 5-6, 2. ledd: «Tenesta skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å leggje opplæringa betre til rette for elevar med særlege behov. (...)»

Lærertetthet og Ressurser i grunnskolen

Kriterium:

I skolen skal forholdet mellom tallet på lærere og elever i ordinær undervisning i skoleåret 2018–2019 maksimalt være

- a) 16 elever per lærer på 1.–4. årstrinn
- b) 21 elever per lærer på 5.–7. årstrinn
- c) 21 elever per lærer på 8.–10. årstrinn.

Kilde til kriterium: Kriteriet er direkte hentet fra Forskrift til opplæringsloven § 14A-1.

⁹ Utdanningsdirektoratets veileder til tilpasset undervisning. <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/tilpasset-opplaring/intensiv-opplaring/2/>

VEDLEGG 2 – HØRINGSSVAR

En foreløpig rapport ble sendt på høring til rådmannen og oppvekstsjefen i Namsos kommune 02.05.19. Rådmannens høringssvar (v/ oppvekstsjef) ble sendt til revisjonen 15.05.19, og er gjengitt nedenfor.

Vi har sett på – og diskutert rapporten og har ingen kommentarer til innhold, premisser eller vurderinger som er gjort i rapporten slik den foreligger nå.

Vi mener den gir et riktig inntrykk av status og utfordringer p.t

Mvh

Roger Nilsen Sæthre. Tlf 99 45 62 72

Kommunalsjef oppvekst og opplæring



Namsos kommune
- et godt sted å leve

M Revisjon

Postadresse: Postboks 2565, 7735 STEINKJER

Hovedkontor: Fylkets Hus, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no