

Tilpasset opplæring og spesialundervisning

Ål kommune

Sammendrag

Bestilling:

Kontrollutvalget i Ål kommune ba i møte den 1. september 2020 Viken kommunerevisjon IKS, foreta en vurdering av kontrollutvalgets forslag til områder for forvaltningsrevisjon og komme med forslag til prosjektplaner til deres møte den 23. november 2020.

På bakgrunn av vår utredning av de foreslåtte områder valgte vi å utarbeide følgende prosjektplan på tema «Skolebasert vurdering på skolene i kommunen.» I kontrollutvalgsmøte den 23. november 2020 besluttet imidlertid kontrollutvalget at de ønsket en prosjektplan på området tilpasset opplæring og spesialundervisning i stedet. Dette på bakgrunn av det hadde vært et aktuelt tema i kommunen over år.

Det ble derfor besluttet i møte den 23. november 2020 at VKR skulle utarbeide prosjektplan på tema – Tilpasset opplæring og spesialundervisning.

Formål:

Å undersøke om skolene i kommunen gjennomfører tilpasset opplæring og spesialundervisning i henhold til krav i opplæringsloven med tilhørende forskrift.

Problemstillinger som er vedtatt for forvaltningsrevisjonen:

1. Sikrer kommunen og de utvalgte skolene i Ål kommune at alle barn får et best mulig utbytte av opplæringen i fellesskapet i klassen?
2. Sikrer kommunen at elever som ikke har et tilfredsstillende læringsutbytte innenfor rammen av det ordinære og har krav på spesialundervisning får tilbud om det?
3. Skolens kompetanse på organisering, differensiering og gjennomføring av tilpasset undervisning og spesialundervisning.
 - Bruk av faglærte/ufaglærte lærere i spesialundervisningen

Metode

Vi gjennomførte oppstartsmøte med den kommunale ledelsen for å orientere om forvaltningsrevisjonen, avklare spørsmål og planlegge gjennomføringen. Fra Ål kommune deltok rektorene ved de tre skolen, leder for PPT, oppvekstsjefen og rådgiver ved oppvekstkontoret (revisjonens kontaktperson). I oppstartsmøtet gav skolelederne og leder for PPT en orientering om sine virksomheter.

Etter oppstartsmøtet fikk revisjonen tilsendt dokumentasjon fra kommunen og det ble på et senere tidspunkt oversendt tidsplan for intervjuene med de enkelte skolene og PPT. Her var det lagt til rette

for intervju med elever som mottok spesialundervisning, samt elever som mottok ordinær tilpasset opplæring.

Vi gjennomførte i oktober 2021 separate møter/ intervjuer både digitalt og stedlig med lederne ved de tre skolene og PPT, ansatte på skolene og PPT, elever og foreldre. Intervjuene med de ansatte ved skolene og PPT var gruppeintervjuer. Totalt snakket vi med 59 elever, foresatte, ansatte og ledere i denne revisjonen.

Funn og anbefalinger

Forvaltningsrevisjonens første problemstilling:

Gjennomgangen vår viser at kommunen har etablert og iverksatt tiltak for å ivareta elevenes rett til tilpasset opplæring og kravet om tidlig innsats. Det har etablert styringsdokumenter og valgt BTI modellen som arbeidsverktøy for kommunen. Revisjonen viser likevel at verken styringsverktøyet eller valgt arbeidsverktøy er fullt ut implementert i de reviderte skolene eller av PPT. Dette får betydning for den tilpassede opplæringen som gis i skolene. Vi ser at de tre skolene som var en del av revisjonen alle har ulike utfordringer med tilpasset opplæring og at de mangler system for arbeidet. Vi mener dette er uheldig og kan føre til at elever ikke får tilpasset opplæringen til sine evner og forutsetning, samt at det kan bidra til at flere elever enn nødvendig får vedtak om spesialundervisning. Dersom kommunen ikke lykkes med arbeidet med tilpasset opplæring, kan det i sin tur føre til at flere elever enn nødvendig får spesialundervisning, samtidig som kommunen har nettopp det motsatte som målsetning; å *redusere* antall små vedtak om spesialundervisning.

Foresatte ved de ulike skolene opplevde også at skolene ikke var flink nok til å gi tilstrekkelig informasjon hva gjelder tilpasninger i klassen og mot enkeltelever. Noen av de foresatte fortalte også at skolen måtte bli bedre til å informere generelt. Innsendt dokumentasjon og i samtaler med ansatte og ledelsen kommer det frem at skolene har fokus på å ha god kontakt med foresatte. Dette er også i samsvar med kommunens satsning på foreldrenettverk. Men dette nettverket ennå ikke fullt ut etablert på revisjonstidspunktet. På bakgrunn av dette mener VKR at kommunen og skolene fortsatt bør ha fokus på å informere foresatte tilstrekkelig og på en forståelig måte om forhold ved skolen som angår tilpasset opplæring og satsninger knyttet til det. Det være seg både skolens egne satsninger/tiltak og kommunale tiltak.

Skolen etablerte også i 2018 et prosjekt der de tilførte enkelte skoler miljøveiledere. De første miljøveilederne ble ansatt i skolen høsten 2019. Kommunen forteller at dette startet som er prosjekt uten at det var utarbeidet et klart mandat for prosjektet og miljøveilederens oppgaver. Det førte til at de ble brukt på elever med vedtak om spesialundervisning, da det der er et umettelig behov for oppfølging av dem.

Miljøveilederne er ikke pedagoger, men har annen tre-årig høyskoleutdanning. To av skolene som var en del av revisjonene har miljøveiledere. Gjennomgangen viste at skolene ikke har etablert et system for hvordan disse miljøveilederne skal brukes. Det blir sagt at de arbeider med å finne ut hvordan de best kan bruke disse på skolene og gjøre de ansatte kjent med hvordan de kan bruke

miljøveilederne inn i sine klasser. Her mener revisjonen at kommunen bør sikre at kommunen og skolene klargjør hvordan miljøveilederne skal brukes i skolen og hvordan deres kompetanse kan bidra til å ivareta elevenes rett til opplæring tilpasset deres evner og forutsetninger.

PPT skal bistå kommunen og skolen i deres arbeid etter BTI modellen i tillegg til at de skal arbeide systemrettet mot skoler, der det er behov for det. Kommunen har etablert rutiner for dette i BTI modellen, men som sagt over er den ennå ikke fullt ut implementert i skolene og blant de som har oppgaver i henhold til den. Revisjonen viser også til at det er ulik oppfatning på skolene hvor godt samarbeidet med primærkontaktene er og hvor godt skolene blir fulgt opp når det gjelder systemrettet arbeid. Noe av det som blir sagt er at:

- Primærkontakten ved skolene ikke kjenner skolen godt nok verken hva gjelder organisering eller valg av læringsstrategier
- Primærkontakten er lite tilgjengelig
- PPTs systemrettede arbeid (som blant annet skal bidra til mindre spesialundervisning) ikke alltid følger skolene tett nok eller gir tilstrekkelig veiledning.

På bakgrunn av dette mener vi kommunen bør arbeide for å etablere et bedre system for skolenes og PPT samarbeide både hva gjelder systemrettet arbeid og veiledning i forbindelse med tilpasset opplæring.

Til slutt vil vi peke på at kommunen må vurdere om elever som har stort skolefravær som følge av skolevegring skal få tilbud om hjemmeskole. Dette for å sikre at skolen ivaretar sin opplæringsplikt i henhold til opplæringsloven.

Forvaltningsrevisjonens andre problemstilling

Dette er omhandlet i kapittel 7.3.

Den sakkyndige vurderingen må være så utførlig at skolen ikke er i tvil om hva PP-tjenesten egentlig tilrår, når enkeltvedtak om spesialundervisning skal gjøres.

Av innsendte sakkyndige vurderinger ser vi at de tilfredsstiller kravene til innhold.

Skolene er likevel ikke fornøyd med de sakkyndige vurderingene. De forteller i samtaler at de opplever dem som for omfattende, at de angir for mange tiltak og at PPT ikke observerer godt nok på skolene og inne i klassene før de utarbeider sakkyndig vurdering. Det siste fører til at de ikke kjenner godt nok til skolenes og klassenes organisering og tilrettelegging av undervisningen over tid. Det mener skolene gjenspeiles i den sakkyndige vurderingen. Dette inntrykket forsterkes av at PPT har organisert seg slik at primærkontakten til skolen ikke nødvendigvis er den som har skrevet den sakkyndige vurderingen.

På bakgrunn av dette mener vi at kommunen bør sikre at PPT og skolen samarbeider godt under utarbeidelsen av den sakkyndige vurderingen, samt at PPT bistår skolen i arbeidet med å forstå og

sortere tiltakene i den sakkyndige vurderingen. Dette for å sikre at skolen legger den sakkyndige vurderingen til grunn i sitt arbeid med elever med vedtak som spesialundervisning, med mindre skolen særskilt har fraveket vurderingen i sitt vedtak. Dette må imidlertid ivaretas uten at PPT uavhengighet svekkes.

PPT skal utarbeide sakkyndig vurdering «innen rimelig tid»

Kravet om at saken skal behandles «innen rimelig tid» innebærer blant annet at PP-tjenesten eller skoleeier ikke kan innføre ventelister for utredning av en elevs behov for spesialundervisning.

En venteliste strider mot elevens rett til spesialundervisning. Elevens rett til spesialundervisning skal ikke treneres på grunn av lang saksbehandlingstid hos PP-tjenesten.

Økonomiske og kapasitetsmessige årsaker til at elever ikke utredes, er ikke en gyldig grunn for at det tar lang tid til å utarbeide en sakkyndig vurdering.

Vår gjennomgang viser at PPT har rutiner som beskriver at en sakkyndig vurdering ikke skal ta lengre tid enn tre måneder fra all nødvendig informasjon foreligger. Dersom PPT ser at de grunnet manglende informasjon fra skolen eller andre instanser vil bruke lengre tid på sin sakkyndige vurdering skal de varsle skolen om dette.

I samtaler med både leder for PPT og skolene kom det frem at PPT i noen saker bruker mer enn tre måneder på sin sakkyndige vurdering og at dette særlig var aktuelt den siste tiden grunnet manglende ressurser hos PPT.

Til dette forteller kommune at det er viktig å ta med seg at det ikke er lett å rekruttere til ledige stillinger i PPT og ansatte vikarer ved vakanser. Grunnet at det søkes etter både en faglig kompetanse og egnethet hos den enkelte søker. De har opplevd å lyse ut stillinger, uten at noen har søkt på disse. PPT og kommunen mener likevel de har tilstrekkelige ressurser ved full bemanning, men at de er sårbare ved sykdom.

Vår vurdering er at PPT har som mål og i flere saker utarbeider sakkyndig vurdering innen rimelig tid. Imidlertid har de den senere tiden oversittet fristen i flere saker, grunnet ressursproblemer. Vi finner derfor at kommunen bør sikre at PPT til enhver tid har tilstrekkelige ressurser til at de kan utarbeide sakkyndige vurderinger innen rimelig tid. Vi vil her gjøre kommunen oppmerksom på at de ikke har anledning til å operere med ventelister, samt at økonomiske og kapasitetsmessige årsaker til at elever ikke utredes, ikke en gyldig grunn for at det tar lang tid til å utarbeide en sakkyndig vurdering.

Dette er omhandlet i kapittel 7.2 i rapporten.

Etter at PP-tjenesten har oversendt sin sakkyndige vurdering til skolen, skal skolen vurdere og avgjøre om eleven har rett til spesialundervisning.

I kommunens rutine «Oppad Sikker Arbeidsflyt skole» har rutine for at skolen skal innhente samtykke fra foresatte før de treffer vedtak. I elevmappene ser vi at skolene innhenter samtykke fra foresatte før de treffer vedtak om spesialundervisning. Først når det foreligger samtykke fra foresatte vil rektor vurdere å treffe vedtak og ifølge rutinene skal det skje uten ugrunnet opphold. I samtaler med ledelsen ved skolene kom det frem at dette ble fulgt i de fleste sakene.

Ledelsen forteller også at det er sjelden de fraviker den sakkyndige vurderingen, men at det likevel skjer oftere nå enn før da de har bedre tilrettelegging på skolen nå enn tidligere. Ledelsen peker på at dette også kan skyldes at PPT i sin utredningsprosess ikke observerer godt nok hvordan skolene er organisert og hvordan de enkelte klassene tilrettelegger opplæringen. Ledelsen ved skolen er klar over at dersom de fraviker den sakkyndige vurderingen skal de begrunne dette særskilt.

I innsendte elevmapper ser vi at skolene i flere saker har fraveket sakkyndig vurdering i vedtak om spesialundervisning uten at de har begrunnet dette særskilt. Dette gjelder omfanget av spesialundervisning. Det har tildelt færre timer med spesialundervisning enn det sakkyndig instans har anbefalt, uten at det fremkommer av skolens vedtak hvordan de har tilrettelagt undervisningen for å sikre at disse elevene får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Dette gjelder hovedsakelig ungdomsskolen.

Kommunen bør sikre at skolene begrunner det særskilt i sine spesialundervisningsvedtak når de fraviker sakkyndig vurdering. Dette gjelder særlig når de reduserer omfanget av spesialundervisningen i forhold til det PPT anbefaler i sin sakkyndige vurdering.

I både samtaler og innsendt dokumentasjon ser vi at sakkyndig vurdering, spesialundervisningsvedtak og IOP ikke foreligger før etter høstferien. Det vil si flere måneder etter skolestart. Kommunen bør her sikre at PPT og skolen tilpasser sitt arbeide, slik at eleven får sakkyndig vurdering og vedtak kort tid etter skolestart. Vi vil her vise til at skolen ikke kan yte spesialundervisning uten at det foreligger sakkyndig vurdering og vedtak. Videre har skolen ikke anledning til å treffe enkeltvedtak om spesialundervisning, uten at det foreligger sakkyndig vurdering. Det vil si at dersom skolen ikke treffer vedtak om spesialundervisning før i november/desember vil elever med rett til spesialundervisning ikke få oppfylt sin rett til et tilfredsstillende utbytte av opplæringen før første semester nesten er ferdig. Noe som er både uheldig og ulovlig.

Innsendt dokumentasjon fra en skole som gir oversikt over saksbehandlingstiden skoleåret 2020/2021 viser at skolen i enkelte saker bruker lang tid på å treffe enkeltvedtak selv etter sakkyndig vurdering foreligger. Vår vurdering er derfor at kommunen bør sikre at skolene treffer spesialundervisningsvedtak uten ugrunnet opphold etter at sakkyndig vurdering foreligger.

Enkeltvedtaket skal angi elevens opplæringstilbud klart og tydelig.

I de spesialundervisningsvedtakene som kommunen og skolene har sendt inn mangler det begrunnelse når de fraviker sakkyndig vurdering til ugunst for eleven. Begrunnelsen i mange av de

spesialundervisningsvedtakene som ikke fraviker sakkyndig vurdering fremstår også som mangelfulle. Da de ikke beskriver opplæringstilbudet til den enkelte eleven klart og tydelig.

Kommunen bør sikre at skolene i enkeltvedtaket om spesialundervisning beskriver opplæringstilbudet til eleven klart og tydelig.

Elever som får spesialundervisning, skal ha individuell opplæringsplan

Kommunen har utarbeidet rutiner for IOP. Kommunen og skolene har lagt ved 26 elevmapper av disse har 9 mapper ikke IOP skoleåret 2020/2021.

Elever som får spesialundervisning, skal ha individuell opplæringsplan. Planen skal vise mål for og innholdet i opplæringen, og hvordan opplæringen skal drives. Av de IOP som foreligger fra forrige skoleår ser vi at de angir både langsiktige mål og mål for perioden, tiltak, metode, arbeidsmetode, organisering og læremidler. IOP inneholder dette for de enkelte fag som det skal gis spesialundervisning i.

På bakgrunn av dette mener vi at kommunen bør sørge for at det utarbeides IOP for alle elever med vedtak om spesialundervisning. Kommunen bør også sikre at det utarbeides IOP kort tid etter at sakkyndig vurdering og vedtak om spesialundervisning foreligger. Når PPT og skolene bruker lang tid på å utarbeide sakkyndig vurdering eller vedtak om spesialundervisning får dette igjen følger for utarbeidelsen av IOP. Det vil si at nesten halve skoleåret kan være ferdig før elevenes IOP foreligger.

På bakgrunn av at det i samtaler også kom frem at ikke alle de foresatte vi snakket med hadde fått tilsendt en kopi av IOP, finner vi at kommunen bør sikre dette.

Skolen skal en gang i året utarbeide skriftlig oversikt over den opplæringen eleven har fått, og en vurdering av elevens utvikling

I Rutinen «Oppad Sikker Arbeidsflyt skole» er det laget rutiner for utarbeidelse av årsrapport. I rutinen står det blant annet at rapporten skal inneholde en skriftlig oversikt over den opplæringen eleven har fått, og ei vurdering av elevens utvikling. Det står videre at utviklingen til eleven skal vurderes ut ifra målene som fremgår i IOP.

Skolene har lagt ved 26 elevmapper og det forelå årsrapport fra forrige skoleår i 21 av mappene. Det mangler således årsrapport for fem av elevene forrige skoleår.

Når det gjelder innholdet i årsrapporten viser innsendte årsrapporter at vurderingen av elevens utvikling er generell og ikke konkret knyttet opp mot opplæringsmålene i IOP. Videre fremkommer det ikke av årsrapporten en vurdering av hvorvidt tiltakene som er iverksatt har hatt ønsket effekt. Når det gjelder hvorvidt tiltak skal videreføres neste skoleår står det i noen årsrapporter kun ja eller nei.

På bakgrunn av ovenstående mener vi at kommunen bør sikre at skolene utarbeider årsrapport for alle elever som mottar spesialundervisning, samt at årsrapporten er konkret og gir en vurdering av elevens utvikling opp mot målene som er beskrevet i IOP-en.

Skolen må ha oversikt over eventuelle avvik mellom planlagt og faktisk gjennomført spesialundervisning. Tapte spesialundervisning skal tas igjen, dersom det er pedagogisk forsvarlig

Vår gjennomgang viser at to av de tre skolene, som er en del av revisjonen, har etablert system for å registrere elevers tap av spesialundervisning, der dette skyldes forhold ved skolen. Vi ser også at det i noen av IOP er oppgitt at spesialundervisning er gått tapt. Den tredje skolen har ikke etablert et system for å registrere tapte spesialundervisningstimer.

I samtaler med ledelsen og de ansatte på de tre skolen kommer det fram at ingen av skolene har etablert et system for å gi elever igjen tapte spesialundervisningstimer, uansett om det er pedagogisk forsvarlig eller ikke. Dette bekreftes av foresatte og elever.

Vår vurdering er dermed at kommunen bør sikre at skolene har oversikt over eventuelle avvik mellom planlagt og faktisk gjennomført spesialundervisning, samt at tapte spesialundervisning tas igjen dersom det er pedagogisk forsvarlig.

Forvaltningsrevisjonens tredje problemstilling

Skolen har plikt til å legge til rette for en opplæring som fremmer elevenes læringsutbytte. Det handler i hovedsak om lokalt arbeid med læreplanene, god vurderingspraksis, læringsmiljø og lærerkompetanse.

I arbeidet med å sette i verk tiltak for elever som strever faglig og/eller sosialt er det nødvendig at det er satt av tid til lokalt arbeid med læreplaner slik at undervisningspersonalet har en felles forståelse for hva eleven skal lære. Undervisningspersonalet må også være bevisst på hvordan det skal legges til rette for dette gjennom ulike typer organiseringer, arbeidsmåter og progresjon. Vurderingspraksisen ved skolen skal være knyttet til bestemmelsene om vurdering i forskrift til opplæringsloven og skal fremme læring hos elevene. Målet er å utvikle og opprettholde et positivt læringsmiljø for elevene.

Læreplanene er utformet slik at de gir handlingsrom for tilpasninger. Elevene skal kunne nå kompetansemålene, men de gjør det med ulik kvalitet og på ulikt nivå. Tilpasset opplæring innebærer at skolen må ta utgangspunkt i elevenes forkunnskaper og hvordan de lærer når skolen planlegger opplæringen ut fra læreplanen.

Prinsippet om tilpasset opplæring utfordrer skolens læringsmiljø, metodebruk og pedagogikk. Det tilsier at skolen aktivt tar hensyn til variasjoner blant elevene. Et viktig politisk mål er at det primært er lærere eller spesialpedagoger som skal gi spesialundervisning, men hver femte rektor ser på mangel på lærere med slik kompetanse som en faktor som «i stor grad» hindrer skolen i å gi god undervisning.

Barneombudets rapport «Uten mål og mening», Nordahl-utvalget og den påfølgende høringen, viste at mange er enige i at opplæringstilbudet for barn og elever med særskilte behov ofte er for dårlig. Ikke alle barn og elever får den hjelpen de trenger. Mange får hjelp for sent og møtes med for lave forventninger (Kunnskapsdepartementet, 2019).

I samtaler med ulike grupper kom det frem at skolene ikke utnyttet miljøveilederen optimalt i forhold til å bidra inn i skolenes arbeid med tilpasset opplæring. Det ble sagt av flere at de ble brukt som assistenter/fagarbeidere i stedet for at de fikk bidra med den fagkunnskapen de besittet i forhold til å bedre læringsmiljøet.

Ellers viser revisjonen til at kommunen og skolene arbeider differensiert. I samtalene med ulike grupper kom det frem at det i hovedsak er miljøveiledere, fagarbeidere og assistenter som yter spesialundervisningen både til elever som har 100% oppdekning og andre elever som er ute av klassene helt eller delvis. Det er her viktig at kommunen og skolen da sikrer at disse får oppfølging av pedagog i forhold til den opplæringen de skal yte.

Kommunen forteller også at det er vanskelig å rekruttere nødvendig kompetanse til skolene og PPT i Ål. Dette opplever de ved hver utlysning. Dette gjelder både fagkompetanse og den enkelte søkers egnethet. Dermed kan det hende at de mangler nødvendig kompetanse for å yte tilpasset opplæring og spesialundervisning i henhold til gjeldende regelverk i alle klasser og overfor alle elever i korte og lengre perioder gjennom skoleåret.

Anbefalinger

På bakgrunn av vurderingene vi har gjort, vil Viken kommunerevisjon IKS anbefale Ål kommune å sette inn tiltak for å:

- Sikre at både kommunen og de reviderte skolene har fokus på å etablere og implementere rutiner og retningslinjer for arbeidet med tilpasset opplæring.
- Sikre at skolene i praksis yter opplæring som er tilpasset den enkelte elevs evner og forutsetninger.
- Sikre at kommunen og skolene fortsatt har fokus på å informere foresatte tilstrekkelig og på en forståelig måte om forhold ved skolen som angår tilpasset opplæring og satsninger knyttet til det. Det være seg både skolens egne satsninger/tiltak og kommunale tiltak.
- Sikre at kommunen og skolene klargjør hvordan miljøveilederne skal brukes i skolen og hvordan deres kompetanse kan bidra til å ivareta elevenes rett til opplæring tilpasset deres evner og forutsetninger.
- Sikre at kommunen arbeider for å etablere et bedre system for skolenes og PPT samarbeid om arbeid og veiledning i forbindelse med tilpasset opplæring.
- Sikre at PPT og skolen samarbeider godt under utarbeidelsen av den sakkyndige
- Sikre at PPT bistår skolen i arbeidet med å forstå og sortere tiltakene i den sakkyndige vurderingen.

Når det gjelder elevenes individuelle rettigheter til spesialundervisning, anbefaler vi kommunen å sette inn tiltak for å:

- Sikre at PPT utarbeider sakkyndige vurderinger innen rimelig tid.
- Sikre at skolene treffer spesialundervisningsvedtak uten ugrunnet opphold etter at sakkyndig vurdering foreligger, at avvik fra tilrådingen fra PPT begrunnes og at elevens opplæringstilbud beskrives klart og tydelig.
- Sikre at det utarbeides individuell opplæringsplan kort tid etter at sakkyndig vurdering og vedtak om spesialundervisning foreligger og før spesialundervisning igangsettes, og at foresatte får tilsendt kopi.
- Sikre at skolene utarbeider årsrapport for alle elever som mottar spesialundervisning, samt at årsrapporten er konkret og gir en vurdering av elevens utvikling opp mot målene som er beskrevet i den individuelle opplæringsplanen.
- Sikre at skolene har oversikt over eventuelle avvik mellom planlagt og faktisk gjennomført spesialundervisning, samt at tappt spesialundervisning tas igjen dersom det er pedagogisk forsvarlig.

Anbefalingene gjelder både skolene som med i revisjonen, kommunen og PPT. Ettersom observasjonene på tvers av skolene er relativt like, mener vi rådmannen bør vurdere å selv undersøke om anbefalingene er relevante også for Ål kommunes to andre barneskoler.

Innhold

1.	Innledning.....	13
1.1.	Bakgrunn for prosjektet	13
1.2.	Problemstillinger	13
1.3.	Avgrensning av undersøkelsen.....	14
1.4.	Leseveiledning.....	14
2.	Metode	15
2.1.	Generelt	15
2.2.	Personvern	17
3.	Revisjonskriterier.....	19
3.1.	Sentrale kilder til revisjonskriterier	19
	Utledelede revisjonskriterier problemstilling 1.....	20
3.2.	Utledelede revisjonskriterier problemstilling 2	21
3.3.	Problemstilling 3	25
4.	Bakgrunnskunnskap.....	27
4.1.	Innledning og revisjonens kommentar.....	27
4.2.	Forholdet mellom ordinær opplæring, tilpasset opplæring og spesialundervisning	27
4.3.	Illustrasjon av vanlig saksgang	28
4.4.	Barneombudets fagrapport «Uten mål og mening?», 2017	28
4.5.	Nordahl-gruppen: «Inkluderende fellesskap for barn og unge», 2018	30
4.6.	Meld. St. 6 (2019-2020).....	31
4.7.	Fylkesmennenes tilsyn i 2019	31
4.8.	Forslag til ny opplæringslov	32
5.	Beskrivelse av reviderte enheter i kommunen.....	33
5.1.	Pedagogisk psykologisk tjeneste	33
5.2.	Ål ungdomsskule	36
5.3.	Nedre Ål skule	36
5.4.	Skattebøl skule	37
6.	Ål kommune – tilpasset opplæring	38
6.1.	PPT.....	38
6.2.	Kommunen og skolene.....	40
	Opplysninger fra kommunen.....	40
	Ål ungdomsskule.....	42
	Nedre Ål skule.....	44
	Skattebøl skule.....	48
6.3.	Revisjonens vurdering.....	52
7.	Ål kommune - spesialundervisning.....	54
7.1.	PPT	55
	Prosedyrer m.m.	55
	Elevmapper	56

	Samtaler	56
7.2.	Kommunen og skolene.....	57
	Kommunens sentrale rutiner og opplysninger felles for skolene	57
	Nedre Ål skule.....	59
	Ål ungdomsskule.....	59
	Skattebøl skule.....	60
7.3.	Revisjonens vurdering.....	61
	Henvvisning til PPT	61
	Plikt til å rådføre seg med elev og foresatte	61
	Den sakkyndige vurderingen.....	61
	Saksbehandlingstid for sakkyndig vurdering.....	62
	Skolenes vedtak om spesialundervisning.....	63
	Enkeltvedtakets innhold	65
	Individuell opplæringsplan.....	65
	Gjennomføring av spesialundervisning	66
	Årsrapport.....	66
	Oversikt over tappt spesialundervisning	67
8.	Ål kommune – Kompetanse om organisering, differensiering og gjennomføring av tilpasset opplæring og spesialundervisning	69
8.1.	Fakta	69
8.2.	Revisjonens kommentarer	74
9.	Oppsummering, konklusjon og anbefalinger	76
9.1.	Oppsummering og konklusjon – problemstilling 1.....	76
9.2.	Oppsummering og konklusjon – problemstilling 2	77
9.3.	Oppsummering – problemstilling 3	82
9.4.	Anbefalinger	83
9.5.	Andre forhold.....	84
	Referanser	85
	Vedlegg 1 – Uttalelse fra rådmann, 20. januar 2022.....	86
	Vedlegg 2 – RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon.....	88

1. Innledning

1.1. Bakgrunn for prosjektet

Kontrollutvalget i Ål kommune ba i møte den 1. september 2020 Viken kommunerevisjon IKS, foreta en vurdering av kontrollutvalgets forslag til områder for forvaltningsrevisjon og komme med forslag til prosjektplaner til deres møte den 23. november 2020.

På bakgrunn av vår utredning av de foreslåtte områder valgte vi å utarbeide følgende prosjektplan på tema «Skolebasert vurdering på skolene i kommunen.» I kontrollutvalgsmøte den 23. november 2020 besluttet imidlertid kontrollutvalget at de ønsket en prosjektplan på området tilpasset opplæring og spesialundervisning i stedet. Dette på bakgrunn av det hadde vært et aktuelt tema i kommunen over år.

Det ble derfor besluttet i møte den 23. november 2020 at VKR skulle utarbeide prosjektplan på tema – Tilpasset opplæring og spesialundervisning.

Kontrollutvalget i Ål kommune vedtok deretter at Viken kommunerevisjon IKS skulle gjennomføre en forvaltningsrevisjon av tilpasset opplæring og spesialundervisning i kommunen.

Revisjonen skulle i utgangspunktet gjennomføres våren 2021, men grunnet henvendelse fra kommunen valgte kontrollutvalget å utsette prosjektet til høsten 2021.

1.2. Problemstillinger

Prosjektets formål er;

- Å undersøke om skolene i kommunen gjennomfører tilpasset opplæring og spesialundervisning i henhold til krav i opplæringsloven med tilhørende forskrift.

Følgende problemstillinger er vedtatt for forvaltningsrevisjonen:

4. Sikrer kommunen og de utvalgte skolene i Ål kommune at alle barn får et best mulig utbytte av opplæringen i fellesskapet i klassen?
5. Sikrer kommunen at elever som ikke har et tilfredsstillende læringsutbytte innenfor rammen av det ordinære og har krav på spesialundervisning får tilbud om det?
6. Skolens kompetanse på organisering, differensiering og gjennomføring av tilpasset undervisning og spesialundervisning.

- **Bruk av faglærte/ufaglærte lærere i spesialundervisningen**

Skolene som er plukket ut til revisjonen er:

- Ål ungdomsskule
- Skattebøl skol
- Nedre Ål skule

1.3. Avgrensning av undersøkelsen

Som det går fram av problemstillingene i kulepunktene i kapittel 1.2, er det vedtatt relativt konkrete problemstillinger for forvaltningsrevisjonen. Vi presiserer at prosjektet kun tar for seg de områder og temaer som faller inn under de problemstillingene som fremgår av kapittel 1.2. Vurderinger og konklusjoner omfatter derfor bare disse avgrensede definerte områdene eller temaene.

1.4. Leseveiledning

Kapittel 4 omhandler bakgrunnskunnskaper om tema for forvaltningsrevisjonen, mens kapittel 5 kort beskriver enhetene som er en del av revisjonen. Kapittel 6 omhandler Ål kommunes arbeid med tilpasset opplæring, mens kapitel 7 tar for seg kommunens arbeid med spesialundervisning. Hvert hovedkapittel har delkapitler. Vi vil foreta vurderinger for delkapittel i kap. 7, på de problemstillinger og revisjonskriterium som blir omhandlet i delkapittelet. Kapittel 8 omhandler kommunens kompetanse på organisering, differensiering og gjennomføring av tilpasset opplæring og spesialundervisning. Til slutt kommer oppsummering, konklusjon og anbefalinger i kapittel 9.

Når funn fra intervjuer presenteres i rapporten, vil det refereres til intervjuer med ulike grupper. Dette av hensyn til personvern, se kap. 2.1. Gruppene det refereres til er delt inn på følgende måte:

- Ansatte i kommunen
- Ansatte ved skolene
- Elever
- Foresatte

Der skoleeier eller rektor har uttalt seg vil dette bli referert til.

Det er viktig når rapporten leses at en er klar over at rapporten ikke har til hensikt å generalisere fra dårlige opplevelser vi har hørt om fra noen foreldre og utvalgte elever, og utlede fra dette at disse synspunktene er gjeldende for alle foresatte og elever. Det er sannsynlig at det er både ansatte, foresatte og/eller elever som er av en annen oppfatning enn de som har deltatt i samtaler med

VKR. Videre er det viktig å ha i minne at det vi beskriver nettopp er noens opplevelse av en situasjon eller tilstand. Likefullt er det skoleeier og skolenes ansvar å følge opp alle ansatte, foresatte og elever og deres tilbakemeldinger må tas med som en del av helhetsbildet, selv om de ikke snakker for alle innen sin gruppe.

2. Metode

2.1. Generelt

Prosjektet er gjennomført av revisjonens egne ansatte på bakgrunn av kravene som stilles til gjennomføring av forvaltningsrevisjon som prosjekt. Det vil si at gjennomgangen er basert på *"RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon"*¹ som er vedtatt av Norges Kommunerevisorforbund (NKRF).

Under følger en beskrivelse av valgte metoder i denne revisjonen.

Vi gjennomførte oppstartsmøte med den kommunale ledelsen for å orientere om forvaltningsrevisjonen, avklare spørsmål og planlegge gjennomføringen. Fra Ål kommune deltok rektorene ved de tre skolen, leder for PPT, oppvekstsjefen og rådgiver ved oppvekstkontoret (revisjonens kontaktperson). I oppstartsmøtet gav skolelederne og leder for PPT en orientering om sine virksomheter.

Etter oppstartsmøtet fikk revisjonen tilsendt dokumentasjon fra kommunen og det ble på et senere tidspunkt oversendt tidsplan for intervjuene med de enkelte skolene og PPT. Her var det lagt til rette for intervju med elever som mottok spesialundervisning, samt elever som mottok ordinær tilpasset opplæring.

Innsendt dokumentasjon fra kommunen, PPT og de tre skolene inneholdt blant annet:

- Sakkyndige vurderinger
- Vedtak om spesialundervisning
- IOP
- Årsrapport
- Felles kommunale rutiner for både tilpasset opplæring og spesialundervisning
- Rutiner for PPT
- Interne rutiner for de tre skolene

All dokumentasjonen, samt personopplysningene, ble overlevert kryptert.

¹ Vedlegg 2 – RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon

Analyse av de nevnte dokumentene har vært et sentralt metodegrep når det gjelder spørsmål om PPTs sakkyndigarbeid og skolenes enkeltvedtak, individuelle opplæringsplaner og årsrapporter tilfredsstillende gjeldende krav. Regelverket stiller klare krav til hva disse dokumentene skal inneholde. Sakkyndige vurderinger, enkeltvedtak, individuelle opplæringsplaner og årsrapporter er samtidsnær dokumentasjon, som er utarbeidet med sikte på det løpende arbeidet med spesialundervisning (ikke med tanke på revisjonen).

Samtidig har det hele tiden vært klart for revisjonen at dokumentanalyse alene ikke ville gi tilstrekkelig sikre svar på alle spørsmål i prosjektet. Særlig når det gjelder spørsmål som gjelder den konkrete gjennomføringen av spesialundervisning, har det vært viktig å innhente informasjon gjennom intervju/ samtaler.

Vi gjennomførte i oktober 2021 separate møter/ intervjuer både digitalt og stedlig med lederne ved de tre skolene og PPT, ansatte på skolene og PPT, elever og foreldre. Intervjuene med de ansatte ved skolene og PPT var gruppeintervjuer.

Oversikt over intervjuobjekter og antall:

Intervjuobjekt	Antall
Elever	10
Foresatte	17
Rektor og ledelse	6
Spes.ped. lærere	7
Kontaktlærere	10
Miljøveiledere/assistent	3
Saksbehandlere PPT	5
Leder PPT	1
Totalt	59

De ansatte har fått spørsmål om arbeidet med enkeltvedtak og IOP, hvordan IOP overføres til det daglige arbeidet, fleksibilitet ved organiseringen av spesialundervisningen, hva som skjer ved sykdom/ fravær hos ansatte, dreiningen de siste årene med mindre spesialundervisning m.m. Vi skrev referat fra hvert av intervjuene, som de ansatte har fått tilsendt og deretter verifisert innholdet i.

Både når det gjelder gjennomgåtte dokumenter og gjennomførte intervjuer/ samtaler, er det tale om et utvalg. Med andre ord har vi ikke undersøkt alle elever med eller uten spesialundervisning ved de tre skolene, eller snakket med alle ansatte med oppgaver innenfor området. Vi har løpende vurdert behovet for å utvide utvalget, dvs. innhente skriftlige opplysninger om flere elever og/ eller intervju flere av kommunens ansatte. Vår vurdering har vært at det ikke har vært behov for det. Begrunnelsen er at det er så stor grad av sammenfall av opplysninger fra de ulike kildene, at de innhentede opplysningene gir grunnlag for konklusjoner med tilstrekkelig grad av sikkerhet. Dette gjelder både 1) at observasjonene innad i de tilsendte dokumentene følger den samme tendensen, 2) at

gruppeintervjuene med ansatte ikke viser store variasjoner i synspunkter innad i gruppene eller mellom gruppene, og 3) at det i stor grad er samsvar mellom det som blir opplyst fra pedagoger, assistenter og ledelse.

Når det gjelder informasjon fra foresatte, har vi funnet det tilstrekkelig å gjøre intervju av de foresatte som møtte opp til samtaler på de tre skolene. Når det gjelder elever snakket vi med noen utvalgte elever ved to av de tre skolene. Det var elever som både mottok all opplæring i ordinær klasse og elever som hadde vedtak om spesialundervisning. Begrunnelsen for at vi ikke valgte å snakke med flere foresatte eller elever er at mange spørsmål har latt seg avklare gjennom direkte dialog med ansatte og ledelse ved skolene og i PPT.

De foresatte har fått spørsmål om hvordan de oppfatter at barnets syn blir vektlagt ved planlegging av spesialundervisningen, samt ved tilpasset opplæring. De ble også spurt om de får melding om det dersom spesialundervisning faller bort pga. fravær av pedagog eller assistent, og om de vet hvordan elevens syn blir vektlagt ved evalueringen ved skoleårets slutt.

Med gyldige data (validitet) menes at det skal være samsvar mellom problemstillingene og revisjonskriteriene for undersøkelsen, og de data som er samlet inn. Vi mener at data i denne undersøkelsen er egnet til å svare på problemstillingene ved at vi har relevant og tilstrekkelig informasjon. Gyldighet er sikret gjennom kombinasjon av fakta og funn fra dokumentanalyse, gjennomgang av saksdokumenter, samt muntlig informasjon fra kommunen.

Med pålitelige data (reliabilitet) mener vi at data skal være mest mulig presise og nøyaktige. For å sikre at data er pålitelige, er det nødvendig å vurdere eventuelle feilkilder. Dette er ivarettatt ved kvalitetssikring av faktaopplysningene som fremkommer i dokumenter, og verifisering av faktaopplysninger fra intervju/ møter og mottatt informasjon/dokumentasjon.

Vi vurderer at informasjonen vi har innhentet i forbindelse med revisjonen av tilpasset opplæring og spesialundervisningen i Ål kommune er relevant, pålitelig og gyldig, og finner at dette er tilfredsstillende. VKRs vurdering er at metodebruk og kildetilfang i denne forvaltningsrevisjonen har gitt tilstrekkelig grunnlag til å gi svar på problemstillingene som kontrollutvalget har vedtatt.

Et utkast til rapport har blitt oversendt rådmannen til uttalelse. Rådmannens uttalelse i brev av 20. januar 2022 er vedlagt rapporten.

2.2. Personvern

Eventuelle personopplysninger som blir innhentet i forbindelse med en forvaltningsrevisjon vil være minimale, de vil være tilstrekkelig sikret og kun være tilgjengelige for dem det er nødvendig for. VKR tilstreber å kun etterspørre data som inneholder personopplysninger, der det er nødvendig.

Alle personopplysninger ble under arbeidet med forvaltningsrevisjonen av skolemiljøet i Ål kommune oppbevart på en slik måte at det tilfredsstiller kravene i ny personvernforordning². Når arbeidet er avsluttet vil opplysninger som ikke må oppbevares som revisjonsbevis bli slettet og/eller levert tilbake til skolene og kommunen.

Vi vil også vise til at vi i denne rapporten ikke vurderer eller tar stilling til om de forebyggende tiltak skolene bruker er i strid med andre regelverk, som lov om behandling av personopplysninger. Dette vil kunne gjelde ulike typer spørreundersøkelser.

² GDPR – EUs nye datasikkerhetsforordning

3. Revisjonskriterier

3.1. Sentrale kilder til revisjonskriterier

Sentrale kilder til revisjonskriterier³ er:

- Barnekonvensjonen av 20. november 1989, gjort til del av norsk rett ved menneskerettsloven (L21.05.1999 nr. 30)
- Kapittel 5 i opplæringslova (L17.07.1998 nr. 61).
- Utdanningsdirektoratets Veileder for spesialundervisning (2014/ 2021)

Barnekonvensjonen skal garantere at alle barn nyter godt av grunnleggende menneskerettigheter. Opplæring er en slik menneskerett. Retten er regulert i barnekonvensjonen artikkel 28 og 29. Opplæringen skal utvikle barnets personlighet, talenter og evner så langt det er mulig. Retten til opplæring må ses i sammenheng med prinsippet om «barnets beste» i barnekonvensjonen artikkel 3. Det er ikke nok å legge vekt på barnets beste. Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle handlinger som berører barn. For å vite hva som er elevens beste i opplæringen, må man høre eleven. Etter barnekonvensjonen artikkel 12 skal barn garanteres retten til fritt å gi uttrykk for sitt syn i alle forhold som berører dem. En vurdering av om eleven skal ha spesialundervisning, hva innholdet i spesialundervisningen skal være og hvordan den skal organiseres, er forhold som i stor grad berører eleven. Barnekonvensjonen artikkel 23 gir barn med funksjonsnedsettelser rett til en opplæring og undervisning som fremmer barnets sosiale integrering og personlige utvikling.

Opplæringsloven kapittel 5 regulerer spesialundervisning i skolen. Paragraf § 5-1 fastslår at elever som ikke har eller ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett til spesialundervisning. Kapitlets øvrige bestemmelser regulerer blant annet krav til sakkyndig vurdering, hvilken rolle PPT har, saksbehandlingskrav til vedtak og individuell opplæringsplan m.m.

Utdanningsdirektoratet har utgitt Veileder i spesialundervisning⁴, publisert 2014, sist endret i januar 2021. Dokumentet gir blant annet veiledning for tilpasning innenfor ordinær opplæring, henvisning til PPT, sakkyndig vurdering, vedtak og planlegging, samt gjennomføring og evaluering.

I tillegg til disse kildene har vi sett hen til Utdanningsdirektoratets verktøy for egenevaluering i skolesektoren (RefLex)⁵. Dette er et åpent tilgjengelig verktøy på nett som skoleledere kan bruke for å evaluere om egen praksis er i samsvar med lovens krav, blant annet innenfor spesialundervisning. Verktøyet i seg selv har ikke stor normativ kraft, men spørsmålene som ligger i verktøyet gir uttrykk

³ Revisjonskriterier er en samlebetegnelse for krav og forventninger som benyttes for å vurdere kommunens virksomhet, økonomi, produktivitet, måloppnåelse, regeletterlevelse osv. Sammenholdt med faktabeskrivelsen danner revisjonskriteriene basis for de analyser og vurderinger som foretas, de konklusjoner som trekkes, og de er et viktig grunnlag for å kunne dokumentere avvik eller svakheter.

⁴ <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/sarskilte-behov/spesialundervisning/Spesialundervisning/>

⁵ <https://reflex.udir.no/Egenvurdering>

for sentrale myndigheters oppfatning av gjeldende regelverk. Spørsmålene samsvarer med Utdanningsdirektoratets egen veileder i spesialundervisning, nevnt ovenfor. Statsforvalteren (tidligere Fylkesmannen) bruker skolenes egenrapportering i dette verktøyet som en av flere informasjonskilder ved gjennomføring av tilsyn. I utledningen av revisjonskriterier nedenfor viser vi noen steder til tilsvarende spørsmål i RefLex.

Utledede revisjonskriterier problemstilling 1

Problemstilling 1:

Sikrer kommunen og de utvalgte skolene i Ål kommune at alle barn får et best mulig utbytte av opplæringen i fellesskapet i klassen?

Det følger av opplæringsloven § 1-3 at opplæringen skal tilpasses evnene og forutsetningene til den enkelte elev. Å tilpasse opplæringen betyr å tilrettelegge med varierte vurderingsformer, læringsressurser, læringsarenaer og læringsaktiviteter slik at alle får best mulig utbytte av opplæringen.

Skolen må gi alle elever muligheter til læring og utvikling uavhengig av forutsetningene deres. Læreren skal legge til rette for en opplæring som ivaretar både fellesskap og hver enkelt elev, slik at elevene får best mulig utbytte av opplæringen.

Involver elevene i vurderinger og valg ut fra hva som er hensiktsmessig for deres alder, utvikling og modenhetsnivå. Spørsmål som fremmer elevmedvirkning og bidrar til læring og forståelse i opplæringen, kan være:

- Hvorfor skal vi lære dette?
- Hva skal vi lære?
- Hvordan kan vi lære dette?

Skolen har plikt til å tilpasse opplæringen. Det er ingen individuell rett for den enkelte elev, men skal skje gjennom variasjon og tilpasninger til mangfoldet i elevgruppen innenfor fellesskapet.

Tidlig innsats handler om å sette inn tiltak og tilpasse opplæringen med en gang en elev har behov for tilrettelegging, istedenfor å vente å se. Behovet for tidlig innsats kan oppstå gjennom hele utdanningsløpet. Derfor er det avgjørende at læreren systematisk kartlegger elevenes behov og setter inn egnede tiltak på bakgrunn av det. Slike tiltak kan være av større eller mindre omfang, og av kortere eller lengre varighet.

Dersom tiltak blir satt inn tidlig nok kan det bidra til å forhindre at utfordringer vokser seg større og blir et hinder for elevenes læring.

Utdanningsdirektoratet har utarbeidet en veileder for intensiv opplæring for elever fra 1.-4. trinn i lesing, skriving og regning. Veilederen kan være til informasjon og hjelp for arbeidet med tidlig innsats i disse ferdighetene på de laveste trinnene i skolen.

På bakgrunn av dette har vi utledet følgende revisjonskriterier til problemstilling 1:

- Opplæringen skal tilpasses evnene og forutsetningene til den enkelte elev

3.2. Utledede revisjonskriterier problemstilling 2

Problemstilling 2:

Sikrer kommunen at elever som ikke har et tilfredsstillende læringsutbytte innenfor rammen av det ordinære og har krav på spesialundervisning får tilbud om det?

I henhold til opplæringsloven § 5-1 er det slått fast at elever som ikke har eller som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett til spesialundervisning.

Spesialundervisning kan for eksempel være at eleven jobber etter andre læringsmål enn andre elever, at en lærer eller assistent følger opp eleven i klassen eller at eleven får særskilt tilpasset utstyr. Spesialundervisningen skal være tilpasset elevens behov.

Hvis foreldrene eller skolen er bekymret for om et barn ikke har godt nok utbytte av opplæringen, skal skolen forsøke å tilpasse bedre for barnet. Hvis det ikke er tilstrekkelig må skolen og PP-tjenesten vurdere og gi råd om hva barnet trenger, og skolen må fatte et vedtak.

Skolen skal i henhold til reglene i opplæringsloven kap. 5:

- Involvere og spørre foreldrene før de tar avgjørelser som gjelder eleven
- Vurdere om en elev trenger spesialundervisning
- Be PP-tjenesten om å gjøre en sakkyndig vurdering hvis foreldrene ber om det, eller hvis skolen mener at eleven trenger spesialundervisning
- Fatte et enkeltvedtak som sier om eleven skal få spesialundervisning eller ikke, og hva spesialundervisningen skal være
- Lage en individuell opplæringsplan (IOP)
- Gi eleven spesialundervisning slik det er beskrevet i enkeltvedtaket og IOP-en
- Lage en skriftlig rapport om spesialundervisningen og utviklingen til eleven en gang i året

- Sørge for at foreldrene og eleven får veiledning om hva vurdering med og uten karakterer innebærer, før de bestemmer seg
- Sikre at spesialundervisningen faktisk blir gitt i henhold til vedtak både hva gjelder omfang og innhold

En sak om en elev har rett til spesialundervisning, starter med at noen har mistanke om at eleven ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Skolen har plikt til å vurdere og eventuelt prøve ut forskjellige tiltak som kan gi eleven tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Skolen skal vurdere om eleven kan få utbytte av den ordinære opplæringen før eleven eventuelt henvises til PP-tjenesten.

Målet er at dette vil bidra til å styrke vektleggingen av et godt tilpasset ordinært opplæringstilbud, og i den forbindelse at behovet for spesialundervisning reduseres. Vurderingene som skolen gjør skal ikke innebære forlenget saksbehandlingstid for de elevene som har behov for spesialundervisning.

Når skolen undersøker om eleven, kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet bør det være en åpen og god dialog mellom skolen og foreldrene/eleven. Foreldrene og eleven skal involveres gjennom hele prosessen.

Lærerne har en selvstendig varslingsplikt hvis de mistenker at eleven ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæring.

Når rektor får en henvendelse om mistanke fra en lærer, har rektor plikt til å sette i gang nødvendige undersøkelser for å finne ut om eleven har behov for spesialundervisning. Rektor kan ikke avvise henvendelsen fra læreren. Rektor har et selvstendig ansvar for at det blir vurdert om alle elevene får tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Skoleeier bør ha et system for hvilke kartlegginger skolen skal gjøre slik at dette samsvarer med PP-tjenestens forventning ved en eventuell videre henvisning av eleven.

Områder som er aktuelle å kartlegge kan være:

- Hva består elevens vansker i?
- Hvilke tiltak har vært iverksatt?
- Hvordan har disse tiltakene fungert?

Resultatet av kartleggingen kan inngå i henvisningen som eventuelt sendes til PP-tjenesten. Dette kan også fungere som en dokumentasjon på hva som er gjort fra skolen sin side. Dette gjelder blant annet tilpasning av opplæringen.

Når skolen mener at eleven, til tross for forsøk med ulike tiltak ikke vil kunne få et tilfredsstillende utbytte, skal rektor gjøre en formell henvisning til PP-tjenesten som skal foreta en sakkyndig vurdering av elevens behov.

Skolen har plikt til å sørge for at det foreligger en sakkyndig vurdering før det tas stilling til en henvendelse om spesialundervisning. Dette betyr også at alle som ber om spesialundervisning, har en rett til en sakkyndig vurdering.

Når foreldre/eleven ber om spesialundervisning, skal det automatisk gjøres en sakkyndig vurdering av eleven.

Den sakkyndige vurderingen er ikke bindende, men er en rådgivende uttalelse til den som skal fatte enkeltvedtaket.

Foreldrene og eleven skal involveres i alle deler av prosessen. PP-tjenesten har plikt til å rådføre seg med eleven/foreldrene i arbeidet med å utforme tilbud om spesialundervisning og skal legge stor vekt på synspunktene deres.

Den sakkyndige vurderingen skal vise om eleven har behov for spesialundervisning, og hvilket opplæringstilbud som bør gis. Krav til sakkyndig vurdering må ses i sammenheng med opplæringsloven § 5-1.

Den sakkyndige vurderingen må være så utførlig at skolen ikke er i tvil om hva PP-tjenesten egentlig tilrår, når enkeltvedtak om spesialundervisning skal gjøres. Dersom PP-tjenesten gir en tilråding basert på mangelfullt eller misvisende grunnlag, kan det føre til at enkeltvedtaket regnes som ugyldig.

Som minstekrav skal den sakkyndige vurderingen inneholde PP-tjenestens vurdering av:

- Elevens utbytte av den ordinære opplæringen
- Elevens lærevansker og andre forhold som er viktig for opplæringen
- Elevens realistiske opplæringsmål
- Elevens muligheter i en ordinær opplæring
- Opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud

Opplæringsloven setter ingen eksplisitte tidsfrister for PP-tjenestens behandling av saker om spesialundervisning, men vi legger til grunn at dette må skje i løpet av rimelig tid. Saksbehandlingen skal være forsvarlig. Dette må suppleres med forvaltningslovens regler. Disse gjelder for hele prosessen; fra skolen starter vurderingen om eleven har behov for spesialundervisning og til enkeltvedtaket er fattet. PP-tjenesten er et ledd i utredningen av saken. I vurderingen av hva som er for lang saksbehandlingstid, vil elevens behov for å få avklart sine behov og rettigheter så raskt som mulig, føre til at f.eks. en total saksbehandlingstid på over tre måneder kan være for lang tid.

Kravet om at saken skal behandles «innen rimelig tid» innebærer blant annet at PP-tjenesten eller skoleeier ikke kan innføre ventelister for utredning av en elevs behov for spesialundervisning.

En venteliste strider mot elevens rett til spesialundervisning. Elevens rett til spesialundervisning skal ikke trenes på grunn av lang saksbehandlingstid hos PP-tjenesten.

Økonomiske og kapasitetsmessige årsaker til at elever ikke utredes, er ikke en gyldig grunn for at det tar lang tid til å utarbeide en sakkyndig vurdering.

Etter at PP-tjenesten har oversendt sin sakkyndige vurdering til skolen, skal skolen vurdere og avgjøre om eleven har rett til spesialundervisning.

Opplæringsloven har ingen særskilte regler om hvordan enkeltvedtaket skal formes. Det eneste unntaket er at dersom det er avvik fra den sakkyndige vurderingen må dette begrunnes i enkeltvedtaket.

Enkeltvedtaket skal angi elevens opplæringstilbud klart og tydelig

Det er viktig at enkeltvedtaket sier klart og tydelig hva slags opplæringstilbud eleven skal ha. Enkeltvedtaket skal tydelig si noe om elevens behov og hva som er et forsvarlig opplæringstilbud.

Enkeltvedtaket må inneholde omfang av spesialundervisningen. Enkeltvedtaket er ikke fullstendig dersom dette mangler.

I likhet med sakkyndig vurdering skal omfanget være klart og konkret. En angivelse av omfang i vage skjønnsmessige størrelser som stort – middels - lite, vil ikke oppfylle kravet til klarhet. Omfanget skal angis i klokketimer og vi anbefaler årstimer.

Kort sagt skal enkeltvedtaket si noe om:

- Innhold (hva slags opplæringstilbud, avvik fra læreplanverket; herunder kompetansemål og timer, hvilke fag avviket skal gjelde for, fritak fra vurdering mv.)
- Omfang (antall årstimer mv)
- Organisering (i klassen/gruppe, liten gruppe, eneundervisning og alternativ opplæringsarena)
- Kompetanse

Elever som får spesialundervisning, skal ha individuell opplæringsplan. Planen skal vise mål for og innholdet i opplæringen, og hvordan opplæringen skal drives.

Skolen skal en gang i året utarbeide skriftlig oversikt over den opplæringen eleven har fått, og en vurdering av elevens utvikling

Spesialundervisningen skal gjennomføres i samsvar med vedtak og IOP. Skolen må ha oversikt over eventuelle avvik mellom planlagt og faktisk gjennomført spesialundervisning. Tapt spesialundervisning skal tas igjen, dersom det er pedagogisk forsvarlig.

På bakgrunn av dette har vi utledet følgende revisjonskriterier til problemstilling 2:

- Når skolen mener at eleven, til tross for forsøk med ulike tiltak ikke vil kunne få et tilfredsstillende utbytte, skal rektor gjøre en formell henvisning til PP-tjenesten som skal foreta en sakkyndig vurdering av elevens behov.
- PP-tjenesten har plikt til å rådføre seg med eleven/foreldrene i arbeidet med å utforme sakkyndig vurdering og tilbud om spesialundervisning og skal legge stor vekt på synspunktene deres.
- Den sakkyndige vurderingen må være så utførlig at skolen ikke er i tvil om hva PP-tjenesten egentlig tilrår, når enkeltvedtak om spesialundervisning skal gjøres.
- PPT skal utarbeide sakkyndig vurdering «innen rimelig tid»
- Etter at PP-tjenesten har oversendt sin sakkyndige vurdering til skolen, skal skolen vurdere og avgjøre om eleven har rett til spesialundervisning.
- Enkeltvedtaket skal angi elevens opplæringstilbud klart og tydelig
- Elever som får spesialundervisning, skal ha individuell opplæringsplan
- Skolen skal en gang i året utarbeide skriftlig oversikt over den opplæringen eleven har fått, og en vurdering av elevens utvikling
- Spesialundervisningen skal gjennomføres i samsvar med vedtak og IOP
- Skolen må ha oversikt over eventuelle avvik mellom planlagt og faktisk gjennomført spesialundervisning. Tapt spesialundervisning skal tas igjen, dersom det er pedagogisk forsvarlig

3.3. Problemstilling 3

Problemstilling 3.

Skolens kompetanse på organisering, differensiering og gjennomføring av tilpasset undervisning og spesialundervisning.

- a. Bruk av faglærte/ufaglærte lærere i spesialundervisningen

Skolen har plikt til å legge til rette for en opplæring som fremmer elevenes læringsutbytte. Det handler i hovedsak om lokalt arbeid med læreplanene, god vurderingspraksis, læringsmiljø og lærerkompetanse.

I arbeidet med å sette i verk tiltak for elever som strever faglig og/eller sosialt er det nødvendig at det er satt av tid til lokalt arbeid med læreplaner slik at undervisningspersonalet har en felles forståelse for hva eleven skal lære. Undervisningspersonalet må også være bevisst på hvordan det

skal legges til rette for dette gjennom ulike typer organiseringer, arbeidsmåter og progresjon. Vurderingspraksisen ved skolen skal være knyttet til bestemmelsene om vurdering i forskrift til opplæringsloven og skal fremme læring hos elevene. Målet er å utvikle og opprettholde et positivt læringsmiljø for elevene.

Læreplanene er utformet slik at de gir handlingsrom for tilpasninger. Elevene skal kunne nå kompetansemålene, men de gjør det med ulik kvalitet og på ulikt nivå. Tilpasset opplæring innebærer at skolen må ta utgangspunkt i elevenes forkunnskaper og hvordan de lærer når skolen planlegger opplæringen ut fra læreplanen.

Prinsippet om tilpasset opplæring utfordrer skolens læringsmiljø, metodebruk og pedagogikk. Det tilsier at skolen aktivt tar hensyn til variasjoner blant elevene. Et viktig politisk mål er at det primært er lærere eller spesialpedagoger som skal gi spesialundervisning. I TALIS 2018 svarer hver sjettede lærer at de har «stort behov» for å bedre sin kunnskap om undervisning av elever med særlige opplæringsbehov. Denne situasjonen understrekes ytterligere ved at nærmere hver femte rektor ser på mangel på lærere med slik kompetanse som en faktor som «i stor grad» hindrer skolen i å gi god undervisning.

Barneombudets rapport «Uten mål og mening», Nordahl-utvalget og den påfølgende høringen, viste at mange er enige i at opplæringstilbudet for barn og elever med særskilte behov ofte er for dårlig. Ikke alle barn og elever får den hjelpen de trenger. Mange får hjelp for sent og møtes med for lave forventninger (Kunnskapsdepartementet, 2019).

En studie finner at i mindre enn halvparten av tilfellene der elever mottok spesialundervisning, ble dette utført av en spesialpedagog. Studien viser også hvordan andelen spesialpedagoger avtok på ungdomstrinnet, til tross for at omfanget av spesialundervisning øker utover i skoleløpet (Haug, 2017).

Problemstilling 3 er deskriptiv det vil si at vi ikke har utledet revisjonskriterier til denne problemstillingen.

4. Bakgrunnskunnskap

4.1. Innledning og revisjonens kommentar

I kapittel 4 presenterer vi noen sentrale, offentlige dokumenter fra de siste årene som belyser utfordringer kommunene møter når de skal gi elever tilbud om spesialundervisning.

Barneombudets fagrapport fra 2017, Nordahl-gruppens ekspertrapport fra 2018, Regjeringens oppfølging av Nordahl-rapporten og resultat fra fylkesmennenes tilsyn med kommunene i 2019 blir alle omtalt i dette kapitlet. Hver for seg peker disse dokumentene på ulike utfordringer innenfor spesialundervisning.

En av disse utfordringene, mener flere, er det *systemet* som er bygd opp for å utrede, tildele, gjennomføre og evaluere spesialundervisning. Med dette sikter vi til PPT sin rolle med sakkyndige utredninger, retten til enkeltvedtak m.m. Dette går fram av opplæringsloven, og er også reflektert i revisjonskriteriene omtalt i kapittel 3.

Men det er viktig å understreke at kommunene på sin side, ikke har noe annet valg enn å yte spesialundervisning innenfor disse rammene, som (særlig) Nordahl-gruppen og (delvis) Barneombudet kritiserer. Endring av disse rammene er et politisk spørsmål på nasjonalt nivå. Også fylkesmannens tilsyn forholder seg til lovens rammer.

Samtidig må det understrekes at både Barneombudet og fylkesmennene klart peker på at praksis ikke alltid er i samsvar med de krav og forventninger som allerede gjelder, og som følger av loven.

Det er viktig å ha klart for seg de ulike dokumentenes ståsted og formål i den videre lesningen.

Leseren bør også være oppmerksom på at Regjeringens forslag til ny opplæringslov, som ble sendt på høring i august 2021, *ikke* legger opp til å fjerne den individuelle retten til spesialundervisning. Regjeringen legger også opp til å videreføre sentrale elementer i dagens ordning (sakkyndige vurderinger, individuelle opplæringsplaner, årlig evaluering m.m.).

4.2. Forholdet mellom ordinær opplæring, tilpasset opplæring og spesialundervisning

For å plassere temaet for forvaltningsrevisjonen, redegjør vi kort for forholdet mellom ordinær opplæring, tilpasset opplæring og spesialundervisning:

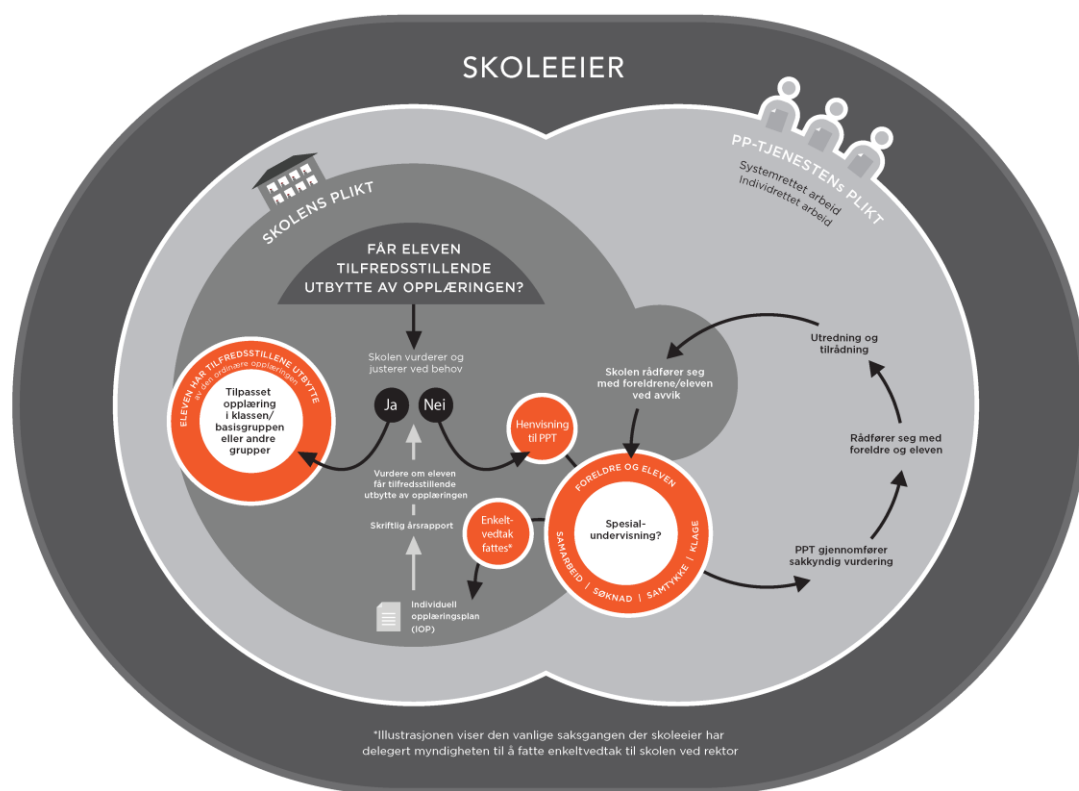
Tilpasset opplæring gjelder for alle elever, lærlinger, lærekandidater og voksne. Å tilpasse opplæringen betyr å tilrettelegge slik at alle får best mulig utbytte av opplæringen. Skolen har plikt til

å tilpasse opplæringen. Det er ingen individuell rett for den enkelte elev, men skal skje gjennom variasjon og tilpasninger til mangfoldet i elevgruppen innenfor fellesskapet.

De elevene som ikke har et tilfredsstillende læringsutbytte innenfor rammene av det ordinære tilbudet, kan ha rett til spesialundervisning. Spesialundervisning er en individuell rett eleven har i de tilfellene han eller hun trenger ekstra tilrettelegging ut over det allmenpedagogiske tilbudet.

4.3. Illustrasjon av vanlig saksgang

Kilde: Utdanningsdirektoratet, Veileder i spesialundervisning



4.4. Barneombudets fagrapport «Uten mål og mening?», 2017

Barneombudet gav i 2017 ut fagrapporten «Uten mål og mening?» om kommunenes spesialundervisning. Rapporten bygde på møte med 25 barn og unge i alderen 9 til 17 år med erfaring

med spesialundervisning, 80 klagesaker fra fem fylkesmannsembeter, møter med foresatte og interesseorganisasjoner, samt gjennomgang av forskning og møter med forskere.

Rapporten er offentlig tilgjengelig på Barneombudets nettsider.⁶ Vi gjengir her noen av hovedfunnene i rapporten:

- Verken elevenes eller spesialundervisningens potensiale blir utnyttet fullt ut. Dette skyldes ikke at spesialundervisning i seg selv ikke nytter – men at spesialundervisningen som gis ikke er god nok. Både forskning og praksis har vist at mulighetene for å gi elevene et godt læringsutbytte er større i spesialundervisningen enn i den ordinære undervisningen. Dette forutsetter imidlertid at undervisningen gis av lærere med riktig kompetanse, at man har høye forventninger til eleven og at innhold og organisering er tilrettelagt elevens behov.
- Gjennomgang av saksdokumenter viser at det er store ulikheter i spesialundervisnings-tilbudet. I mange saker er det vanskelig å se at opplæringen til de elevene som har spesialundervisning, er likeverdig med den ordinære opplæringen.
- Det er stor variasjon på kvaliteten i pedagogisk-psykologisk tjenestes (PPT) sakkyndige vurderinger. Mange mangler en tydelig beskrivelse av elevenes utviklingspotensial og realistiske opplæringsmål, og tilråkningene til skolene er lite konkrete både når det gjelder innhold, omfang og organisering av opplæringen. Manglene forplanter seg til elevenes enkeltvedtak og individuelle opplæringsplaner.
- De fleste elevene Barneombudet snakket med, opplever ikke at de får medvirke i sin egen skolehverdag. De får heller ikke nødvendig hjelp eller informasjon for å ta del i avgjørelser som gjelder dem. At elevene ikke blir hørt, utløser frustrasjon, avmakt og likegyldighet. Møtene med PPT er også en uklar opplevelse for mange av elevene. Noen har erfaringer fra møter, men ingen av elevene har noen erfaring med å bli involvert.
- I flere av sakene er det ikke mulig å se om elevene har blitt hørt, da dette ikke kommer frem av saksdokumentene. Barneombudet finner ikke at eleven er hørt før PPT gir sin tilråding, eller før kommunen fatter vedtak. Kommunene ser ut til å likestille elevens rett til å medvirke med at de informerer foreldrene og tar dem med på råd.
- De fleste av elevene Barneombudet møtte, forteller om en slitsom kamp for å få hjelpen de trenger, selv når denne står beskrevet både i sakkyndige vurderinger og individuelle opplæringsplaner. Elevene og foreldrene forteller om lærere som ikke har nødvendig kompetanse, om mange vikarer og om undervisning utført av voksne uten godkjent utdanning.
- Et annet gjennomgangstema i elevenes fortellinger er manglende forventninger fra lærere.
- Både organisasjoner og enkeltforeldre Barneombudet møtte, forteller om erfaringer med at kommunene etter hvert har orden på papirarbeidet, men at skolehverdagen til elevene er preget av manglende innhold, manglende informasjon og lave forventninger.

⁶ <https://www.barneombudet.no/vart-arbeid/publikasjoner/uten-mal-og-mening-om-spesialundervisning-i-norsk-skole>

4.5. Nordahl-gruppen: «Inkluderende fellesskap for barn og unge», 2018

Kunnskapsdepartementet utnevnte i 2017 Nordahl-gruppen, en ekspertgruppe ledet av professor Thomas Nordahl. Målsetningen med ekspertgruppens var å bidra til at barn og unge som har behov for tilrettelagte tiltak, herunder spesialundervisning, får et pedagogisk og spesialpedagogisk tilbud av høy kvalitet og opplever økt inkludering i barnehage og skole.

Ekspertgruppen avga sin rapport «*Inkluderende fellesskap for barn og unge*». Nedenfor presenterer vi utdrag av utvalgets hovedkonklusjoner:

- Dagens spesialpedagogiske system er ekskluderende fordi organiseringen og innholdet fører til en manglende tilhørighet i fellesskapet av andre barn og unge.
- En stor andel av barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging møter i hverdagen ansatte i skole og barnehage uten pedagogisk kompetanse. Om lag 50 prosent av de som mottar spesialundervisning i grunnskolen, har en assistent, og mange barn i barnehagen møter voksne med lite formell spesialpedagogisk kompetanse. Samtidig vet vi at kompetanse hos lærere er helt avgjørende for barn og unges læring og utvikling.
- Det ventes for lenge før tiltakene iverksettes. Andelen barn og unge som mottar spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning, er størst på ungdomstrinnet. Dette er ikke i samsvar med prinsippet om tidlig innsats. For mange barn og unge vil dette innebære at kunnskapshullene og nederlagene er så massive at denne spesialundervisningen ikke vil kunne bidra til noe bedre læringsutbytte.
- Den individbaserte rettighetsorienteringen innebærer at det brukes mye tid og ressurser på sakkyndige vurderinger og enkeltvedtak. Dette medfører at det tar lang tid fra et behov hos barn og unge oppstår til at tiltak iverksettes. Rettighetsorienteringen har også som konsekvens at særlig ansatte i PP-tjenesten med høy fagkompetanse, bruker mye av tiden sin på arbeid som ikke nødvendigvis bidrar til å øke kvaliteten på den praksis barn og unge møter. Det er et paradoks at ansatte med spesialpedagogisk kompetanse skriver sakkyndige vurderinger mens barn og unge ofte møter assistenter.
- Det er langt flere barn og unge i barnehage og skole med behov for særskilt tilrettelegging enn de som mottar hjelp i form av spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp. Det finnes ca. 15–25 prosent av barn og unge som har så store utfordringer at de trenger en form for tilrettelegging i barnehage og skole. Dagens system gir kun hjelp til et mindretall av disse, og systemet med sterke krav til sakkyndige vurderinger og enkeltvedtak vil aldri kunne gi hjelp til 15–25 prosent av barn og unge.

For å bøte på disse manglene, foreslo Nordahl-utvalget tiltak som utvalget selv karakteriserte som en omfattende og nødvendig endring av dagens system. Blant annet ble det foreslått endring/ omorganisering av det som i dag er PP-tjenesten, etablering av pedagogisk støttesystem ved alle barnehager og skoler, midler til kompetanseheving, bedre overgang fra barnehage til skole m.m.

I ekspertgruppens forslag lå også at den enkeltes individuelle rettighet til spesialundervisning skulle fjernes.

4.6. Meld. St. 6 (2019-2020)

Nordahl-gruppens rapport har vært på høring, og Regjeringen har fulgt opp – blant annet – denne rapporten i stortingsmeldingen «*Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*» (Meld. St. 6 (2019-2020)).

4.7. Fylkesmennenes tilsyn i 2019

Funn fra fylkesmennenes tilsyn i opplæringssektoren i 2019 er oppsummert på Utdanningsdirektoratets nettsider, sist oppdatert juni 2020.⁷ Når det gjelder tilsyn med kommunenes spesialundervisning, trekker Utdanningsdirektoratet fram følgende tendenser:

- Tilsynene viser at de sakkyndige vurderingene i mange tilfeller ikke gjør rede for, og anbefaler hvilken opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud. Tilsynene viser også at de sakkyndige vurderingene i mange tilfeller ikke gjør rede for hvilket utbytte elevene har av den ordinære opplæringen, elevenes lærevansker og andre forhold av betydning for opplæringen. De sakkyndige vurderingene mangler ofte opplysninger om hvilke muligheter elevene har innenfor ordinær opplæring, og gir ikke anbefalinger om elevenes muligheter i ordinær opplæring.
- Vurderingene gir ikke alltid uttrykk for elevenes mening når PPT utreder og vurderer behovet for spesialundervisning.
- Det er avdekket relativt få brudd på regelverket knyttet til arbeid med å planlegge, gjennomføre og følge opp spesialundervisning. Imidlertid ser man at elever med spesialundervisning i noen tilfeller ikke får det samme årstimetall som andre elever i alle fag. I noen tilfeller går det ikke frem av IOP-ene hvordan skolene skal organisere opplæringen, og hvor mye tid elevene skal ha i klassen, grupper, som eneundervisning eller på en alternativ arena.
- I mange tilsyn ser man at skolene ikke tar stilling til hva som er barnets beste når de fatter vedtak om spesialundervisning. I mange tilsyn sørger ikke skolene for at sakene er tilstrekkelig opplyst før de fatter vedtak om spesialundervisning. Enkeltvedtakene mangler ofte informasjon om hvilket innhold spesialundervisningen skal ha. Skolene begrunner ikke vedtak som avviker fra den sakkyndige vurderingen, og skolene fatter ikke enkeltvedtak i alle sakene der PPT har gjennomført en sakkyndig vurdering.

⁷ <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/funn-fra-fylkesmennenes-tilsyn-2019/>

4.8. Forslag til ny opplæringslov

Kunnskapsdepartementet sendte 26. august 2021 forslag til ny opplæringslov på høring.⁸ Dette var departementets oppfølging av NOU 2019:23 Ny opplæringslov. Det er tale om en helt ny opplæringslov, på alle felter, ikke bare spesialundervisning.

Når det gjelder spesialundervisninger, foreslår departementet i høringsnotatets kapittel 2 (*«Individuell tilrettelegging av opplæringen»*) blant annet:

- Å innføre «individuell tilrettelagt opplæring» som ny betegnelse på spesialundervisning
- At personlig assistanse og fysisk tilrettelegging skilles ut som separate rettigheter
- Å videreføre at loven skal regulere minimumskrav til innholdet i den sakkyndige vurderingen, og å presisere at vurderingen skal ta stilling til hvilken kompetanse den som skal gi opplæringen, skal ha
- Å videreføre reglene om individuell opplæringsplan og årlig evaluering
- Å presisere i loven at det som hovedregel bare er personer som er ansatt i lærerstilling, som kan gi individuelt tilrettelagt opplæring
- Å innføre en bestemmelse om at personer med universitets- eller høyskoleutdanning som gjør dem særlig egnet til å ivareta behovet til eleven, skal kunne gi individuelt tilrettelagt opplæring.

⁸ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-opplaringslov/id2868810/>

5. Beskrivelse av reviderte enheter i kommunen

Ål kommune har fire barneskoler og en ungdomsskole, som er organisert i sektor for oppvekst.

Bedre læring i Ål kommune er den kommunale oppvekstplanen. Bedre læring har en strategidel og en handlingsdel. Bedre læring har to kvalitetsmål:

1. Tett og tidlig på: Alle får raskt hjelp ved behov, både faglig og sosialt.
2. Læringsutbytte: Med tilpassing og egeninnsats har alle utbytterik læring.

Ål kommune har tatt i bruk modell for Betre tverrfaglig innsats, kalt BTI-modellen videre i rapporten. BTI modellen sikrer helhetlig og koordinert innsats mellom hjelpetjenestene i Ål kommune i arbeid med barn/unge og deres foresatte. Fra og med 2022 vil systemet hete Trygg oppvekst, men handlingsveilederen i dette systemet bygger på prinsippene i BTI modellen

BTI (Bedre Tverrfaglig Innsats) er en samarbeidsmodell, som sikrer helhetlig og koordinert innsats overfor barn, unge og familier det er knyttet bekymringer til uten at det blir oppfølgingsbrudd. Målgruppen får ikke alltid den oppfølgingen de trenger. Dette skyldes blant annet at ansatte ikke samarbeider i tilstrekkelig grad med andre tjenester og sektorer. BTI-modellen beskriver hvordan samarbeidet kan tilrettelegges på tre ulike nivåer, avhengig av innsatsens omfang og antallet tjenester og instanser som er involvert.

Hver barnehage og skole har et tverrfaglig team med kontaktpersoner fra pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), helsestasjonen, psykisk helse og barnevern. Det tverrfaglige teamet har en rådgivende og veiledende funksjon, og formålet er å gi faglig støtte så tidlig som mulig til barnehage, skole og foresatte. Foresatte som ønsker hjelp fra det tverrfaglige teamet, kan ta kontakt med egen barnehage eller skole.

5.1. Pedagogisk psykologisk tjeneste

Pedagogisk psykologisk tjeneste for Ål og Hol (PPT) er en interkommunal tjeneste for kommunene Ål og Hol. Tjenesten har ansvar for barn og unge som ikke har tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet i. I tillegg har tjenesten ansvar for voksne med rett til grunnskoleopplæring.

Tjenesten skal hjelpe skolen og barnehagen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for eleven/barnet med særlige behov. Den pedagogisk psykologiske tjenesten skal sørge for at det blir utarbeidd sakkyndig vurdering der loven krever det.

Hva arbeider PPT med?

- Funksjonshemminger av ulike slag
- Fagvansker (t.d. lese-/skrivevansker, matematikkvansker)
- Språk- og talevansker
- Atferdsvansker
- Sosiale- og emosjonelle vansker
- Systemarbeid i skoleklasser/barnehageavdelinger

Hver skole i Ål kommune har sin primærkontakt i PPT, men det er ikke primærkontakten som nødvendigvis skriver skolens sakkyndige vurderinger. Arbeid med sakkyndige vurderinger fordeles internt i PPT, uavhengig av hvem som er primærkontakt til de ulike skolene. Det er ikke avsatt like eller nødvendigvis faste dager for møte mellom primærkontakten og skolene Kommunen forteller til dette at hver barnehage og skole har et tverrfaglig team knyttet til seg, der primærkontakt fra helsestasjonen, PPT, psykisk helse og barnevern deltar. Det er avsatt ett fast obligatorisk tverrfaglig møte hver høst pr. skole og barnehage, der blant annet forventningsavklaring er ett av temaene. Ut over dette fastsetter skole og primærkontaktene i hjelpetjenestene opp møter etter behov i forhold til handlingsveilederen (BTI-modellen) i Trygg oppvekst.

Rutine for tilpasset opplæring er som følger:



Skyen - Bekymring/undring over barnets utvikling
Kan komme fra pedagoger/foreldre/andre.

Noter hva bekymringen/undringer gjelder. Bruk gjerne «undringsskjema».



Drøfte undringen. Avklare bekymringen: Drøfte internt snarest. Hva gjelder bekymringen:

- Pedagogisk; faglig utvikling → PPT
- Sosial utvikling, adferd, læringsmiljø → PPT
- Psykisk helse → Psykisk helse for barn- og unge, helsestasjonen, BUP
- Omsorgssvikt, rus, overgrep → Barnevernet

Ved å drøfte/avklare hva «undringen» gjelder vil en også lettere kunne kanalisere bekymringen til rett instans.

Barnehage bruker: «Undringsskjema» i det videre arbeidet for å dokumentere tiltak
Det finnes en egen rutine for bruk av «undringsskjema».

Skole bruker: «Tilpasning-testing §5-4. Dokumentasjon av tilpasning og testing jf Opplæringslova» et skjema som ligger i Oppad Sikker Arbeidsflyt skole- skal benyttes fra første drøfting.

Skjemaet er til god hjelp for å sortere hva som til enhver tid gjøres. Det gjelder som dokumentasjon på hva som blir gjort innenfor tilpasset opplæring, effekten av tiltaket og hvilke kartlegginger og tester som gjennomføres.

Skjemaet skal senere eventuelt også brukes ved en tilmelding til PPT og vil dersom det er brukt riktig, forenkle arbeidet med/erstatte den pedagogiske rapporten som skal følge tilmeldingsskjema.



Primærkontaktmøtet PPT

Det utfylte skjema blir drøftet.

- Hvilke tiltak er prøvd ut så langt? Effekt?
- Nye tiltak?
- Behov for kartlegging? Hva skal kartlegges? Hvordan?
- Hvem kartlegger/observerer?

Ansvar: Rektor/styrer kaller inn.

Møtedeltakere: Primærkontakt PPT, rektor/styrer /avdelingsleder, pedagogisk leder/lærer.

Dokumentasjon: Skjemaet: «Dokumentasjon av tilpasning og testing jf Opplæringslova» (skole) / «undringsskjema» (barnehage).

PPT er aktivt inne i den videre prosessen som veiledere.

Husk! Resultater av observasjon, kartlegging og tiltak som settes i verk i denne fasen skal inn i «Undringsskjema»/Skjema: Tilpasning testing §5-4.



Kartlegging, observasjon og analyse

Gjennomføres på klasse, gruppe, individnivå. Kommunene skal ha sin egen plan for kartlegging. Denne skal følges opp.

- Klassescreening
- Gruppeprøver
- Observasjon av barnegruppe
- Følges opp av dynamisk kartlegging for enkelte barn, ved behov. (foreldre informeres)

Ansvar: rektor/ styrer ansvarlig for at det skjer

Pedagogisk leder, kontaktlærer, spes.ped.koordinator eller spesial pedagog gjennomfører kartlegging/observasjon.

PPT kan eventuelt delta i analyse av kartlegging.



Samtale med foresatt/elev

Barns mening skal høres.

- Tiltakene avklares med foresatte.

Ansvar: Kontaktlærer/spesialpedagog



Tiltak prøves ut i samarbeid med hjemmet/eleven

- Informasjon til andre involverte i skolen /barnehagen for å få sammenheng i tiltakene

Ansvar: lærer/spesialpedagog.



Effektvurdering av tiltak

- Tiltak kan være kortvarig, eller gå over tid, men skal være tidsavgrenset. Effekten av tiltakene må evalueres underveis.

Ansvar: De som gjennomfører tiltaket. Pedagogisk leder, kontaktlærer, spesialpedagog.



Justerte tiltak/nye tiltak

- Evaluering av effekten av tiltak kan føre til at en må justere tiltaket eller eventuelt prøve ut nye tiltak.

Ansvar: De som gjennomfører tiltaket. Pedagogisk leder, kontaktlærer, spesialpedagog, eventuelt i samarbeid med primærkontakt fra PPT.



Oppsummering/evaluering av tiltak



Rutinene for oppmelding og tildeling av sakkyndighets arbeidet er som følger:

- Oppmelding behandles på inntaksmøte hver tirsdag. Leder har ansvaret for å bringe og belyse saken på inntaksmøte. Leder kan delegere dette arbeidet til andre. Alle barn skal ha en fremdriftsplan for sakkyndighetsarbeidet.
- Inntaksteamet som består av; Primærkontakten på den skole/barnehage barnet går, sekretær og leder. Primærkontakt får beskjed av sekretær om deltakelse på inntaksmøte når saken er klar til inntak. Når det er behov for det, deltar alle på inntaksmøte.
- Inntaks-teamet sine oppgaver: Inntaksteamet skal bruke dokumentasjon som ligger ved oppmeldingen, samt bruke supplerende informasjon primærkontakten har til å danne hypoteser i saken.
- Tildelingsmøte avholdes hver tirsdag. Alle skal delta på tildelingsmøtet.
- Ved førstegangs oppmelding til PPT: Sakkyndighetsarbeidet skal løses i samarbeid. Utredningsteamet skal være ansvarlig for at saken belyses tilstrekkelig til at sakkyndig vurdering kan utarbeides. Teamet skal være ansvarlig for utredningen. Oppgavefordelingen mellom teammedlemmene skal avklares før oppstart. Det er saksbehandler i teamet som er

ansvarlig for at sakkyndig uttalen blir skrevet, og ansvarlig for kontakten med foresatte. Testing og utredning må avsluttes slik at det er rimelig tid for saksbehandler å skrive den sakkyndig vurdering innen fristen.

- Saksbehandler utformer en plan for arbeidet som beslattes i utredningsteamet. Teamet sammen bestemmer dato for oppstart, dato for midtveisevaluering og dato for avslutning. Teamet skal avgjøre hvilke «verktøy» som kan brukes som for eksempel observasjoner, samtaler, testing-/kartleggings-verktøy osv. Saksbehandler har ansvar for framdrift i sakkyndighetsarbeidet.

5.2. Ål ungdomsskule

Ål kommune var tidlig ute med å bygge ungdomsskole, allerede i 1963 kunne elever og lærere flytte inn i et nytt og moderne skolebygg. Ål ungdomsskule var den første i sitt slag i Hallingdal, den 3. i Buskerud og den 7. i landet. I 2006-2007 ble skolen bygd om og modernisert og er i dag en moderne, lys og trivelig arbeidsplass for elever og ansatte.

Skolen ligger sentralt til i skoleområdet ca. 700 m fra Ål sentrum, sammen med Nedre-Ål skole og Ål videregående skole. Ål ungdomsskule er en 8.-10. skole og er den eneste ungdomsskolen i kommunen. Skolen er nærmeste nabo til Ål idrettshall og Ål skolepark. Ål skolepark er et tilrettelagt park- og aktivitetsområde med bl.a. sykkelpark, skatepark, klatrestativ og plass for ballaktivitet. Skiløype og skøytebane om forholdene ligger til rette for det vinterstid.

Skoleåret 2020/2021 hadde skolen 46 ansatte og 200 elever

5.3. Nedre Ål skule

Nedre Ål skule er en barneskole med 208 elever og 44 ansatte skoleåret 2021/2022. Det er to paralleller på 5., 6. og 7. trinn. Skolen har eget svømmebasseng og en liten gymsal. Skolen har inneværende skoleår to team. 1-4 trinn og 5-7 trinn. Begge teamene har teamleder som er med i skolen sin plangruppe.

Skolen har et miljøteam som består av en miljøkoordinator og fire miljøveiledere. Dette er en gruppe ansatte som er nye dette skoleåret. De har sosialfaglig kompetanse og bistår skolen i saker som handler om læringsmiljøet, og utfordringer som kan oppstå med enkeltelever eller klasser. Miljøkoordinator er med i skolen sitt støtteteam som består av spesialpedagogisk koordinator og skoleledelsen. Skolen forteller at skolen har utvidet støtteteam hver 4.-5. uke og da deltar i tillegg helsesykepleier, primærkontakt og psykisk helse.

5.4. Skattebøl skule

Skattebøl skule er en fulldelt skole for 1.-4. klasse. Skolen har 53 elever, 7 lærere, rektor og fire barne- og ungdomsarbeidere. Området rundt skolen blir brukt til uteskole hele året.

6. Ål kommune – tilpasset opplæring

Dette kapittelet fokuserer på problemstilling 1.

Sikrer kommunen og de utvalgte skolene i Ål kommune at alle barn får et best mulig utbytte av opplæringen i fellesskapet i klassen?

Til denne problemstillingen har vi i kapittel 3 utledet⁹ følgende revisjonskriterier:

- Opplæringen skal tilpasses evnene og forutsetningene til den enkelte elev

6.1. PPT

Når det gjelder tidlig innsats forteller leder for PPT at kommunens strategidokument er under revidering. I strategidokumentet vil kommunens strategier knyttes opp mot PPT sitt arbeid. Ellers arbeider både kommunen og PPT etter BTI modellen og har fokus på å implementere den. Den skal sikre helhetlig og koordinert innsats mellom hjelpetjenestene i Ål kommune i arbeid med barn/unge og deres foresatte. Grunnet pandemien er den ikke helt implementert ennå.

I BTI-modellen er de ulike instansene sitt ansvar beskrevet, herunder også primærkontaktens ansvar. Primærkontakten skal kobles på når skolen har dokumentert hva som blir gjort innenfor tilpasset opplæring og effekten av tiltaket, samt hvilke tester og kartlegginger som er gjennomført. Det vil si på nivå to i BTI modellen. Hvor ofte primærkontakten har møter med skolen og drøfter saker hva gjelder tilpasset opplæring er ulikt fra skole til skole, men de fleste skolene har et fast møte med primærkontakten i måneden. PPT vil i en sak som skolen ønsker å drøfte kunne komme med forslag til tiltak som skal prøves ut, som for eksempel lesekurs eller begrepslæring.

I BTI-modellen er det ikke bare PPT som er inne av andre instanser, men også andre hjelpetjenester som psykisk helse og helsestasjonen. Det er tre faste tverrfaglige møter mellom aktørene i BTI modellen i året. Dette skal sikre at de kan være tettere og tidligere på elevene og barn i barnehage. Kommunen forteller at tre faste møter pr. år var rutinen før Trygg oppvekst (BTI-modellen) kom på plass. I fjor og inneværende år er det ett obligatorisk møte på høsten og resten etter behov.

PPT har ansatt en som skal arbeide forebyggende og med tilpasset opplæring mot skolene. Denne ressursen skal ikke erstatte den kompetansen som er i skolen og PPT skal ikke ta over saken. Det er skolen som skal arbeide med å bedre læringsmiljøet og tilpasse opplæringen til den enkelte elev.

PPT skal i disse sakene veilede og gi råd både når det gjelder hele klasser og enkeltelever. Denne ressursen har anledning til å følge skolen over tid.

I samtaler med flere grupper kom det frem at skolene var kjent med at PPT hadde denne ressursen. Skolene hadde imidlertid ulik oppfatning av hvor nyttig og tilgjengelig denne veiledningen og oppfølgingen var. Leder for PPT fortalte at grunnet vakanser i PPT var denne ressursen fram til nå satt til å også arbeide med sakkyndige vurderinger, men at tanken var at vedkommende skulle tilbake 100% til systemrettet arbeid i skolene. Leder forteller også at de ikke har etablert rutiner for å følge opp skoler som har mottatt bistand fra denne ressursen etter en viss tid, for å se om skolen har klart å holde fokus på det arbeidet som ble igangsatt med bistand fra PPT ressursen.

Ett tiltak PPT har iverksatt for å løse denne utfordringen er å drøfte sakene til denne ressurspersonen på internt møte hver tirsdag, slik at primærkontaktene skal bli kjent med hvilke saker han har på deres skole. PPT har fokus på å se systemsaker og individsaker som to sider av samme sak.

Det er rektor som må bestille bistand fra denne ressursen i PPT.

Leder for PPT forteller at på Ål ungdomsskule har de sett en effekt av denne ressursens arbeid. Nedgangen i antall elever med spesialundervisning på skolen som følge av det arbeidet som er gjort er merkbart.

I innsendt kartleggingsskjema fra kommunen kommer det fram at det er tverrfaglige team og at det gjennomføres tverrfaglige møter. Kommunen har lagt ved rutiner som bekrefter dette. Det kommer også frem i BTI modellen hvordan PPT skal bidra til best mulig tilpasset opplæring i kommunen. De forteller også om ressursen som PPT har ansatt for å arbeide systemrettet, samt primærkontakten til skolene. PPT har også etablert en logoped/ audiopedagogtjeneste.

Utdrag fra samtaler med de ulike skolene

I samtalene med ledelsen og ansatte ved to av skolene kom det frem at de opplevde det som personavhengig hvor god veiledning de fikk fra PPT og at kontakten med skolen i hovedsak gjaldt spesialundervisning, ikke tilpasset opplæring. Det ble sagt at PPT i noen saker, men ikke alle, var kort innom klassen og observerte elever før de skulle utarbeide sakkyndig vurderingen. Det ble sagt at de savnet og ønsket mer praktisk og konkret veiledning inne i klassen.

Det ble også opplyst at PPT hadde vært inne og veiledet på et utfordrende trinn, men at oppfølgingen fra PPT ikke var så god som forventet og at det var satt av for lite tid fra PPT til å følge opp slik veiledning. Skolen uttrykte et ønske om tettere og lengre oppfølging av klasser med utfordringer, slik at de klarer å skape varig endring i klassen. PPT ble gjort kjent med dette i fakta gjennomgangen av rapporten med revisjonen, ledelsen ved skolene og oppvekstkontoret.

Når det gjaldt forholdet til primærkontakten opplyste to av skolene at møtene mellom dem er for sporadiske, noe som fører til at primærkontakten ikke blir godt nok kjent med skolen og hvordan den organiserer sin opplæring i de ulike klassene. Her mente de ulike gruppene vi snakket med at PPT har et forbedringspotensial. Leder ved en av skolene sa at dette kan skyldes at skolen har en ny

primærkontakt som skal følge opp deres skole og en skole til. Dermed ble den andre skolen fulgt bedre opp grunnet at de hadde større utfordringer.

Den tredje skolen var likevel fornøyd med den oppfølgingen de hadde fått av PPT både på system- og individnivå, dette gjaldt både det faglig og sosialt. I tillegg kom det frem at PPT skal veilede i forkant av lesekurs på skolen. Ledelsen forteller at de har hatt en annen oppfølging av PPT innværende skoleår når det gjelder systemrettet arbeid. Primærkontakten til skolen har observert i klasser over en periode og lagt frem forslag til tiltak.

6.2. Kommunen og skolene

Opplysninger fra kommunen

I kartleggings skjema oversendt av kommunen opplyses at Ål kommune arbeider med å revidere «Kartleggingsrutiner Ål», men at de arbeidet er satt på vent grunnet pandemien. Ut over det gjennomfører kommunen og skolene alle obligatoriske kartlegginger som statlige myndigheter har pålagt dem.

Når det gjelder ulike tilpasninger som kommunen og skolene driver med har kommunen blant annet lagt med dokumentasjon på følgende:

- Lydfargemetoden
- 30-ordlisten
- Felles løft prosjektet 2013-2017
- Miljøveiledere inn i skolen -prosjekt 2019
- Overgangsplan
- Nettverk for foresatte
- Lesekurs

Kommunen forteller at de også har innført BTI modellen og at en i denne modellen har fokus på elev- og foresattedmedvirkning på et tidlig stadium. I tillegg har de utarbeidet rutine for tilpasset opplæring og en språk- og leseplan.

I rutinene for «Bedre tilpasset opplæring for elever i Ål og Hol kommune» beskrives prosessen for dette arbeidet og når primærkontakten i PPT og andre hjelpetjenester skal kobles på. De ulike kartlegging, observasjoner og analyser som skal gjennomføres fremkommer i rutinen. Hvem som har ansvar for å gjøre hva kommer også frem. Det står også i rutinene at eleven skal høres og at tiltak skal avklares med foresatte.

I samtaler med de ansatte ble det kjent at dette ble gjort. Se her tabell i kap. 5 under PPT.

Overordnet har kommunen også utarbeidet «Strategidokumentet bedre læring i Ål» i tillegg til BTI modellen.

I utarbeidelsen av strategidokumentet har to deltakere i ungdomsrådet deltatt og to foreldrerepresentanter. Plandokumentet «Bedre læring i Ål kommune» er et styringsverktøy for oppvekstsektoren. Planverket skal styre og samordne innsatsen for på best måte å ivareta læringsmandatet.

I Tilstandsrapporten fra 2019 fremkommer det at Ål kommune ønsker å ivareta elever med små spesialundervisningsvedtak innenfor tilpasset opplæring og at det er et satsningsområde. Videre står det at «Bedre læring» er en satsning og har satsningen har fire utviklingsområder i planperioden:

- Grunnleggende ferdigheter
- Pedagogisk planarbeid
- Digital kompetanse
- Inkluderende læringsmiljø

Videre står det i rapporten at Lydfargemodellen skal brukes i Ål-skolen. I samtaler kommer det frem at denne metoden ulikt på de tre skolene og at det ikke er fokus fra ledelsen på dette prosjektet lengre. Når det gjelder tverrfaglig samarbeid står det i rapporten at:

«I tverrfaglege møte kan barnehagen/skulen drøfte både generelle utfordringar og på individnivå med hjelpeinstansane PPT, skulehelsetenesta og i enkelte møte også barnevern. Møtet har låg terskel for å drøfte bekymringar, men det kan vere utfordrande å fylgje opp saker; kven har «stafettpinnen»? Ordninga med faste tverrfaglege møte er trappa noko ned etter at det tverrfaglege samarbeidet blir systematisert i -modellen. Det vil si at nå er det eitt fast obligatorisk møte om høsten med skulen og primærkontaktene frå hjelpetenestene (PPT, psykisk helse, helsestasjonen og barnevern) der et av punktene er forventningsavklaring. Disse møtene blir koordinert frå oppvekstkontoret. Ut over dette er det behov som kommer av å følge handlingsprosedyren i BTI-modellen som avgjør hvor mange tverrfaglege møter det blir og hvilke hjelpetjenester som er inne.»

Kommunen har også etablert rutine for «Nettverk for foresatte i Ål kommune». Her står det at:

«Nettverk for føresette er eit strukturert samarbeid mellom føresette til ei gitt gruppe barn og unge. Målet er å styrke og trygge samarbeidet mellom føresette til beste for barn og unge. Nettverket skal vere ein møteplass der ein kan få ny kompetanse og dele erfaringar om daglegdagse og felles utfordringar knytt til aldersgruppa og rolla som føresett.»

Nettverk for føresette i Ål famnar om aldersgruppa 0 - 16 år (10.trinn) og er ein del av satsinga på inkluderande læringsmiljø i barnehage og skule. Foreldrerådets arbeidsutval (FAU) og foreldrekontaktar skal ha ei aktiv rolle i samarbeid med leiinga når det gjeld planlegging og gjennomføring av fastlagte nettverksmøte. Foreldrerepresentantane skal ha ansvaret for vidareføring av nettverksarbeidet gjennom året.»

I revisjonens samtaler med flere grupper kom det frem at denne rutinen ikke var helt etablert og implementert ennå. Kommunen forteller at dette skyldes at rutinen ble vedtatt rett før pandemien.

Pandemien førte til at faste møter for å implementere denne ikke har latt seg gjennomføre. Deler av rutinen er likevel gjennomført, på de områder der pandemien ikke satte begrensninger.

Når det gjelder miljøveilederne og prosjektet med å innføringen av den i grunnskolen forteller kommunen i sin tilbakemelding til faktagjennomgangen av rapporten at:

«Intensjonen med prøveprosjektet med miljøveiledere inn i skolen, var at det skulle styrke skolen i det systemrettede arbeidet rundt skole- og elev/klassemiljø, i tillegg til at kompetansen kunne nyttes inn på det forebyggende arbeidet med tilpassa opplæring og på individnivå. Det forelå ikke en detaljert beskrivelse av hva miljøveilederne skulle brukes til, utenom intensjonen/målet med prøveprosjektet.

Politikerne vedtok en ekstrabevilgning til dette prøveprosjektet for skoleåret 2019/2020 og 2020/2021 på 2,6 millioner pr.år som tilsvarer 460% stilling med miljøveiledere som ble fordelt på de fem skolene (Skattebøl skule 40%, Nordbygdene 40%, Torpo skule 40%, Nedre-Ål skule 240%, Ål u.skule 100%). For skoleåret 2021/2022 er bevilgningen redusert til 1,6 millioner som tilsvarer 260% stilling med miljøveiledere fordelt på de fem skolene (Skattebøl skule 0%, Nordbygdene skule 0%, Torpo skule 0%, Nedre-Ål skule 160%, Ål u.skule 100%).

Oppvekstsektoren ønsker å styrke satsingen på miljøveiledere inn i skolen, som vil bidra til å heve det generelle kompetansenivået på arbeid rundt skole- og elev/klassemiljø, det forebyggende arbeidet og på individ. Oppvekstsektoren ønsker blant annet å gjøre dette ved gradvis utfasing av fagarbeidere/assistenter i skolen, noe som alt er i gang.

Da prøveprosjektet med miljøveiledere startet hadde oppvekstsektoren allerede et etterslep på stillinger sektoren ikke hadde ressurser til, som følge av at sektoren har spart ressurser i flere år. Det var et umettet behov for oppfølging av elever med store hjelpebehov og 1:1 oppfølging. Dette førte til at miljøveilederne fort ble mest brukt til oppfølging på individnivå ute på skolene, og ikke i noe særlig grad brukt inn mot systemarbeid og forebygging. Oppvekstsektoren har de senere år fått flere barn og elever med store hjelpebehov og dette øker i årene fremover.»

Ål ungdomsskule

Skolen opplyser i kartleggingsskjema til revisjonen, at den gjennomfører nasjonale prøver og supplerende kartlegginger ved behov. De tilpasser opplæringen på forskjellige måter, noen som nevnes er:

- Ved bruk av digitale løsninger kombinert med tradisjonelle læremidler
- Ved bruk av skolens ulike undervisningsrom
- Variere på gruppestørrelser
- Skoleprosjekter som Kjærlighet og grenser, MOT og Plan for aktivitetsdager

Skolen har også utarbeidet en PALS¹⁰-rutine «Håndbok for god undervisning». Den er utarbeidet i 2018. I samtaler kom det frem at skolen på det tidspunktet hadde stort fokus på PALS-arbeidet og arbeidet med håndboken. I samtaler blir det sagt at de ansatte som fortsatt arbeider ved skolen fra den tiden kjenner godt til arbeidet og PALS og bruker det i undervisningen. De som er ansatt etter den tiden har ikke fått like god opplæring, og bruker dermed heller ikke håndboken like mye.

Utdrag for samtaler med ulike grupper

I samtaler med de ulike gruppene kom det frem at lærerne utarbeider emneplaner i alle fag og/eller emner. Disse emneplanene er imidlertid ikke i samsvar med den nye læreplanen, og de må dermed utarbeide nye. I de emneplanene som foreligger, konkretiserer de kompetansemål og eleven kan dermed arbeide med oppgaver på sitt nivå. I tillegg kan de bruke ulike læremetoder og variere arbeidsmåter, slik at de treffer alle elevene ut fra deres forutsetninger. De avklarer hvilken vanskelighetsgrad eleven skal arbeide med på blant annet utviklingssamtalene og elevsamtalene. Ulike arbeidsmåter som nevnes er:

- Dramatisering
- Pararbeid
- Gruppearbeid
- Fagsamtaler i små og store grupper
- Presentasjoner
- Tekstskrivning
- Podkaster
- Lydfilinnleveringer osv.

På spørsmål fra revisjonen svarer de ulike gruppene at miljøveilederne brukes lite i arbeidet med tilpasset opplæring, men at pedagoger og miljøveiledere samarbeider om elever som har vedtak om spesialundervisning. Det er heller ikke etablert faste møte punkter mellom de pedagogiske ansatte og miljøveilederne. Miljøveilederne er pr. i dag mest knyttet opp til enkeltelever med spesialundervisningsvedtak.

Ledelsen opplyser at miljøveilederne på skolen er nytilsatt inneværende skoleår, men at skolen allerede har ansatt to vernepleiere som pedagoger. Den ene av de nyansatte miljøveilederne er inne i en klasse på revisjonstidspunktet. Da veileder miljøveilederen både pedagoger og assistenter, som er inne i klassene på det trinnet. Ledelsen opplyser ellers at:

«Miljøveileder på ungdomsskolen er såpass nytt, og vi arbeider med å få til et bedre system. Vi har derfor opprettet et samarbeidsteam hos oss med ansatte som har annen kompetanse og yrkeserfaring. Erfaringsdeling satt i system er målet vårt for dette arbeidet.»

¹⁰ PALS er en skoleomfattende innsatsmodell. Den består av systematiske og effektive forebyggingstiltak som retter positiv oppmerksomhet mot alle skolens elever.

Når det gjelder tilpasset opplæring ellers, opplyser ledelsen at tidligere hadde skolen tolærere i basisfagene. De har kjempet for å opprettholde det, og har også i dag to lærere i basisfagene i noen klasser og i noen av timene. Tilbudet er således redusert betraktelig.

De foresatte vi snakket med forteller også at de ønsker at tolærer systemet skal gjeninnføres. Foresatte har gode erfaringer med dette fra tidligere elever de har hatt på skolen, og mener at slik opplæringen er tilrettelagt på revisjonstidspunktet er oppfølgingen av flere enkeltelever ikke god nok.

Kommunen opplyser at oppvekstsektoren ønsker å satse på tolærersystemet og særlig i basisfagene norsk, matematikk og engelsk som et ledd i tidlig innsats-satsingen for skolene i Ål, men at de økonomiske rammene ikke gir tilstrekkelig handlingsrom.

Ellers blir det sagt at faglærere kartlegger når det er behov og de tilrettelegger opplæringen til de enkelte elevene. Men de har ikke systematisert arbeidet med læringsstrategier på skolen og i fellesskapet blant de ansatte. Det hender at rektor selv tar undervisningstimer i matematikk, men det er vanskelig å få det til fast. Ledelsen forteller videre at

«Alle lærere arbeider for å innfri målet om tilpasset opplæring. Individuelle forskjeller vil kunne oppleves, både i fag og av ansatt som har faget. Skoleleder prioriterer å følge opp lærerens planer i forhold til opplæring i ulike fag, klasser og enkeltelever.»

I samtale med foresatte kom det frem at overgangssamtale for en elev ved overgangen fra barneskolen til ungdomsskolen forut for skoleåret 2021 var bortkastet. Grunnen var at informasjonen fra foresatte i møtet ikke ble videreformidlet fra skolens representant i møte til de aktuelle ansatte på skolen.

Til dette svarer ledelsen at:

«Flere uheldige omstendigheter ved overgangen til nytt skoleår høsten 2021, f.eks. mange utskiftninger i personalgruppen det er vi oppmerksomme på. Vi har fokus på oppfølging av dette videre. En slik situasjon jobber vi for å unngå ved seinere overganger.»

Nedre Ål skule

I kartleggings skjemaet fra skolen kommer det frem at de har utarbeidet en kartleggingsplan for skolen og den er vedlagt. Her ser vi at kartlegginger som skal gjennomføres på det enkelte trinn fremgår. Når det gjelder ulike tilpasninger forteller skolen at de har hatt basecamp og uteskole for elever med ekstra behov for støtte sosialt og/eller faglig og for elever med skolevegring og angst. De har også ulike læringsressurser som blir brukt i tilpassa opplæring og til kartlegging:

- «Damms leseunivers (småbøker på 11 ulike nivå, kartleggingsprøver på kvart nivå)

- *Salto læreverk i norsk 1.-7. tr (lesetekstar på tre og to ulike nivå på småskuletrinnet, og oppstartprøve og kartleggingsprøver)*
- *Arbeid med ord læremiddel (lettleshefter/bøker som blir brukt i tilpassa opplæring/lesetrening i lydfargemetoden, hefte med tekstar på ulike nivå for repetert lesing og anna lese- og skrivetrening)*
- *Lesevinduet: (komplett lesekursopplegg basert på Jørgen Frost og Vigdis Refsahl si forskning om Heilheit-del-heilheit-prinsippet)*
- *IntoWords på iPad (ein app som kan lese opp tekst og gi ordforslag og skrivehjelp)»*

Utdrag fra samtaler med ulike grupper

I samtaler kommer det fram at når det gjelder lesing bruker de bøker med tre ulike lesenivåer. Dersom det ikke matcher en elev vil de lage individuelle lese oppgaver til de elevene som har behov for det. I tillegg bruker de IPAD og varierer mellom bok og IPAD for å tilby elever ulike leseformer. De går også alltid igjennom leseleksen på skolen på forhånd og elevene leser inn på IPAD-en hjemme og får fortløpende tilbakemelding på det. Fokuset i klassen og for elevene blir dermed deres egen utvikling og ikke de andre elevers utvikling.

Skolen bruker ulike arbeidsmåter som stasjonsundervisning og læringspartner. I undervisningen i matte og andre fag kan de også variere mellom teori og praktisk læring. I tillegg tilpasses fagtekster elevenes nivå, herunder også engelsk. Småtrinnet bruker også mye konkrete i matematikk.

På området elevmedvirkning forteller ledelsen og ansatte vi snakket med at elevene får velge mye selv. Skolen vektlegger autonomi. Skolen bruker å spørre elevene i elevsamtalene og utviklingssamtalene hvordan de best liker å lære og de legger vekt på elevens tilbakemeldinger. Dette er også tema fortløpende gjennom opplæringsåret. De har fokus på å ha dialog med eleven fortløpende for å se om opplæringstilbudet fungerer for alle.

Når det gjelder rutiner og retningslinjer for tilpasset opplæring kommer det frem i samtalene at de bruker:

- Lydfarge
- STL pluss
- Hver gang vi møtes – et prosjekt ledet av Thomas Koefoed. Prosjektet ledes av rektor/en prosjektgruppe med Thomas Koefoed som veileder. Prosjektet handler om positiv ledelse av barn og har bl.a. hatt som fokus å få på plass felles standarder for elever og ansatte på Nedre-Ål og Skattebøl skule. Kommunen forklarer at «*Nedre-Ål skule og Skattebøl skule sitt prosjekt heter «Hver gang vi møtes», men for skole og barnehage i oppvekst heter prosjektet «Frå plan til praksis» som oppvekst har sammen med Thomas Koefoed. I dette prosjektet er det fokus på å få en felles profesjonell forståelse og praksis rundt voksenrolla, elevsyn/barnesyn, holdninger og verdier for de ansatte. Dette vil lede fram til en felles voksenstandard og felles forventning til det å være elev (elevstandar) i skolen i Ål.»*

- BTI-modellen blir brukt jevnlig på trinn for å fange opp elever som har behov for tilpassing. Alle voksne har ansvar for å følge BTI modellen.

Skolen har også flere miljøveiledere. Miljøveilederne er ikke pedagoger, men har annen høgskolebakgrunn som vernepleier, barnevernspedagog osv. I tillegg til å følge elever med vedtak om spesialundervisning kan de følge trinn. Da følger de opp enkeltelever som strever med ulike ting, som å være inne i klassen. I tillegg kan de være inne noen timer i uken og bidra der det er behov igjennom undervisningstimen. De har gjerne fokus på den sosialfaglige utviklingen/fungeringen til elevene.

Flere av gruppene vi snakket med mener at skolen ikke bruker den kompetansen miljøveilederne besitter godt nok. Det blir sagt at de blir brukt som assistenter. Samtidig er det nytt for både skolen og miljøveilederne at deres kompetanse er tilgjengelig i skolen. Dermed har verken de selv eller skolen oversikt over hva de faktisk kan bidra med inn i skolen. Det blir sagt at resultatet er at skolen ikke nyttiggjør seg miljøveilederens kompetanse godt nok.

Videre blir det opplyst at dersom de fleste miljøveilederne er knyttet opp mot enkeltelever med vedtak, blir det lite fleksibilitet med tanke på akutte hendelser, noe skolen stadig opplever.

I samtaler kommer det frem at miljøveilederne ikke har timeplanfestet tid til å planarbeid og oppfølgingsarbeid, dette til tross for at det er behov for nettopp dette. Videre blir det sagt at miljøveilederne pr. i dag ikke har fast veiledning av lærere, om hvordan de kan tilrettelegge opplæringen i forhold til utfordringer i klassen eller med å møte de elevene som sliter. Flere av de vi snakket med mener at skolen generelt mangler plan, oppfølging og evaluering for tilpasset opplæring generelt.

Når det gjelder tilpasset opplæring blir det også sagt i samtalene at det er lite systemrettet arbeid ved skolen for tilrettelegging i klassen for tilpasset opplæring for enkelt elever. Det oppleves at det er lite plan rundt sosiale ferdigheter og hvordan skolen skal øve på dette sammen med elevene. Dette savnes da det er veldig viktig med tanke på forebygging i både utenforskap og det å hindre vedtak om spesialundervisning. Skolen burde etablere system for målrettet jobbing med elevene tidlig, samt tidlig kartlegging. Det blir sagt fra ulike grupper at denne kartleggingen kan blant annet miljøveilederne brukes til. Det kommer frem at her kan pedagogen og miljøveilederne arbeide sammen med ulikt fokus. Pedagogen kan ha fokus på læring og kartlegging av sådan, mens miljøveilederne kan ha fokus på å trygge og arbeide med enkeltelever før det setter fokus på fag. Det blir sagt at barnet har behov for å bli møtt på det som er bakenforliggende årsaker til sine utfordringer også.

Flere av de ansatte savner også en bedre overgang og samhandling for eleven fra Skattebøl skule som kommer til Nedre Ål skule i 5. klasse.

I samtale kommer det frem at skolen sammen med og under veiledninga av Thomas Koefoed har arbeidet med klassestandarder, samt ryddet i allerede etablerte regler på skolen. De har arbeidet med positiv forsterkning og ignorering av uønsket adferd, men flere ansatte uttalte også en skepsis til

enkelte ansattes bruk av å belønne klasser eller individ, fordi i det ligger det også et element av straff.

Ledelsen forteller i samtalen at de har fokus på tilpasset opplæring gjennom prosjektet med Thomas Koefoed og at det snakkes om det i fellestid. Dersom det er ansatte som trenger veiledning bruker de sin primærkontakt. Primærkontakten arbeider også systemrettet på skolen i større grad enn før. De kan også snakke om tilpasset opplæring på trinnmøter, men det er ikke etablert rutiner for dette og det blir ikke fulgt opp av ledelsen. De har likevel rutiner for ulike kartlegginger av elever.

Når det gjelder miljøveilederne har skolen så langt ikke utnyttet den ressursen i tilpasset opplæring forteller ledelsen. På revisjonstidspunktet er det fagarbeidere som får oppgaver knyttet til tilpasset opplæring, mens miljøveilederne får oppgaver inn mot spesialundervisningselever. Slik skolen er organisert i dag brukes miljøveilederne i liten grad i det systemrettede arbeid. Ledelsen forteller at de bare har hatt miljøveiledere ved skolen siden 2019 og at de ennå ikke har avklart endelig hvordan de skal brukes på skolen. På sikt skal miljøveilederne arbeide både med skolemiljø og veilede lærere og fagarbeidere.

Ifølge ledelsen arbeider de også med BTI modellen og har fokus på å få den innarbeidet og gjort kjent blant alle ansatte.

Ledelsen ved skolen forteller at de har forbedringspotensial i å involvere elevene i arbeidet med tilpasset opplæring. Dette bekreftes av elevene vi snakket med. Ledelsen forteller at de har fokus på dette og blir veiledet av primærkontakten, men at det er ikke etablert i hele ansatte gruppen på revisjonstidspunktet. De har likevel elevsamtaler gjennom skoleåret.

De foresatte vi snakket med forteller at de opplever at skolens tilpassede opplæring fremstår som tilfeldig og personavhengig. De forteller at det fremstår som om skolen ikke har system for arbeidet med tilpasset opplæring og at det arbeides veldig ulikt med dette på skolen. Til dette svarer ledelsen at de vet at de har et forbedringspotensial, og at de har iverksatt flere tiltak og prosesser for dette arbeidet.

De samme foresatte etterlyser også flere tiltak som basecamp og aktiv læring og at dette tilbys flere elever. Ledelsen forteller at dette var et prøveprosjekt som de hadde god nytte av. I fjor brukte de disse tiltakene overfor elever med spesialundervisning og det hadde god effekt for de elevene som fikk dette tilbudet. Det førte til at de i år har etablert aktivlæring på 6. trinn. På 7. trinn har de ressurser inne ved miljøveiledere, som har uteskole med aktiv læring inneværende skoleår.

Foresatte vi snakket med etterlyser også mer bruk av miljøveilederne i arbeidet med tilpasset opplæring. I tillegg etterlyser de tolærersystemet som har vært et kommunalt satsningsområde. Ledelsen forteller at på småtrinnet har alle klassene to lærere inne i klassen i nesten alle timene i uken, samt at i de timene det ikke er to lærere er det assistent eller fagarbeider inne i klassen eller begge deler. Ledelsen ved skolen forteller at på papiret/timeplanen er det tilstrekkelig, men når lærere til spesialundervisning og spesielt språkundervisning er tatt ut, og assistent/fagarbeider/miljøveiledere, må følge en enkeltelev tett, da er det ikke flere enn det må

være inne i klassen. Skolen har ikke tilgang på vikarer, derfor er omplassering av ansatte eneste løsning. På småtrinnet er det derimot god bemanning på skolen.

Ellers forteller de foresatte vi snakket med også at de opplever at

- De ansatte må bli bedre i å bruke hjelpemidler
- Skolen må bli bedre til å høre på foresatte og forklare og begrunne sine valg
- Se på systemet rundt å gi bokmål
- Legge ut meldinger til foresatte på færrest mulige plattformer

Til dette svarer ledelsen «*Vi har hatt innføring av IntoWords, digital lese- og skrivestøtte. Men dette må jobbast meir med vidare for at det skal bli godt innarbeidd.*»

Når det gjelder meldinger forteller ledelsen at skolen inneværende skoleåret har etablert en app for meldinger og at dette vil forenkle kommunikasjonen med foresatte. Den vil da bli lik på alle trinn.

Skattebøl skule

Skolen forteller i kartleggingsskjemaet at lærerne har dynamisk kartlegging av elevene gjennom heile skoleåret. De gjennomfører:

- Læringsstrategier for kvart trinn, kommunalt iverksatt.
- Kartleggingsprøvene til UDIR på våren av skoleåret
- BTI modellen blir brukt med særskilt undringsskjema.
- 4. trinn har dette året nytta seg av Salto oppstartsprøve

Skolen har lagt ved oversikt over tilpasninger de har på skolen. De er blant annet:

«VARIERTE LÆRINGSARENAER:

- *Klasserom, grupperom og gang, gymsal, biblioteket på skulen, symjebasseng*
- *Skulens uteområde, nærmiljø, fjellet, skog, heimane, Juveskogen, Busteteigen, Trydalen, Bråta, Elvelangs, Ferieparken*
- *Sentrum, biblioteket på Kulturhuset, kyrkja, Nesch-museum*
- *Scene og rollespel*
- *Fellessamlinger og felles arrangement*
- *DKS, konsertar, forestillingar*

LÆRINGSRESSURSER:

- *Lærarar, fagarbeidarar, assistentar og andre tilsette*
- *iPad/læringsbrett og headset*

- *Appar som Showbie, BookCreator, Kidspiration, Skriv og lær, IntoWords, Kamera, Safari, Keynote, Pages, GarageBand*
- *Malimo, Skolen, Salaby, Kateterskuffen, Teaching Funtastic*
- *Nivådelte oppgaver og lesetekster*
- *Diverse læreverker – Salto, Matemagisk, Multi, Mylder, Regnbogen, Cumulus, Inn i livet, Stairs, mattebøker, norskbøker, engelskbøker, samfunnsfagbøker, naturfagsbøker, KRLE-bøker*
- *Program og klipp fra NRK*
- *Konkreter*
- *STL+ -Skrive seg til lesing.*
- *DKS – Den kulturelle skulesekken*
- *Lokalt bibliotek og møte med bibliotekar*
- *Uteområde og nærområde*
- *Instrumenter (blokkfløyte, håndflateorgel, gitar) og sang*

LÆRINGSSTRATEGIER:

- *Stasjonsarbeid*
- *Lydfarge*
- *Lesekurs, begrepskurs, mattekurs, klasselesekurs*
- *Gangesertifikat*
- *STL+*
- *Tankekart*
- *Diverse finmotoriske aktiviteter*
- *Stasjonsundervisning, bevisst gruppeinndeling og val av oppgaver, rekkefylgje av stasjon osv.*
- *Arbeidsplan, differansiert + lest inn lyd for dei som treng lyd støtte*
- *Tavleundervisning*
- *Fal (fysisk aktiv læring), bevisst gruppedeling*
- *Arbeid med oppgaver, differansiert og mengde ut fra nivå*
- *Høgtlesing*
- *Læringspartner*
- *Tankekart*
- *STL+*
- *Lage bøker i Bookcreator*
- *Gjennomgang av leseleksa tilpassa elevens nivå*
- *Til alle timar har lærarane med differensierte oppgaver. Enten på ark eller som er lagt inn i Showbie.*
- *Alle klasser kjører differensierte leselekser. Opp til 5-6 ulike tekstar i enkelte klassar. Tekstar er henta frå ulike læreverker-ressurser. Og mange av tekstane blir skrivne tilpassa av lærar.*

SOSIAL TILHØRIGHET OG FELLESSKAP:

- *100 dagarsfest, bokstavfest, diverse markering*
- *Mat og måltid*
- *Fellessamling to gonger pr veke og felles arrangement*
- *Daglege rutinar*
- *Leikegrupper*
- *Alle får moglegheit til å svare*
- *Lære felles songar*
- *Bokveke, lese felles bok*
- *Bursdagsmarkering*
- *Inspeksjon, passe på at alle har nokon å vere med, friminutt*
- *Aktivitetsdag og fagdag*
- *Alle kjenner alle*
- *Prideveke»*

Når det gjelder elevmedvirkning forteller skolen i kartleggingsskjemaet at skolen har tett kontakt med foresatte og elever. De prøver å tilpasse opplæringen til elevens interesseområde, slik at eleven skal oppleve glede og mestring.

Når det gjelder rutiner på området viser skolen til kommunal plan – «Bedre læring i ÅL handlingsplan 2020-2021», BTI-modellen og tett samarbeid med foresatte. De drøfter også elever med primærkontakten til skolen.

For å fange opp elever som har behov for intensiv opplæring bruker de BTI-modellen, drøfter enkeltelever, etablerer intensive lesekurs, begrepskurs, matematikk kurs, tilpassede oppgaver og repetisjon av temaer. Inneværende skoleår har skolen gjennomført klasselesekurs på 3. trinn, intensive lesekurs på 4. trinn, samt matematikk kurs og begrepskurs på 4. trinn.

Skolen har også lagt med oversikt over differensiert tilpasset opplæring som de driver med:

- *«Differensiert og tilpassa opplæring:*
 - *Oppgåver tilpassa den enkelte elev*
 - *Lesetekstar tilpassa den enkelte elev*
 - *God variasjon i arbeidsmetoder*
 - *God variasjon i læringsarenaer*
 - *Mykje undervisning ute*
 - *Oppgåver delvis tilpassa elevens interesser*
 - *Eigne belønningssystem for enkeltelevar»*

Utdrag fra samtaler med ulike grupper

I samtaler kommer det fram at de ansatte er kjent med BTI-modellen og at arbeider differensiert med tilpasset opplæring. Det blir opplyst at de varier undervisningen og at de også kan ha praktisk/fysisk læring. Det blir sagt at de bruker Lydfargemetoden og lesekurs. Men de forteller at det i inneværende skoleår er vanskelig å iverksette lesekurs, grunnet ressursmangel. Det samme gjelder begrepskurs.

Det blir opplyst at de mener kommunen har for mange ulike satsningsområder og at de savner en tydelig plan fra kommunen, der alle satsninger fremkommer og alle tråder er samlet. Videre etterlyser de at kommunen velger noen få satsningsområder og følger disse over tid, uten at nye hele tiden kommer til.

Når det gjelder elevmedvirkning ivaretar skolen dette og kjenner til at elever skal bli hørt. De erfarer at elevene arbeider bedre dersom de får være med å bestemme litt selv. Men det kan være utfordrende å finne gode treffpunkter til å ha samtaler med elevene. De savner å ha timeplanfestet tid til å ha disse samtalene med elevene ut over de pålagte elevsamtalene.

Det blir opplyst at de savner en bedre oppfølging fra skolens primærkontakt og at primærkontakten til skolen kan bli flinkere til å veilede og følge utfordrende trinn over tid. Primærkontakten bør hjelpe skolen å trekke sammen trådene ikke bare komme med en rekke tiltak og så trekke seg ut. De mener her forbedring av den generelle rollen som primærkontakt har.

Ledelsen forteller at skolen har tilpasset opplæring som fokusområde og at de ansatte er blitt gode på å tilpasse opplæringen. De har også fokus på ulike læringsmetoder og har læringspartnere, lesekurs og ekstra styring av noen trinn i noen fag. Skolen har også fellessamlinger to dager i uken med alle elever og lærere der de arbeider med sosiale mål. Ledelsen forteller også at skolen hører barna og finner oppgaver som fanger de enkelte elever.

Når det gjelder PPT, forteller ledelsen at de ikke er veldig aktive overfor skolen når det gjelder tilpasset opplæring. De har fokus på spesialundervisning og har bistått litt i forhold til et trinn med utfordringer. Skolen mener at den veiledningen de fikk i forhold til det trinnet med utfordringer, ikke var god nok. Den hadde preg av å være kvikk fiks løsninger.

Videre forteller ledelsen at BTI-modellen ennå ikke er fullt ut etablert i kommunen, men at skolen har satt den inn i prosjektet de har med Thomas Koefoed. Ledelsen forteller også at de grunnet sykemeldinger ikke har fått gjennomføre lesekurs og begrepskurs den siste tiden ved skolen.

Foresatte har opplyst til revisjonen at de opplever at skolen ikke er god på å følge opp skolevegring. Til dette svarer ledelsen at de følger opp elever med skolevegring og de har møter med foresatte og PPT i slike saker. De har iverksatt ulike tiltak for å trygge elever, samt at de har gitt elevene tilgang til læringsbrettet hjemme. Skolen har fokus på å gi best mulig skoledager, med mye ros og tilpasset oppgaver til elever med skolevegring. Ledelsen forteller at de ikke har brukt hjemmeundervisning overfor elever som har skolevegring over år. Det blir sagt at oppvekstsjef har sagt at det kun skal benyttes ved helt spesielle tilfeller som alvorlig sykdom.

Foresatte opplever også at skolen ikke iverksetter tiltak overfor lærere som har utfordringer. Til dette svarer skolen at der det er tilfelle, veileder de aktuelle lærere etter at de har observert vedkommende. De har også system for at lærere under veiledning ikke er alene med klasser. Skolen har fokus på å etablere et godt læringsmiljø i alle klaser på skolen. Ledelsen etterlyser også at foresatte tar slike saker opp med skolen, da rektor ikke har fått tilbakemelding om dette fra foresatte.

Foresatte forteller at de skulle ønske skolen hadde miljøveiledere, som hadde som oppgave på å ivareta elever og foresatte i vanskelige saker, samt være til stede i elevmiljøet. Ledelsen forteller at de er enige med foresatte i dette. Skolen har behov for en miljøveileder.

De foresatte fortalte også at enkelte lærere ikke var like flink til å håndtere elever som falt utenfor boksen og var litt slitsomme sosialt. Ledelsen forteller at de er kjent med dette og har iverksatt tiltak.

6.3. Revisjonens vurdering

Her vurderer vi følgende revisjonskriterium:

- Opplæringen skal tilpasses evnene og forutsetningene til den enkelte elev

Det følger av opplæringsloven § 1-3 at opplæringen skal tilpasses evnene og forutsetningene til den enkelte elev. Å tilpasse opplæringen betyr å tilrettelegge med varierte vurderingsformer, læringsressurser, læringsarenaer og læringsaktiviteter slik at alle får best mulig utbytte av opplæringen.

Skolen må gi alle elever muligheter til læring og utvikling uavhengig av forutsetningene deres. Læreren skal legge til rette for en opplæring som ivaretar både fellesskap og hver enkelt elev, slik at elevene får best mulig utbytte av opplæringen.

Gjennomgangen viser at kommunen har etablert og iverksatt tiltak for å ivareta elevenes rett til tilpasset opplæring og kravet om tidlig innsats. Det har etablert styringsdokumenter og valgt BTI modellen som arbeidsverktøy for kommunen. Revisjonen viser likevel at verken styringsverktøyet eller valgt arbeidsverktøy er fullt ut implementert i de reviderte skolene eller av PPT. Dette får betydning for den tilpassede opplæringen som gis i skolene. Vi ser at de tre skolene som var en del av revisjonen alle har ulike utfordringer med tilpasset opplæring og at de mangler system for arbeidet. Vi mener dette er uheldig og kan føre til at elever ikke får tilpasset opplæringen til sine evner og forutsetning, samt at det kan bidra til at flere elever enn nødvendig får vedtak om spesialundervisning. Dersom kommunen ikke lykkes med arbeidet med tilpasset opplæring, kan det i sin tur føre til at flere elever enn nødvendig får spesialundervisning, samtidig som kommunen har nettopp det motsatte som målsetning; å *redusere* antall små vedtak om spesialundervisning.

Det at kommunen og skolene mangler et tilstrekkelig system og det i intervju kommer frem at kvaliteten av den tilpassede opplæringen som ytes er avhengig av den enkelte lærer, er det vår vurdering at kommunen bør sikre at skolene i praksis yter opplæring som er tilpasset den enkelte elevs evner og forutsetninger.

Foresatte ved de ulike skolene opplevde også at skolene ikke var flink nok til å gi tilstrekkelig informasjon om tilpasninger i klassen og mot enkeltelever. Noen av de foresatte fortalte også at skolen måtte bli bedre til å informere generelt. Innsendt dokumentasjon og i samtaler med ansatte og ledelsen kommer det frem at skolene har fokus på å ha god kontakt med foresatte. Dette er også i samsvar med kommunens satsning på foreldrenettverk. Men som sagt ovenfor er dette nettverket ennå ikke fullt ut etablert på revisjonstidspunktet. Ledelsen forteller til dette at tiltaket med basecampordningen har tidligere vært et tiltak i forbindelse med spesialundervisningstilbudet og dermed setter det begrensninger med henhold til informasjon og taushetsplikt. Likevel mener VKR at kommunen og skolene fortsatt bør ha fokus på å informere foresatte tilstrekkelig og på en forståelig måte om forhold ved skolen som angår tilpasset opplæring og satsninger knyttet til det. Det være seg både skolens egne satsninger/tiltak og kommunale tiltak.

Skolen etablerte også i 2018 et prosjekt der de tilførte enkelte skoler miljøveiledere. De første miljøveilederne ble ansatt i skolen høsten 2019. Kommunen forteller at dette startet som et prosjekt uten at det var utarbeidet et klart mandat for prosjektet og miljøveilederens oppgaver. Det førte til at de ble brukt mot elever med vedtak om spesialundervisning, da det der er et umettelig behov for oppfølging. Miljøveilederne er ikke pedagoger, men har annen tre-årig høyskoleutdannelse. To av skolene som var en del av revisjonene har miljøveiledere. Gjennomgangen viste at skolene ikke har etablert et system for hvordan disse miljøveilederne skal brukes. Det blir sagt at de arbeider med å finne ut hvordan de best kan bruke disse på skolene og gjøre de ansatte kjent med hvordan de kan bruke miljøveilederne inn i sine klasser. Her mener revisjonen at kommunen bør sikre at kommunen og skolene klargjør hvordan miljøveilederne skal brukes i skolen og hvordan deres kompetanse kan bidra til å ivareta elevenes rett til opplæring tilpasset deres evner og forutsetninger.

PPT skal bistå kommunen og skolen i deres arbeid etter BTI modellen i tillegg til at de skal arbeide systemrettet mot skoler, der det er behov for det. Kommunen har etablert rutiner for dette i BTI modellen, men som sagt over er den ennå ikke fullt ut implementert i skolene og blant de som har oppgaver i henhold til den. Revisjonen viser også til at det er ulik oppfatning på skolene hvor godt samarbeidet med primærkontaktene er og hvor godt skolene blir fulgt opp når det gjelder systemrettet arbeid. Noe av det som blir sagt er at:

- Primærkontakten ved skolene ikke kjenner skolen godt nok verken hva gjelder organisering eller valg av læringsstrategier
- Primærkontakten er lite tilgjengelig
- PPTs systemrettede arbeid (som blant annet skal bidra til mindre spesialundervisning) ikke alltid følger skolene tett nok eller gir tilstrekkelig veiledning.

På bakgrunn av dette mener vi kommunen bør arbeide for å styrke skolenes og PPT samarbeid både hva gjelder systemrettet arbeid og veiledning i forbindelse med tilpasset opplæring.

Til slutt vil vi peke på at kommunen må vurdere om elever som har stort skolefravær som følge av skolevegring skal få tilbud om hjemmeskole. Dette for å sikre at skolen ivaretar sin opplæringsplikt i henhold til opplæringsloven.

7. Ål kommune - spesialundervisning

Dette kapittelet fokuserer på problemstilling 2.

Sikrer kommunen at elever som ikke har et tilfredsstillende læringsutbytte innenfor rammen av det ordinære og har krav på spesialundervisning får tilbud om det?

Til denne problemstillingen har vi i kapittel 3 utledet¹¹ følgende revisjonskriterier:

- Når skolen mener at eleven, til tross for forsøk med ulike tiltak ikke vil kunne få et tilfredsstillende utbytte, skal rektor gjøre en formell henvisning til PP-tjenesten som skal foreta en sakkyndig vurdering av elevens behov.
- PP-tjenesten har plikt til å rådføre seg med eleven/foreldrene i arbeidet med å utforme tilbud om spesialundervisning og skal legge stor vekt på synspunktene deres.
- Den sakkyndige vurderingen må være så utførlig at skolen ikke er i tvil om hva PP-tjenesten egentlig tilrår, når enkeltvedtak om spesialundervisning skal gjøres.
- PPT skal utarbeide sakkyndig vurdering «innen rimelig tid»
- Etter at PP-tjenesten har oversendt sin sakkyndige vurdering til skolen, skal skolen vurdere og avgjøre om eleven har rett til spesialundervisning.
- Enkeltvedtaket skal angi elevens opplæringstilbud klart og tydelig
- Elever som får spesialundervisning, skal ha individuell opplæringsplan
- Skolen skal en gang i året utarbeide skriftlig oversikt over den opplæringen eleven har fått, og en vurdering av elevens utvikling
- Spesialundervisningen skal gjennomføres i samsvar med vedtak og IOP
- Skolen må ha oversikt over eventuelle avvik mellom planlagt og faktisk gjennomført spesialundervisning. Tapt spesialundervisning skal tas igjen, dersom det er pedagogisk forsvarlig

7.1. PPT

Prosedyrer m.m.

Kommunen forteller at de høsten 2020 gikk over til et nytt arkivsystem – Visma flyt sikker sak (VFSS). De er på revisjonstidspunktet i en overgangsperiode, der de arbeider med å gjøre rutinene for skole og PPT tilpasset det nye systemet. De har sendt inn rutinen «Oppad Sikker Arbeidsflyt skole» og «Spesialpedagogikk» fra det gamle systemet. Kommunen forteller at de gamle rutinene gjelder frem til de nye rutinene er fullt ut etablert for skolene i VFSS. PPT forteller imidlertid at deres innsendte rutiner er de gjeldende rutinene i det nye systemet.

I «Oppad Sikker Arbeidsflyt skole» er det rutiner for blant annet arbeidet med spesialundervisning og henvisning til PPT. I rutinene er det en beskrivelse av hva som skal gjøres av hvem fra man begynner å kartlegge elevene. I rutinene kommer det frem at rektor skal sende henvisning til PPT og hva som skal følge med. Det står blant annet at det skal foreligge samtykkeskjema fra foresatte, pedagogisk rapport og oversikt over tester som er gjennomført før de henviser til PPT. Når henvisningen sendes fra rektor til PPT skal skolen også sende en kopi av henvisningen til foresatte. Skoleeier vil også få tilgang til henvisningen via det elektroniske systemet.

I samtaler kom det frem at rutinene for dette arbeidet var kjent i hele organisasjonen og de ble fulgt. Foresatte bekreftet at de ble involvert i saker som gjaldt spesialundervisning og henvisning til PPT. Det ble sagt at det kom få henvisninger direkte fra foresatte til PPT. Der det hadde skjedd var det gjerne saker som gjaldt fremskyndt skolestart.

«Oppad Sikker Arbeidsflyt skole» inneholder også rutine for skolens håndtering av sakkyndig vurdering når den foreligger.

PPT selv har utarbeidet en prosedyre for sakkyndighetsarbeidet i den fremkommer det blant annet at det er saksbehandler som får tildelt saken som er ansvarlig for kontakten med foresatte. I samtaler kom det frem at de ansatte var kjent med kravet og at det ble fulgt. I samtaler med foresatte og skolene ble dette bekreftet. De foresatte vi snakket med følte at de ble hørt av PPT.

PPT har også utarbeidet en mal for sakkyndig vurdering og den er lagt ved innsendt dokumentasjon. PPT har også utarbeidet «Plan for sakkyndighetsarbeidet». Denne planen skal den enkelte saksbehandler fylle ut fortløpende. Den angir spesifikt det som skal gjøres fra saken kommer inn til den er ferdig behandlet i PPT.

I PPT's prosedyre for det sakkyndige arbeidet står det hva en sakkyndig vurdering skal inneholde. Dette er også definert i mal til sakkyndig vurdering. I malen fremkommer det at en sakkyndig vurdering skal inneholde:

- Hva vurderingen bygger på f.eks.
 - Sist sakkyndig vurdering
 - PPT utredning

- Samtale med foresatte
 - Samtale med lærere
 - Observasjon m.m
- PPT's utredning
 - Informasjon fra foresatte og elev
 - Informasjon fra skolen, årsrapport, kartlegginger, sosial fungering m.m.
- Informasjon fra andre instanser
- PPT's egne undersøkelser
 - Observasjoner
 - Kartlegginger
 - Konklusjoner fra tester o.l
- PPT'S vurdering
 - Her angir malen minstekravet til hva som skal vurderes
- Oppsummering, målområde, mål og tiltak

I prosedyren kommer det frem at det er saksbehandler som har primæransvaret for at det blir utformet sakkyndig vurdering. Det kommer også frem at sakkyndighetsarbeidet avsluttes når sakkyndig vurdering er utarbeidet. Det er da primærkontakten som skal ha den videre oppfølgingen av saken. Slik PPT er organisert er ikke nødvendigvis skolens primærkontakt den som har utarbeidet den aktuelle sakkyndig vurdering.

I prosedyren til PPT kommer det frem at de skal utarbeide en sakkyndig vurdering i løpet av tre måneder fra all nødvendig informasjon foreligger. Dersom PPT ser at de grunnet manglende informasjon fra skolen eller andre instanser vil bruke lengre tid på sin sakkyndige vurdering skal de varsle skolen om dette.

Elevmapper

Vi har fått tilgang til 26 elevmapper fra de tre skolene i revisjonen og av dem ser vi at sakkyndig vurdering er tilstrekkelig sammenholdt med de krav som stilles i gjeldene regelverk. Vi ser at de sakkyndige vurderingene inneholder mål og tiltak, men at dette i noen vurderinger er omfattende. Vi ser at i sakkyndige vurderinger med forholdsvis små tilrådninger hva gjelder årstimer med spesialundervisning, inneholder forholdsvis mange mål og tiltak. Men det tilsier igjen at sakkyndig vurdering har konkrete tiltak.

Samtaler

I samtale med skolene kom det frem at de syntes at mange av de sakkyndige vurderingene inneholdt for mange mål og tiltak og at de dermed ikke brukte den sakkyndige vurderingen i spesialundervisning, slik de skal. De etterlyste enten færre mål og tiltak eller at PPT peker ut hvilken rekkefølge de skal arbeide med tiltakene i. Hvilke tiltak de skulle iverksette først osv.

Ledelsen ved en av skolene forteller også at de sakkyndige vurderingene oppleves som lange og at de ikke viser forståelse for at barnet er en del av en gruppe/klasse. Ledelsen ved en annen skole

fortalte at de har arbeidet med å få til en god dialog med saksbehandler før de ferdigstiller sakkyndig vurdering, særlig at de er inne og observerer i klasser over tid. Men dette blir vanskeligere når PPT bare er inne og observerer en time, og ikke alltid det heller. Også denne ledelsen mener det er for mange tiltak i en del av de sakkyndige vurderingene og at de dermed mister sin funksjonalitet. De blir dermed ikke et godt arbeidsverktøy for lærerne. Den tredje skolen mener også at de sakkyndige vurderingene blir for omfattende og ikke konkret nok.

De sakkyndige vurderingene vi har sett angir spesialundervisningen i årstimer og noen ganger også i uke timer. Skolen oppgav likevel at det var vanskelig å vite hvor mye av tiden som skulle brukes til de ulike tiltakene i de ulike fagene. Det ble nevnt at det kunne være vanskelig for kontaktlærer å sette av tid til å gjennomgå ukeplanen med eleven hver uke, særlig om de i tillegg skal snakke med eleven om sosiale og psykiske utfordringer også. Lærerne hadde ikke tid nok i løpet av arbeidsdagen til å gjennomføre dette.

Leder for PPT sier at de stort sett klarer å overholde fristen på tre måneder, men at de i enkelte saker kan bruke lengre tid. Leder fortalte at de i den siste tiden hadde hatt mye sykefravær og at de dermed nå brukte mer enn tre måneder i flere utredninger. Dette bekreftes av de tre skolene. Det blir sagt at de i de fleste sakene overholder fristen, men at det nå har tatt lang tid fra de henviste til det foreligger sakkyndig vurdering. Skolene vet at dette skyldes problemer med bemanning på PPT sine kontorer.

7.2. Kommunen og skolene

Kommunens sentrale rutiner og opplysninger felles for skolene

I kommunens rutine «Oppad Sikker Arbeidsflyt skole» står det at skolen skal innhente samtykke fra foresatte før de treffer vedtak om spesialundervisning. I elevmappene ser vi at skolene innhenter samtykke fra foresatte før de treffer vedtak om spesialundervisning. Først når det foreligger samtykke fra foresatte vil rektor treffe vedtak og ifølge rutinene skal det skje uten ugrunnet opphold. I samtaler med ledelsen ved skolene kom det frem at dette ble fulgt i de fleste sakene.

Ledelsen forteller også at det er sjelden de fraviker den sakkyndige vurderingen, men at det likevel skjer oftere nå enn før da de har bedre tilrettelegging på skolen nå enn tidligere. Ledelsen peker på at dette også kan skyldes at PPT i sin utredningsprosess ikke observerer godt nok hvordan skolene er organisert og hvordan de enkelte klassene tilrettelegger opplæringen. Ledelsen ved skolen er klar over at dersom de fraviker den sakkyndige vurderingen skal de begrunne dette særskilt.

I innsendte elevmapper ser vi at skolene i flere saker har fraveket sakkyndig vurdering i vedtak om spesialundervisning, uten at de har begrunnet dette særskilt. Dette gjelder omfanget av spesialundervisning. De har tildelt færre timer med spesialundervisning enn det sakkyndig instans har anbefalt, uten at det fremkommer av skolens vedtak hvordan de har tilrettelagt undervisningen for å sikre at disse elevene får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Dette gjaldt særlig

ungdomsskolen. På barneskolen så vi i noen vedtak at skolen innvilget flere timer enn hva sakkyndig vurdering hadde tilrådt.

Innsendte elevmapper viste også at det på revisjonstidspunktet ikke forelå oppdatert sakkyndig vurdering eller vedtak for skoleåret 2021/2022. I samtaler fikk vi forklart at det var vanlig at sakkyndig vurdering og vedtak om spesialundervisning ikke forelå før etter høstferien.

Innsendt dokumentasjon fra en skole, som gir oversikt over saksbehandlingstiden skoleåret 2020/2021, viser at skolen i enkelte saker bruker mer en rimelig tid på å treffe enkeltvedtak. Skjemaet fra skolen viser at skolen bruker brukt fem uker eller mer fra samtykke foreligger til vedtak er truffet i syv saker. I tillegg viser skjemaet at det i de fleste sakner har gått mellom tre måned til syv og en halv måned fra sakkyndig vurdering foreligger til skolen har truffet enkeltvedtak om spesialundervisning.

I de spesialundervisningsvedtakene som kommunen og skolene har sendt inn mangler det begrunnelse når de fraviker sakkyndig vurdering til ugunst for eleven. Begrunnelsen i mange av de spesialundervisningsvedtakene som ikke fraviker sakkyndig vurdering, fremstår korte og beskriver ikke opplæringstilbudet til eleven klart og tydelig.

I Rutinen «Oppad Sikker Arbeidsflyt skole» er det laget rutiner for utarbeidelse av IOP. Her fremkommer det hva IOP er og hvem som er ansvarlig for å utarbeide den og når, Videre fremkommer det at rektor skal signere IOP og at kopi skal sendes foresatte. I samtaler kom det frem at ikke alle foresatte hadde fått tilsendt kopi av sin IOP.

Kommunen og skolene har lagt ved 26 elevmapper av disse har 9 mapper ikke IOP for skoleåret 2020/2021. Skolene har ikke lagt ved IOP for inneværende skoleår grunnet at dokumentasjonen ble oversendt VKR før de var utarbeidet og revisjonen bestilte de dermed ikke.

I Rutinen «Oppad Sikker Arbeidsflyt skole» er det laget rutiner for utarbeidelse av årsrapport. Også her fremkommer det når den skal utarbeides og hvem som er ansvarlig for å gjøre det. I rutinen står det blant annet at rapporten skal inneholde en skriftlig oversikt over den opplæringen eleven har fått, og ei vurdering av elevens utvikling. Det står videre at utviklingen til eleven skal vurderes ut ifra målene som fremgår i IOP. Rutinene angir også hvem som er ansvarlig for å gjøre hva og hvem som skal ha kopi av årsrapporten.

Årsrapporten skal gi en skriftlig oversikt over den opplæringen eleven har fått, og en vurdering av elevens utvikling. Skolene la ved totalt 26 elevmapper av dem forelå det årsrapport i 21 mapper for skoleåret 2020/2021. Det vil si at det for fem elever ikke er lagt ved årsrapport.

Av de IOP som foreligger fra forrige skoleår ser vi at de angir både langsiktige mål og mål for perioden, tiltak, metode, arbeidsmetode, organisering og læremidler. IOP inneholder dette for de enkelte fag som det skal gis spesialundervisning i. Målene og tiltakene som angis er ikke alltid konkrete.

Revisjonen ser av innsendte IOP-er at det i noen av IOP-en foretas det både halvårsvurdering for de enkelte fagene og en kort årsvurdering.

I samtaler med de ulike skolene kom det frem at de var kjent med at det skulle utarbeides IOP, men at det ikke var satt av nok tid til dette arbeidet. Det førte til at arbeidet med IOP ikke alltid ble prioritert. Videre etterlyste noen ansatte også bedre opplæring og oppfølging i arbeidet med å utarbeide IOP.

I samtaler blir det sagt at spesialundervisningen blir gjennomført i samsvar med vedtak og IOP. Foresatte og elever bekrefter dette.

To av de tre skolene som er en del av revisjonen har etablert system for å registrere elevers tap av spesialundervisning, der dette skyldes forhold ved skolen. Vi ser også at det i noen av IOP er oppgitt at spesialundervisning er gått tapt. Den tredje skolen har ikke etablert et system for å registrere tapte spesialundervisningstimer.

I samtaler med ledelsen og de ansatte på de tre skolen kommer det fram at ingen av skolene har etablert et system for å gi elever igjen tapte spesialundervisningstimer, uansett om det er pedagogisk forsvarlig eller ikke. Dette bekreftes av foresatte og elever.

Når det gjelder innholdet i årsrapporten viser innsendte årsrapporter at vurderingen av elevens utvikling er generell og ikke konkret knyttet opp mot opplæringsmålene i IOP. Videre fremkommer det ikke av årsrapporten en vurdering av hvorvidt tiltakene som er iverksatt har hatt ønsket effekt. Når det gjelder hvorvidt tiltak skal videreføres neste skoleår står det i noen årsrapporter kun ja eller nei.

Nedre Ål skule

Skolen har en rutine der fremkommer at de skal lese de sakkyndige vurderingene i PU¹²-tid i uke 35 og at de skal sende ut samtykkeskjema til foresatte for enkeltvedtak samme uke. Videre fremkommer det at det i ukene 37-39 og 41-43 skal gjennomføres samarbeidsmøte med hjem, skole og PPT om elever som skal ha spesialundervisning. Enkeltvedtak skal treffes og sendes ut etter høstferien.

Nedre Ål skule har i sin rutine om arbeidet med spesialundervisning sagt at det i uke 23 og 24 skal skrives årsrapport og at det er kontaktlærer og spes.ped. lærerne som skal gjøre det.

Ål ungdomsskule

Skolen har et skriv der det fremkommer at de skal hente inn samtykke fra foresatte før enkeltvedtak treffes. Her fremkommer det også at sakkyndig vurdering skal vurderes av rektor før vedtak treffes.

¹² Pedagogisk utviklingstid

Ål ungdomsskule har et skriv der det fremkommer at elever med spesialundervisning skal ha IOP og at det er kontaktlærer, faglærer og spes.ped. lærer som sammen skal skrive den. Det står også hva en IOP er og hva den skal inneholde.

Ål ungdomsskule har i sitt skriv om spesialundervisning også tatt med at det skal utarbeides årsrapport og at den bygger på IOP. Det fremkommer også hva årsrapporten bør inneholde. Rapporten skal skrives i slutten av juni.

Skattebøl skule

Skattebøl har lagt ved dokumentasjon som viser at de tilbyr Spesialundervisning:

- Mest mulig i klassen
- Små grupper
- Korte økter 1:1
- Varierte arbeidsmetoder
- Gode tilpassa oppgaver som de kan løyse i klassen

Skolen forteller i kartleggingsskjemaet at de drøfter spesialundervisning med primærkontakten og at de for elever under 12 år samarbeider tett med foreldrene. De forteller også at de hører barnet i slike saker. De bruker også kommunens skjema for pedagogisk rapport og de tester som det er besluttet at de skal gjennomføre før de henviser til PPT.

Skolen forteller i kartleggingsskjemaet at de treffer vedtak om spesialundervisning så snart sakkyndig vurdering foreligger. Men samtidig ikke før skolen har løst personalutfordringene.

Når det gjelder IOP forteller skolen i kartleggingsskjemaet at IOP'ene for skoleåret 2020/2021 ble ferdig utarbeidet i januar 2021, men at eleven fikk den undervisningen de skulle ha fra høsten 2020.

Videre forteller rektor om årsrapport og IOP at skolen en periode ikke sendte kopi av de over til foresatte en kort periode, da rektor ikke var kjent med rutinen som omhandlet dette.

Tapte spesialundervisningstimer har skolen ikke etablert et system for å fange opp eller å erstatte forteller de i kartleggingsskjemaet. Her forteller skolen at de trenger et bedre system og rutiner. Av og til får likevel elever igjen timene i klasserommet, andre ganger vil elever som mottar spesialundervisning få mer enn vedtaket deres tilsier, mens noen ganger faller spesialundervisningen bort.

7.3. Revisjonens vurdering

Henvisning til PPT

Her vurderer vi følgende revisjonskriterier:

Når skolen mener at eleven, til tross for forsøk med ulike tiltak ikke vil kunne få et tilfredsstillende utbytte, skal rektor gjøre en formell henvisning til PP-tjenesten som skal foreta en sakkyndig vurdering av elevens behov.

Ifølge innsendt dokumentasjon og samtaler med foresatte finner vi at på dette området er det ikke grunnlag for å gi anbefaling.

Plikt til å rådføre seg med elev og foresatte

Her vurderer vi følgende revisjonskriterier:

PP-tjenesten har plikt til å rådføre seg med eleven/foreldrene i arbeidet med å utforme tilbud om spesialundervisning og skal legge stor vekt på synspunktene deres.

Ifølge innsendt dokumentasjon og samtaler med foresatte finner vi at på dette området er det ikke grunnlag for å gi anbefaling.

Den sakkyndige vurderingen

Her vurderer vi følgende revisjonskriterier:

Den sakkyndige vurderingen må være så utførlig at skolen ikke er i tvil om hva PP-tjenesten egentlig tilrår, når enkeltvedtak om spesialundervisning skal gjøres.

Den sakkyndige vurderingen skal vise om eleven har behov for spesialundervisning, og hvilket opplæringstilbud som bør gis. Krav til sakkyndig vurdering må ses i sammenheng med opplæringsloven § 5-1.

Den sakkyndige vurderingen må være så utførlig at skolen ikke er i tvil om hva PP-tjenesten egentlig tilrår, når enkeltvedtak om spesialundervisning skal gjøres. Dersom PP-tjenesten gir en tilråding basert på mangelfullt eller misvisende grunnlag, kan det føre til at enkeltvedtaket regnes som ugyldig.

Som minstekrav skal den sakkyndige vurderingen inneholde PP-tjenestens vurdering av:

- Elevens utbytte av den ordinære opplæringen
- Elevens lærevansker og andre forhold som er viktig for opplæringen
- Elevens realistiske opplæringsmål
- Elevens muligheter i en ordinær opplæring
- Opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud

Av innsendte sakkyndige vurderinger ser vi at de tilfredsstiller kravene til innhold.

Skolene er i hovedsak likevel ikke fornøyd med de sakkyndige vurderingene. De forteller i samtaler at de opplever dem som for omfattende, at de angir for mange tiltak og at PPT ikke observerer godt nok på skolen før de utarbeider sakkyndig vurdering. Det siste fører til at de ikke kjenner godt nok til skolens og klassens organisering og tilrettelegging av undervisningen over tid. Det mener de gjenspeiles i den sakkyndige vurderingen. Dette inntrykket forsterkes ved at PPT har organisert seg slik at primærkontakten til skolen ikke nødvendigvis er den som har skrevet den sakkyndige vurderingen.

Selv om PPT utarbeider sakkyndige vurderinger som tilfredsstiller minimumskravet til lovgiver er det viktig at den sakkyndige vurderingen også er et godt arbeidsverktøy for skolen. Det vil bidra til å sikre at den spesialundervisningen som ytes er egnet til å sikre at elevene får spesialundervisning som er egnet til å sikre at elevene får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. På bakgrunn av dette mener vi at kommunen bør arbeide med å sikre at PPT og skolen samarbeider godt under utarbeidelsen av den sakkyndige vurderingen, samt at PPT bistår skolen i arbeidet med å forstå og sortere tiltakene i den sakkyndige vurderingen. Dette for å sikre at skolen legger den sakkyndige vurderingen til grunn i sitt arbeid med elever med vedtak som spesialundervisning, med mindre skolen særskilt har fraveket vurderingen i sitt vedtak. Dette må imidlertid ivaretas uten at PPT uavhengighet svekkes.

Saksbehandlingstid for sakkyndig vurdering

Her vurderer vi følgende revisjonskriterier:

PPT skal utarbeide sakkyndig vurdering «innen rimelig tid»

Opplæringsloven setter ingen eksplisitte tidsfrister for PP-tjenestens behandling av saker om spesialundervisning, men vi legger til grunn at dette må skje i løpet av rimelig tid. Saksbehandlingen

skal være forsvarlig. I vurderingen av hva som er for lang saksbehandlingstid, vil elevens behov for å få avklart sine behov og rettigheter så raskt som mulig, føre til at f.eks. en total saksbehandlingstid på over tre måneder kan være for lang tid.

Kravet om at saken skal behandles «innen rimelig tid» innebærer blant annet at PP-tjenesten eller skoleeier ikke kan innføre ventelister for utredning av en elevs behov for spesialundervisning.

En venteliste strider mot elevens rett til spesialundervisning. Elevens rett til spesialundervisning skal ikke trenes på grunn av lang saksbehandlingstid hos PP-tjenesten.

Økonomiske og kapasitetsmessige årsaker til at elever ikke utredes, er ikke en gyldig grunn for at det tar lang tid til å utarbeide en sakkyndig vurdering.

Vår gjennomgang viser at PPT har rutiner som beskriver at en sakkyndig vurdering ikke skal ta lengre tid enn tre måneder fra all nødvendig informasjon foreligger. Dersom PPT ser at de grunnet manglende informasjon fra skolen eller andre instanser vil bruke lengre tid på sin sakkyndige vurdering skal de varsle skolen om dette.

I samtaler med både leder for PPT og skolene kom det frem at PPT i noen saker brukte mer enn tre måneder på sin sakkyndige vurdering og at dette særlig var aktuelt den siste tiden grunnet manglende ressurser hos PPT.

Til dette forteller kommune at det er viktig å ta med seg at det ikke er lett å rekruttere til ledige stillinger i PPT og ansatte vikarer ved vakanser. Grunnet at det søkes etter både en faglig kompetanse og egnethet hos den enkelte søker. De har opplevd å lyse ut stillinger, uten at noen har søkt på disse. PPT og kommunen mener de har tilstrekkelige ressurser ved full bemanning, men at de er sårbare ved sykdom.

Vår vurdering er at PPT har som mål og i flere saker utarbeider sakkyndig vurdering innen rimelig tid. Imidlertid har de den senere tiden oversittet fristen i flere saker, grunnet ressursproblemer. Vi vil her gjøre kommunen oppmerksom på at de ikke har anledning til å operere med ventelister, samt at økonomiske og kapasitetsmessige årsaker til at elever ikke utredes, ikke en gyldig grunn for at det tar lang tid til å utarbeide en sakkyndig vurdering.

Skolenes vedtak om spesialundervisning

Her vurderer vi følgende revisjonskriterier:

Etter at PP-tjenesten har oversendt sin sakkyndige vurdering til skolen, skal skolen vurdere og avgjøre om eleven har rett til spesialundervisning.

I kommunens rutine «Oppad Sikker Arbeidsflyt skole» har rutine for at skolen skal innhente samtykke fra foresatte før de treffer vedtak. I elevmappene ser vi at skolene innhenter samtykke fra foresatte før de treffer vedtak om spesialundervisning. Først når det foreligger samtykke fra foresatte vil rektor vurdere å treffe vedtak og ifølge rutinene skal det skje uten ugrunnet opphold. I samtaler med ledelsen ved skolene kom det frem at dette ble fulgt i de fleste sakene.

Ledelsen forteller også at det er sjelden de fraviker den sakkyndige vurderingen, men at det likevel skjer oftere nå enn før, da de har bedre tilrettelegging på skolen nå enn tidligere. Ledelsen peker på at dette også kan skyldes at PPT i sin utredningsprosess ikke observerer godt nok hvordan skolene er organisert og hvordan de enkelte klassene tilrettelegger opplæringen. Ledelsen ved skolen er klar over at dersom de fraviker den sakkyndige vurderingen skal de begrunne dette særskilt.

I innsendte elevmapper ser vi at skolene i flere saker har fraveket sakkyndig vurdering i vedtak om spesialundervisning uten at de har begrunnet dette særskilt. Dette gjelder omfanget av spesialundervisning. Det har tildelt færre timer med spesialundervisning enn det sakkyndig instans har anbefalt, uten at det fremkommer av skolens vedtak hvordan de har tilrettelagt undervisningen for å sikre at disse elevene får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Dette gjelder hovedsakelig ungdomsskolen.

Kommunen bør sikre at skolene begrunner det særskilt i sine spesialundervisningsvedtak når de fraviker sakkyndig vurdering. Dette gjelder særlig når de redusere omfanget av spesialundervisningen i forhold til det PPT anbefaler i sin sakkyndige vurdering.

I både samtaler og innsendt dokumentasjon ser vi at sakkyndig vurdering, spesialundervisningsvedtak og IOP ikke foreligger før etter høstferien. Det vil si flere måneder etter skolestart. Kommunen bør her sikre at PPT og skolen tilpasser sitt arbeide, slik at eleven får sakkyndig vurdering og vedtak kort tid etter skolestart. Vi vil her vise til at skolen ikke kan yte spesialundervisning uten at det foreligger sakkyndig vurdering og vedtak. Videre har skolen ikke anledning til å treffe enkeltvedtak om spesialundervisning, uten at det foreligger sakkyndig vurdering. Det vil si at dersom skolen ikke treffer vedtak om spesialundervisning før i november/desember vil elever med rett til spesialundervisning ikke få oppfylt sin rett før første halvår nesten er ferdig. Noe som er både uheldig og ulovlig.

Til dette forteller ledelsen ved en skole at «*Det er mange grunner til at ikkje vedtak og IOP er klare til skulestart. Lærarsituasjonen (kabal) er klar i slutten av juni/beg. av juli – så skal timane fordelast og lærarar settast inn. Stort sett er planar klare til skulestart, men når me har få eller ingen spesialpedagogar så trengs det tid for å legge gode planar som andre kan gå inn i.*»

Innsendt dokumentasjon fra en skole som gir oversikt over saksbehandlingstiden skoleåret 2020/2021 viser at skolen i enkelte saker bruker lang tid på å treffe enkeltvedtak selv etter sakkyndig vurdering foreligger. Vår vurdering er derfor at kommunen bør sikre at skolene treffer spesialundervisningsvedtak uten ugrunnet opphold etter at sakkyndig vurdering foreligger.

Enkeltvedtakets innhold

Her vurderer vi følgende revisjonskriterier:

Enkeltvedtaket skal angi elevens opplæringstilbud klart og tydelig.

Enkeltvedtaket må inneholde omfang av spesialundervisningen. Enkeltvedtaket er ikke fullstendig dersom dette mangler.

Enkeltvedtaket skal si noe om:

- Innhold (hva slags opplæringstilbud, avvik fra læreplanverket; herunder kompetansemål og timer, hvilke fag avviket skal gjelde for, fritak fra vurdering mv.)
- Omfang (antall årstimer mv)
- Organisering (i klassen/gruppe, liten gruppe, eneundervisning og alternativ opplæringsarena)
- Kompetanse

I de spesialundervisningsvedtakene som kommunen og skolene har sendt inn mangler det begrunnelse når de fraviker sakkyndig vurdering til ugunst for eleven. Begrunnelsen i mange av de spesialundervisningsvedtakene som ikke fraviker sakkyndig vurdering fremstår også som mangelfulle, da de ikke beskriver opplæringstilbudet til den enkelte eleven klart og tydelig.

Kommunen bør sikre at skolene i enkeltvedtaket om spesialundervisning beskriver opplæringstilbudet til eleven klart og tydelig.

Individuell opplæringsplan

Her vurderer vi følgende revisjonskriterier:

Elever som får spesialundervisning, skal ha individuell opplæringsplan.

Elever som får spesialundervisning, skal ha individuell opplæringsplan. Planen skal vise mål for og innholdet i opplæringen, og hvordan opplæringen skal drives.

Kommunen har utarbeidet rutiner for IOP. Kommunen og skolene har lagt ved 26 elevmapper av disse har 9 mapper ikke IOP skoleåret 2020/2021.

Elever som får spesialundervisning, skal ha individuell opplæringsplan. Planen skal vise mål for og innholdet i opplæringen, og hvordan opplæringen skal drives. Av de IOP som foreligger fra forrige skoleår ser vi at de angir både langsiktige mål og mål for perioden, tiltak, metode, arbeidsmetode, organisering og læremidler. IOP inneholder dette for de enkelte fag som det skal gis spesialundervisning i.

På bakgrunn av dette mener vi at kommunen bør sørge for at det utarbeides IOP for alle elever med vedtak om spesialundervisning. Kommunen bør også sikre at det utarbeides IOP kort tid etter at sakkyndig vurdering og vedtak om spesialundervisning foreligger. Når PPT og skolene bruker lang tid på å utarbeide sakkyndig vurdering eller vedtak om spesialundervisning får dette igjen følger for utarbeidelsen av IOP. Det vil si at nesten halve skoleåret kan være ferdig før elevenes IOP foreligger.

På bakgrunn av det i samtaler også kom frem at ikke alle foresatte vi snakket med hadde fått tilsendt kopi av IOP, finner vi at kommunen bør sikre dette.

Gjennomføring av spesialundervisning

Her vurderer vi følgende revisjonskriterier:

Spesialundervisningen skal gjennomføres i samsvar med vedtak og IOP.

Ifølge innsendt dokumentasjon og samtaler med foresatte finner vi at på dette området er det ikke grunnlag for å gi anbefaling.

Årsrapport

Her vurderer vi følgende revisjonskriterier:

Skolen skal en gang i året utarbeide skriftlig oversikt over den opplæringen eleven har fått, og en vurdering av elevens utvikling.

Skolen skal en gang i året utarbeide skriftlig oversikt over den opplæringen eleven har fått, og en vurdering av elevens utvikling

I Rutinen «Oppad Sikker Arbeidsflyt skole» er det laget rutiner for utarbeidelse av årsrapport. I rutinen står det blant annet at rapporten skal inneholde en skriftlig oversikt over den opplæringen

eleven har fått, og ei vurdering av elevens utvikling. Det står videre at utviklingen til eleven skal vurderes ut ifra målene som fremgår i IOP.

Skolene har lagt ved 26 elevmapper og det forelå årsrapport fra forrige skoleår i 21 av mappene. Det mangler således årsrapport for fem av elevene forrige skoleår.

Når det gjelder innholdet i årsrapporten viser innsendte årsrapporter at vurderingen av elevens utvikling er generell og ikke konkret knyttet opp mot opplæringsmålene i IOP. Videre fremkommer det ikke av årsrapporten en vurdering av hvorvidt tiltakene som er iverksatt har hatt ønsket effekt. Når det gjelder hvorvidt tiltak skal videreføres neste skoleår står det i noen årsrapporter kun ja eller nei.

På bakgrunn av ovenstående mener vi at kommunen bør sikre at skolene utarbeider årsrapport for alle elever som mottar spesialundervisning, samt at årsrapporten er konkret og gir en vurdering av elevens utvikling opp mot målene som er beskrevet i IOP-en.

Oversikt over tapt spesialundervisning

Her vurderer vi følgende revisjonskriterier:

Skolen må ha oversikt over eventuelle avvik mellom planlagt og faktisk gjennomført spesialundervisning. Tapt spesialundervisning skal tas igjen, dersom det er pedagogisk forsvarlig.

Spesialundervisningen skal gjennomføres i samsvar med vedtak og IOP. Skolen må ha oversikt over eventuelle avvik mellom planlagt og faktisk gjennomført spesialundervisning. Tapt spesialundervisning skal tas igjen, dersom det er pedagogisk forsvarlig.

Vår gjennomgang viser at to av de tre skolene, som er en del av revisjonen, har etablert system for å registrere elevers tap av spesialundervisning, der dette skyldes forhold ved skolen. Vi ser også at det i noen av IOP er oppgitt at spesialundervisning er gått tapt. Den tredje skolen har ikke etablert et system for å registrere tapte spesialundervisningstimer.

I samtaler med ledelsen og de ansatte på de tre skolen kommer det fram at ingen av skolene har etablert et system for å gi elever igjen tapte spesialundervisningstimer, uansett om det er pedagogisk forsvarlig eller ikke. Dette bekreftes av foresatte og elever.

Vår vurdering er dermed at kommunen bør sikre at skolene har oversikt over eventuelle avvik mellom planlagt og faktisk gjennomført spesialundervisning, samt at tapt spesialundervisning tas igjen dersom det er pedagogisk forsvarlig.

Kommunen forteller i sin tilbakemelding på fakta i rapporten at «*Rekruttering av pedagoger til stillinger i skolen er utfordrende, særlig til ungdomsskolen. Det er ikke uvanlig at skolene ikke har fått dekket*

alle stillingene til skolestart. I tillegg til vansker med rekruttering av pedagoger er det også mangel på ansatte med spesialpedagogisk kompetanse i skolen.»

8. Ål kommune – Kompetanse om organisering, differensiering og gjennomføring av tilpasset opplæring og spesialundervisning

Problemstilling 3.

Skolens kompetanse på organisering, differensiering og gjennomføring av tilpasset undervisning og spesialundervisning.

- a. Bruk av faglærte/ufaglærte lærere i spesialundervisningen

Problemstilling 3 er en deskriptiv problemstilling og det er dermed ikke utledet revisjonskriterier.

8.1. Fakta

Skolen har plikt til å legge til rette for en opplæring som fremmer elevenes læringsutbytte. Det handler i hovedsak om lokalt arbeid med læreplanene, god vurderingspraksis, læringsmiljø og lærerkompetanse.

I arbeidet med å sette i verk tiltak for elever som strever faglig og/eller sosialt er det nødvendig at det er satt av tid til lokalt arbeid med læreplaner slik at undervisningspersonalet har en felles forståelse for hva eleven skal lære. Undervisningspersonalet må også være bevisst på hvordan det skal legges til rette for dette gjennom ulike typer organiseringer, arbeidsmåter og progresjon. Vurderingspraksisen ved skolen skal være knyttet til bestemmelsene om vurdering i forskrift til opplæringsloven og skal fremme læring hos elevene. Målet er å utvikle og opprettholde et positivt læringsmiljø for elevene.

Læreplanene er utformet slik at de gir handlingsrom for tilpasninger. Elevene skal kunne nå kompetansemålene, men de gjør det med ulik kvalitet og på ulikt nivå. Tilpasset opplæring innebærer at skolen må ta utgangspunkt i elevenes forkunnskaper og hvordan de lærer når skolen planlegger opplæringen ut fra læreplanen.

Prinsippet om tilpasset opplæring utfordrer skolens læringsmiljø, metodebruk og pedagogikk. Det tilsier at skolen aktivt tar hensyn til variasjoner blant elevene. Et viktig politisk mål er at det primært er lærere eller spesialpedagoger som skal gi spesialundervisning, men hver femte rektor ser på mangel på lærere med slik kompetanse som en faktor som «i stor grad» hindrer skolen i å gi god undervisning.

Barneombudets rapport «Uten mål og mening», Nordahl-utvalget og den påfølgende høringen, viste at mange er enige i at opplæringstilbudet for barn og elever med særskilte behov ofte er for dårlig.

Ikke alle barn og elever får den hjelpen de trenger. Mange får hjelp for sent og møtes med for lave forventninger (Kunnskapsdepartementet, 2019).

En studie finner at i mindre enn halvparten av tilfellene der elever mottok spesialundervisning, ble dette utført av en spesialpedagog. Studien viser også hvordan andelen spesialpedagoger avtok på ungdomstrinnet, til tross for at omfanget av spesialundervisning øker utover i skoleløpet (Haug, 2017).

Til dette forteller kommunen i innsendt kartleggingsskjema at de har ulike retningslinjer og skriv for å ivareta dette, som blant annet:

- Kompetansenøkkelen – Vismasystem som registrere all kompetanse til tilsette.
- Kompetanseoversikt for oppvekst Ål – utarbeidet 2018
 - Inkluderende barnehage og skolemiljø -
 - 2019 «Arbeid for inkluderende skolemiljø» av Inger Bergkast og fra «Flate fakta til levende læring» av Jo Røslie
 - 2020 Fokus på implementeringsarbeid – Thomas Koefoed
 - 2021 Fokus på implementeringsarbeid fortsetter
- Kompetansemidler 2019-20201
 - Her gis en oversikt over midler gitt til enkelt ansatte til videreutdanning og antall studiepoeng fordelt på de ulike skolene
 - Noen som har mottatt støtte for å videreutdanne seg innen matematikk, spesialpedagogikk og norsk
 - Totalt 12 ansatte har fått kompetansemidler i perioden
 - Tre ansatte har fått avslag på kompetansemidler til videreutdanning
- Kommunen har også lagt ved oversikt over interne kurs og møter i Ål skolene i 2018 og 2019
 - Her har de blant annet tilpasset opplæring vært tema på et møte

Skattebøl skule forteller at de har en lærer som har master i tilpasset opplæring og at når det gjelder differensiert arbeid så arbeider de blant annet slik:

- «*Differensiert og tilpassa opplæring:*
 - *Oppgaver tilpassa den enkelte elev*
 - *Lesetekstar tilpassa den enkelte elev*
 - *God variasjon i arbeidsmetoder*
 - *God variasjon i læringsarenaer*
 - *Mykje undervisning ute*
 - *Oppgaver delvis tilpassa elevens interesser*
 - *Eigne belønningssystem for enkeltelevar*
- *Spesialundervisning:*
 - *Mest mogleg i klassen*
 - *Små grupper*

- *Korte økter 1:1*
- *Varierte arbeidsmetoder*
- *Gode tilpassa oppgaver som dei kan løyse i klassen»*

Ål ungdomsskule forteller at de blant annet har følgende tiltak for å differensiere opplæringen og sikre kompetansen.

- *«Skulebasert kompetanseutvikling og kollegarettleing har dei siste åra hatt fokus på ulike formar for variasjonar og tilpassingar.*
- *«Torsdagstips» eit forum for systematisk erfaringsdeling.*
- *Nyutdanna pedagogar kjem med oppdatert og ny kompetanse som blir delt*
- *Spes.ped-koordinator*
- *Differensierte arbeidsplaner og digitale verktøy med ulike løysingar for elevar.*
- *Ulike versjonar av bøker med t.d. «lettlest-bøker»*

Skolen har også lagt ved oversikt over de ansattes kompetanse og kompetansehevingstiltak. Her kommer det blant annet fram når de har fått veiledning fra andre instanser som BUP¹³, SUA¹⁴ og Statped¹⁵.

Nedre Ål skule forteller at de:

- Samarbeider med primærkontakten i PPT
- De har støtteteam hver fjerde uke med PPT, psykisk helse, helsesykepleier og ledelsen
- Møter med andre hjelpetjenester etter behov
- Kompetanse på tilpasset opplæring i skolen snakker de om i Pu-TID
- Skolen har få lærere med kompetanse på spesialundervisning og de de har bruker de gjerne som kontaktlærere
- Interne kompetansetiltak
 - BTI modellen
 - Thomas Koefoed – Hver gang vi møtes
 - Lese og skrivestøtte INTO WORDS – workshop i regi av skolens spesped. koordinator
 - IKT-nettverk gjennom hele året
 - Fagfornyingsarbeidet

¹³ Barne- og ungdomspsykiatrien

¹⁴ Spesialseksjon for utviklingshemming og autismediagnoser

¹⁵ Statlig pedagogisk tjeneste

Oversikt over antall ansatte i de reviderte skolene og de øvrige skolene i kommunen

Kommunen forteller at «Talmaterialet er henta frå GSI. Medan tala for «miljørettleiar» er henta utfrå midlane som blei gitt til prosjektet om miljørettleiarar inn i skulen.

I GSI er tal vernepleiarar, barnevernspedagog, sosianomar (høgskuleutdanna) = miljørettleiarar o.l. rapportert slik for 2020/2021: Dei andre åra er det ikkje spesifisert på utdanning, berre om samla pott assistent. Tre tilsette er ikkje tilsette på vilkår som miljørettleiar men har vernepleiar m.m som bakgrunn:

Utrekning i tabellen under er henta frå tal i GSI: (B22 (vernepleiarar)/1687,5 årstimer) *100= prosentstilling med vernepleier og liknande.»

Vernepleiarar i stillingsprosent	2017/2018	2018/2019	2019/2020	2020/2021
Skattebøl				45%
Nedre-Ål skule				430%
Ål uskule				72%
Totalt alle				547%

Videre presiserer kommunen «Frå GSI – definisjon på assistent: Talet på assistentar (og anna personale i elevretta arbeid) i skolen

Her fyller ein ut kor mange tilsette som er med undervisningspersonalet i undervisninga, til hjelp for enkeltelevar. Dersom assistentar utfører undervisningsoppgåver, blir dei ikkje rekna som assistentar, men som undervisningspersonell (lærar) og skalførast i linje 30..

Assistentar som berre utfører helsetenester, skal ikkje takast med. Assistentar som utelukkande jobbar i skolefritidsordninga, skal ikkje takast med her.»

Oversikt over ytt spesialundervisning på de reviderte skolene og de øvrige skolene

Tallene er hentet fra GSI:

B 4 (lærerårstimer til spes.ped / B3 (lærertimer til undervisning).

Skattebøl skule	2017/2018	2018/2019	2019/2020	2020/2021
Antall timer	456/4169	532/4440	957/4742	928/4890

Prosent	10,94%	11,98%	20,18%	18,98%
Nedre Ål skule	2017/2018	2018/2019	2019/2020	2020/2021
Antall timer	2468/15643	2806/15622	4286/15432	3434/14087
Prosent	15,78%	17,96%	27,78%	24,38%
Ål ungdomsskule	2017/2018	2018/2019	2019/2020	2020/2021
Antall timer	4354/15205	4967/17325	5316/19224	6792/18646
Prosent	28,64%	28,67%	27,65%	36,27%
Øvrige skoler i kommunen	2017/2018	2018/2019	2019/2020	2020/2021
Antall timer	2604/15275	2926/12853	1896/12753	2335/12616res
Prosent	17,05%	22,77%	14,87%	18,51%
Totalt	2017/2018	2018/2019	2019/2020	2020/2021
Antall timer	9882/50292 alle	11231/50240all	12455/52151all	13489/50239all
Prosent	19,65%	22,35	23,88	26,84

Kommunen forteller at «I tabellen under med «pedagog som yter spes.ped» så ligg undervisningspersonell med og uten oppfylt kompetansekrav for tilsetting.

Tala er henta frå GSI: B 28 assistenter, B24 vernepleiarar o.l., B4 lærartimar til spesialundervisning.

Under tilsynsskolene står det eit prosentalt som viser prosjektmidlene for miljørettleiar i stillingsprosent. Der det står eit tal ved siden av prosentstillingen er det i tillegg rapportert det faktiske talet i GSI.

Under kommunen for øvrig har vi lagt til totalsummen for alle dei fem skulane i Ål i parentes.»

Skattebøl skule	2017/2018	2018/2019	2019/2020	2020/2021
Pedagog	456	532	957	928
Assistent/fagarbeider	770	380	289	28
Miljøveileder	Ingen	Ingen	(40%)	760 (40%)
Nedre Ål skule	2017/2018	2018/2019	2019/2020	2020/2021
Pedagog	2468	2806	4286	3434
Assistent/fagarbeider	4205	5014	3030	3949
Miljøveileder	Ingen		(240%)	7257 (240%)
Ål ungdomsskule	2017/2018	2018/2019	2019/2020	2020/2021
Pedagog	4354	4967	5316	6792
Assistent/fagarbeider	6622	6206	5735	3985
Miljøveileder			(100%)	1228 (100%)
Øvrige skoler i kommunen	2017/2018	2018/2019	2019/2020	2020/2021
Pedagog	2604 (totalt i Ål 9882)	2926 (totalt i Ål 11231)	1895 (totalt i Ål 12455)	2335 (totalt i Ål 13489)
Assistent/fagarbeider	8857 (totalt i Ål 13315)	2775 (totalt i Ål 14375)	4891 (totalt i Ål 9501)	3246 (totalt i Ål 20453)
Miljøveileder			(80%)	(80%) (totalt i Ål 9245)

Kommunen forklarer at:

«Tala er oppgitt i årstimar.

Pedagog: 1 årsverk (100%) = 741 timar (1.-7.trinn), 656 timar (8.-10.trinn)

Assistent: 1 årsverk (100%)= 1687,5 timar

Skattebøl skule Miljøterapeutar

2017/2018 Ingen

2018/2019 Ingen

2019/2020 Miljørettleiar 40 %, ingen med denne kompetansen tilsett. Lærar skulle ivareta funksjonen.

2020/2021 Miljørettleiar 100 %, tilsette barnevernspedagog

2021/2022 Miljørettleiar 0 %

Prosjekt miljørettleiar i skulen starta opp med fyste tilsettingane frå 01.08.2019

8.2. Revisjonens kommentarer

I samtaler med ulike grupper kom det frem at skolene ikke utnyttet miljøveilederen optimalt i forhold til å bidra inn i skolenes arbeid med tilpasset opplæring. Det ble sagt av flere at de ble brukt som assistenter/fagarbeidere i stedet for at de fikk bidra med den fagkunnskapen de besittet i forhold til å bedre læringsmiljøet.

Ellers viser revisjonen til at kommunen og skolene arbeider differensiert. I samtalene med ulike grupper kom det frem at det i hovedsak er miljøveiledere, fagarbeidere og assistenter som yter spesialundervisningen både til elever som har 100% oppdekning og andre elever som er ute av klassene helt eller delvis. Det er her viktig at kommunen og skolen da sikrer at disse får oppfølging av pedagog i forhold til den opplæringen de skal yte.

Kommunen forteller også at det er vanskelig å rekruttere nødvendig kompetanse til skolene og PPT i Ål. Dette opplever de ved hver utlysning. Dette gjelder både fagkompetanse og den enkelte søkers egnethet. Dermed kan det hende at de mangler nødvendig kompetanse for å yte tilpasset opplæring og spesialundervisning i henhold til gjeldende regelverk i alle klasser og overfor alle elever i korte og lengre perioder gjennom skoleåret.

9. Oppsummering, konklusjon og anbefalinger

I dette kapitlet oppsummerer og konkluderer vi og gir anbefalinger til Ål kommune.

9.1. Oppsummering og konklusjon – problemstilling 1

Forvaltningsrevisjonens første problemstilling er:

1. Sikrer kommunen og de utvalgte skolene i Ål kommune at alle barn får et best mulig utbytte av opplæringen i fellesskapet i klassen?

Det følger av opplæringsloven § 1-3 at opplæringen skal tilpasses evnene og forutsetningene til den enkelte elev. Å tilpasse opplæringen betyr å tilrettelegge med varierte vurderingsformer, læringsressurser, læringsarenaer og læringsaktiviteter slik at alle får best mulig utbytte av opplæringen.

Skolen må gi alle elever muligheter til læring og utvikling uavhengig av forutsetningene deres. Læreren skal legge til rette for en opplæring som ivaretar både fellesskap og hver enkelt elev, slik at elevene får best mulig utbytte av opplæringen.

Gjennomgangen vår viser at kommunen har etablert og iverksatt tiltak for å ivareta elevenes rett til tilpasset opplæring og kravet om tidlig innsats. Det har etablert styringsdokumenter og valgt BTI modellen som arbeidsverktøy for kommunen. Revisjonen viser likevel at verken styringsverktøyet eller valgt arbeidsverktøy er fullt ut implementert i de reviderte skolene eller av PPT. Dette får betydning for den tilpassede opplæringen som gis i skolene. Vi ser at de tre skolene som var en del av revisjonen alle har ulike utfordringer med tilpasset opplæring og at de mangler system for arbeidet. Vi mener dette er uheldig og kan føre til at elever ikke får tilpasset opplæringen til sine evner og forutsetning, samt at det kan bidra til at flere elever enn nødvendig får vedtak om spesialundervisning. Dersom kommunen ikke lykkes med arbeidet med tilpasset opplæring, kan det i sin tur føre til at flere elever enn nødvendig får spesialundervisning, samtidig som kommunen har nettopp det motsatte som målsetning; å *redusere* antall små vedtak om spesialundervisning.

Foresatte ved de ulike skolene opplevde også at skolene ikke var flink nok til å gi tilstrekkelig informasjon hva gjelder tilpasninger i klassen og mot enkeltelever. Noen av de foresatte fortalte også at skolen måtte bli bedre til å informere generelt. Innsendt dokumentasjon og i samtaler med ansatte og ledelsen kommer det frem at skolene har fokus på å ha god kontakt med foresatte. Dette er også i samsvar med kommunens satsning på foreldrenettverk. Men dette nettverket ennå ikke fullt ut etablert på revisjonstidspunktet. På bakgrunn av dette mener VKR at kommunen og skolene fortsatt bør ha fokus på å informere foresatte tilstrekkelig og på en forståelig måte om forhold ved skolen som angår tilpasset opplæring og satsninger knyttet til det. Det være seg både skolens egne satsninger/tiltak og kommunale tiltak.

Skolen etablerte også i 2018 et prosjekt der de tilførte enkelte skoler miljøveiledere. De første miljøveilederne ble ansatt i skolen høsten 2019. Kommunen forteller at dette startet som et prosjekt uten at det var utarbeidet et klart mandat for prosjektet og miljøveilederens oppgaver. Det førte til at de ble brukt på elever med vedtak om spesialundervisning, da det der er et umettelig behov for oppfølging av dem.

Miljøveilederne er ikke pedagoger, men har annen tre-årig høyskoleutdannelse. To av skolene som var en del av revisjonene har miljøveiledere. Gjennomgangen viste at skolene ikke har etablert et system for hvordan disse miljøveilederne skal brukes. Det blir sagt at de arbeider med å finne ut hvordan de best kan bruke disse på skolene og gjøre de ansatte kjent med hvordan de kan bruke miljøveilederne inn i sine klasser. Her mener revisjonen at kommunen bør sikre at kommunen og skolene klargjør hvordan miljøveilederne skal brukes i skolen og hvordan deres kompetanse kan bidra til å ivareta elevenes rett til opplæring tilpasset deres evner og forutsetninger.

PPT skal bistå kommunen og skolen i deres arbeid etter BTI modellen i tillegg til at de skal arbeide systemrettet mot skoler, der det er behov for det. Kommunen har etablert rutiner for dette i BTI modellen, men som sagt over er den ennå ikke fullt ut implementert i skolene og blant de som har oppgaver i henhold til den. Revisjonen viser også til at det er ulik oppfatning på skolene hvor godt samarbeidet med primærkontaktene er og hvor godt skolene blir fulgt opp når det gjelder systemrettet arbeid. Noe av det som blir sagt er at:

- Primærkontakten ved skolene ikke kjenner skolen godt nok verken hva gjelder organisering eller valg av læringsstrategier
- Primærkontakten er lite tilgjengelig
- PPTs systemrettede arbeid (som blant annet skal bidra til mindre spesialundervisning) ikke alltid følger skolene tett nok eller gir tilstrekkelig veiledning.

På bakgrunn av dette mener vi kommunen bør arbeide for å etablere et bedre system for skolenes og PPT samarbeide både hva gjelder systemrettet arbeid og veiledning i forbindelse med tilpasset opplæring.

Til slutt vil vi peke på at kommunen må vurdere om elever som har stort skolefravær som følge av skolevegring skal få tilbud om hjemmeskole. Dette for å sikre at skolen ivaretar sin opplæringsplikt i henhold til opplæringsloven.

9.2. Oppsummering og konklusjon – problemstilling 2

2. Sikrer kommunen at elever som ikke har et tilfredsstillende læringsutbytte innenfor rammen av det ordinære og har krav på spesialundervisning får tilbud om det?

Dette er omhandlet i kapittel 7.3.

Den sakkyndige vurderingen må være så utførlig at skolen ikke er i tvil om hva PP-tjenesten egentlig tilrår, når enkeltvedtak om spesialundervisning skal gjøres.

Av innsendte sakkyndige vurderinger ser vi at de tilfredsstillende kravene til innhold.

Skolene er likevel ikke fornøyd med de sakkyndige vurderingene. De forteller i samtaler at de opplever dem som for omfattende, at de angir for mange tiltak og at PPT ikke observerer godt nok på skolene og inne i klassene før de utarbeider sakkyndig vurdering. Det siste fører til at de ikke kjenner godt nok til skolens og klassenes organisering og tilrettelegging av undervisningen over tid. Det mener skolene gjenspeiles i den sakkyndige vurderingen. Dette inntrykket forsterkes av at PPT har organisert seg slik at primærkontakten til skolen ikke nødvendigvis er den som har skrevet den sakkyndige vurderingen.

På bakgrunn av dette mener vi at kommunen bør sikre at PPT og skolen samarbeider godt under utarbeidelsen av den sakkyndige vurderingen, samt at PPT bistår skolen i arbeidet med å forstå og sortere tiltakene i den sakkyndige vurderingen. Dette for å sikre at skolen legger den sakkyndige vurderingen til grunn i sitt arbeid med elever med vedtak som spesialundervisning, med mindre skolen særskilt har fraveket vurderingen i sitt vedtak. Dette må imidlertid ivaretas uten at PPT uavhengighet svekkes.

PPT skal utarbeide sakkyndig vurdering «innen rimelig tid»

Kravet om at saken skal behandles «innen rimelig tid» innebærer blant annet at PP-tjenesten eller skoleeier ikke kan innføre ventelister for utredning av en elevs behov for spesialundervisning.

En venteliste strider mot elevens rett til spesialundervisning. Elevens rett til spesialundervisning skal ikke trenes på grunn av lang saksbehandlingstid hos PP-tjenesten.

Økonomiske og kapasitetsmessige årsaker til at elever ikke utredes, er ikke en gyldig grunn for at det tar lang tid til å utarbeide en sakkyndig vurdering.

Vår gjennomgang viser at PPT har rutiner som beskriver at en sakkyndig vurdering ikke skal ta lengre tid enn tre måneder fra all nødvendig informasjon foreligger. Dersom PPT ser at de grunnet manglende informasjon fra skolen eller andre instanser vil bruke lengre tid på sin sakkyndige vurdering skal de varsle skolen om dette.

I samtaler med både leder for PPT og skolene kom det frem at PPT i noen saker bruker mer enn tre måneder på sin sakkyndige vurdering og at dette særlig var aktuelt den siste tiden grunnet manglende ressurser hos PPT.

Til dette forteller kommune at det er viktig å ta med seg at det ikke er lett å rekruttere til ledige stillinger i PPT og ansatte vikarer ved vakanser. Grunnet at det søkes etter både en faglig kompetanse og egnethet hos den enkelte søker. De har opplevd å lyse ut stillinger, uten at noen har søkt på disse.

PPT og kommunen mener likevel de har tilstrekkelige ressurser ved full bemanning, men at de er sårbare ved sykdom.

Vår vurdering er at PPT har som mål og i flere saker utarbeider sakkyndig vurdering innen rimelig tid. Imidlertid har de den senere tiden oversittet fristen i flere saker, grunnet ressursproblemer. Vi finner derfor at kommunen bør sikre at PPT til enhver tid har tilstrekkelige ressurser til at de kan utarbeide sakkyndige vurderinger innen rimelig tid. Vi vil her gjøre kommunen oppmerksom på at de ikke har anledning til å operere med ventelister, samt at økonomiske og kapasitetsmessige årsaker til at elever ikke utredes, ikke en gyldig grunn for at det tar lang tid til å utarbeide en sakkyndig vurdering.

Dette er omhandlet i kapittel 7.2 i rapporten.

Etter at PP-tjenesten har oversendt sin sakkyndige vurdering til skolen, skal skolen vurdere og avgjøre om eleven har rett til spesialundervisning.

I kommunens rutine «Oppad Sikker Arbeidsflyt skole» har rutine for at skolen skal innhente samtykke fra foresatte før de treffer vedtak. I elevmappene ser vi at skolene innhenter samtykke fra foresatte før de treffer vedtak om spesialundervisning. Først når det foreligger samtykke fra foresatte vil rektor vurdere å treffe vedtak og ifølge rutinene skal det skje uten ugrunnet opphold. I samtaler med ledelsen ved skolene kom det frem at dette ble fulgt i de fleste sakene.

Ledelsen forteller også at det er sjelden de fraviker den sakkyndige vurderingen, men at det likevel skjer oftere nå enn før da de har bedre tilrettelegging på skolen nå enn tidligere. Ledelsen peker på at dette også kan skyldes at PPT i sin utredningsprosess ikke observerer godt nok hvordan skolene er organisert og hvordan de enkelte klassene tilrettelegger opplæringen. Ledelsen ved skolen er klar over at dersom de fraviker den sakkyndige vurderingen skal de begrunne dette særskilt.

I innsendte elevmapper ser vi at skolene i flere saker har fraveket sakkyndig vurdering i vedtak om spesialundervisning uten at de har begrunnet dette særskilt. Dette gjelder omfanget av spesialundervisning. Det har tildelt færre timer med spesialundervisning enn det sakkyndig instans har anbefalt, uten at det fremkommer av skolens vedtak hvordan de har tilrettelagt undervisningen for å sikre at disse elevene får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Dette gjelder hovedsakelig ungdomsskolen.

Kommunen bør sikre at skolene begrunner det særskilt i sine spesialundervisningsvedtak når de fraviker sakkyndig vurdering. Dette gjelder særlig når de reduserer omfanget av spesialundervisningen i forhold til det PPT anbefaler i sin sakkyndige vurdering.

I både samtaler og innsendt dokumentasjon ser vi at sakkyndig vurdering, spesialundervisningsvedtak og IOP ikke foreligger før etter høstferien. Det vil si flere måneder etter skolestart. Kommunen bør her sikre at PPT og skolen tilpasser sitt arbeid, slik at eleven får sakkyndig vurdering og vedtak kort tid etter skolestart. Vi vil her vise til at skolen ikke kan yte spesialundervisning uten at det foreligger sakkyndig vurdering og vedtak. Videre har skolen ikke anledning til å treffe enkeltvedtak om spesialundervisning, uten at det foreligger sakkyndig

vurdering. Det vil si at dersom skolen ikke treffer vedtak om spesialundervisning før i november/desember vil elever med rett til spesialundervisning ikke få oppfylt sin rett til et tilfredsstillende utbytte av opplæringen før første semester nesten er ferdig. Noe som er både uheldig og ulovlig.

Innsendt dokumentasjon fra en skole som gir oversikt over saksbehandlingstiden skoleåret 2020/2021 viser at skolen i enkelte saker bruker lang tid på å treffe enkeltvedtak selv etter sakkyndig vurdering foreligger. Vår vurdering er derfor at kommunen bør sikre at skolene treffer spesialundervisningsvedtak uten ugrunnet opphold etter at sakkyndig vurdering foreligger.

Enkeltvedtaket skal angi elevens opplæringstilbud klart og tydelig.

Enkeltvedtaket skal si noe om:

- Innhold (hva slags opplæringstilbud, avvik fra læreplanverket; herunder kompetansemål og timer, hvilke fag avviket skal gjelde for, fritak fra vurdering mv.)
- Omfang (antall årstimer mv)
- Organisering (i klassen/gruppe, liten gruppe, eneundervisning og alternativ opplæringsarena)
- Kompetanse

I de spesialundervisningsvedtakene som kommunen og skolene har sendt inn mangler det begrunnelse når de fraviker sakkyndig vurdering til ugunst for eleven. Begrunnelsen i mange av de spesialundervisningsvedtakene som ikke fraviker sakkyndig vurdering fremstår også som mangelfulle. Da de ikke beskriver opplæringstilbudet til den enkelte eleven klart og tydelig.

Kommunen bør sikre at skolene i enkeltvedtaket om spesialundervisning beskriver opplæringstilbudet til eleven klart og tydelig.

Elever som får spesialundervisning, skal ha individuell opplæringsplan

Kommunen har utarbeidet rutiner for IOP. Kommunen og skolene har lagt ved 26 elevmapper av disse har 9 mapper ikke IOP skoleåret 2020/2021.

Elever som får spesialundervisning, skal ha individuell opplæringsplan. Planen skal vise mål for og innholdet i opplæringen, og hvordan opplæringen skal drives. Av de IOP som foreligger fra forrige skoleår ser vi at de angir både langsiktige mål og mål for perioden, tiltak, metode, arbeidsmetode, organisering og læremidler. IOP inneholder dette for de enkelte fag som det skal gis spesialundervisning i.

På bakgrunn av dette mener vi at kommunen bør sørge for at det utarbeides IOP for alle elever med vedtak om spesialundervisning. Kommunen bør også sikre at det utarbeides IOP kort tid etter at sakkyndig vurdering og vedtak om spesialundervisning foreligger. Når PPT og skolene bruker lang tid

på å utarbeide sakkyndig vurdering eller vedtak om spesialundervisning får dette igjen følger for utarbeidelsen av IOP. Det vil si at nesten halve skoleåret kan være ferdig før elevenes IOP foreligger.

På bakgrunn av at det i samtaler også kom frem at ikke alle de foresatte vi snakket med hadde fått tilsendt en kopi av IOP, finner vi at kommunen bør sikre dette.

Skolen skal en gang i året utarbeide skriftlig oversikt over den opplæringen eleven har fått, og en vurdering av elevens utvikling

I Rutinen «Oppad Sikker Arbeidsflyt skole» er det laget rutiner for utarbeidelse av årsrapport. I rutinen står det blant annet at rapporten skal inneholde en skriftlig oversikt over den opplæringen eleven har fått, og ei vurdering av elevens utvikling. Det står videre at utviklingen til eleven skal vurderes ut ifra målene som fremgår i IOP.

Skolene har lagt ved 26 elevmapper og det forelå årsrapport fra forrige skoleår i 21 av mappene. Det mangler således årsrapport for fem av elevene forrige skoleår.

Når det gjelder innholdet i årsrapporten viser innsendte årsrapporter at vurderingen av elevens utvikling er generell og ikke konkret knyttet opp mot opplæringsmålene i IOP. Videre fremkommer det ikke av årsrapporten en vurdering av hvorvidt tiltakene som er iverksatt har hatt ønsket effekt. Når det gjelder hvorvidt tiltak skal videreføres neste skoleår står det i noen årsrapporter kun ja eller nei.

På bakgrunn av ovenstående mener vi at kommunen bør her sikre at skolene utarbeider årsrapport for alle elever som mottar spesialundervisning, samt at årsrapporten er konkret og gir en vurdering av elevens utvikling opp mot målene som er beskrevet i IOP-en.

Skolen må ha oversikt over eventuelle avvik mellom planlagt og faktisk gjennomført spesialundervisning. Tapte spesialundervisning skal tas igjen, dersom det er pedagogisk forsvarlig

Vår gjennomgang viser at to av de tre skolene, som er en del av revisjonen, har etablert system for å registrere elevers tap av spesialundervisning, der dette skyldes forhold ved skolen. Vi ser også at det i noen av IOP er oppgitt at spesialundervisning er gått tapt. Den tredje skolen har ikke etablert et system for å registrere tapte spesialundervisningstimer.

I samtaler med ledelsen og de ansatte på de tre skolen kommer det fram at ingen av skolene har etablert et system for å gi elever igjen tapte spesialundervisningstimer, uansett om det er pedagogisk forsvarlig eller ikke. Dette bekreftes av foresatte og elever.

Vår vurdering er dermed at kommunen bør sikre at skolene har oversikt over eventuelle avvik mellom planlagt og faktisk gjennomført spesialundervisning, samt at tapte spesialundervisning tas igjen dersom det er pedagogisk forsvarlig.

9.3. Oppsummering – problemstilling 3

Skolen har plikt til å legge til rette for en opplæring som fremmer elevenes læringsutbytte. Det handler i hovedsak om lokalt arbeid med læreplanene, god vurderingspraksis, læringsmiljø og lærerkompetanse.

I arbeidet med å sette i verk tiltak for elever som strever faglig og/eller sosialt er det nødvendig at det er satt av tid til lokalt arbeid med læreplaner slik at undervisningspersonalet har en felles forståelse for hva eleven skal lære. Undervisningspersonalet må også være bevisst på hvordan det skal legges til rette for dette gjennom ulike typer organiseringer, arbeidsmåter og progresjon. Vurderingspraksisen ved skolen skal være knyttet til bestemmelsene om vurdering i forskrift til opplæringsloven og skal fremme læring hos elevene. Målet er å utvikle og opprettholde et positivt læringsmiljø for elevene.

Læreplanene er utformet slik at de gir handlingsrom for tilpasninger. Elevene skal kunne nå kompetansemålene, men de gjør det med ulik kvalitet og på ulikt nivå. Tilpasset opplæring innebærer at skolen må ta utgangspunkt i elevenes forkunnskaper og hvordan de lærer når skolen planlegger opplæringen ut fra læreplanen.

Prinsippet om tilpasset opplæring utfordrer skolens læringsmiljø, metodebruk og pedagogikk. Det tilsier at skolen aktivt tar hensyn til variasjoner blant elevene. Et viktig politisk mål er at det primært er lærere eller spesialpedagoger som skal gi spesialundervisning, men hver femte rektor ser på mangel på lærere med slik kompetanse som en faktor som «i stor grad» hindrer skolen i å gi god undervisning.

Barneombudets rapport «Uten mål og mening», Nordahl-utvalget og den påfølgende høringen, viste at mange er enige i at opplæringstilbudet for barn og elever med særskilte behov ofte er for dårlig. Ikke alle barn og elever får den hjelpen de trenger. Mange får hjelp for sent og møtes med for lave forventninger (Kunnskapsdepartementet, 2019).

I samtaler med ulike grupper kom det frem at skolene ikke utnyttet miljøveilederen optimalt i forhold til å bidra inn i skolenes arbeid med tilpasset opplæring. Det ble sagt av flere at de ble brukt som assistenter/fagarbeidere i stedet for at de fikk bidra med den fagkunnskapen de besittet i forhold til å bedre læringsmiljøet.

Ellers viser revisjonen til at kommunen og skolene arbeider differensiert. I samtalene med ulike grupper kom det frem at det i hovedsak er miljøveiledere, fagarbeidere og assistenter som yter spesialundervisningen både til elever som har 100% oppdekning og andre elever som er ute av klassene helt eller delvis. Det er her viktig at kommunen og skolen da sikrer at disse får oppfølging av pedagog i forhold til den opplæringen de skal yte.

Kommunen forteller også at det er vanskelig å rekruttere nødvendig kompetanse til skolene og PPT i Ål. Dette opplever de ved hver utlysning. Dette gjelder både fagkompetanse og den enkelte søkers egnethet. Dermed kan det hende at de mangler nødvendig kompetanse for å yte tilpasset opplæring

og spesialundervisning i henhold til gjeldende regelverk i alle klasser og overfor alle elever i korte og lengre perioder gjennom skoleåret.

9.4. Anbefalinger

På bakgrunn av vurderingene vi har gjort, vil Viken kommunerevisjon IKS anbefale Ål kommune å sette inn tiltak for å:

- Sikre at både kommunen og de reviderte skolene har fokus på å etablere og implementere rutiner og retningslinjer for arbeidet med tilpasset opplæring.
- Sikre at skolene i praksis yter opplæring som er tilpasset den enkelte elevs evner og forutsetninger.
- Sikre at kommunen og skolene fortsatt har fokus på å informere foresatte tilstrekkelig og på en forståelig måte om forhold ved skolen som angår tilpasset opplæring og satsninger knyttet til det. Det være seg både skolens egne satsninger/tiltak og kommunale tiltak.
- Sikre at kommunen og skolene klargjør hvordan miljøveilederne skal brukes i skolen og hvordan deres kompetanse kan bidra til å ivareta elevenes rett til opplæring tilpasset deres evner og forutsetninger.
- Sikre at kommunen arbeider for å etablere et bedre system for skolenes og PPT samarbeid om arbeid og veiledning i forbindelse med tilpasset opplæring.
- Sikre at PPT og skolen samarbeider godt under utarbeidelsen av den sakkyndige
- Sikre at PPT bistår skolen i arbeidet med å forstå og sortere tiltakene i den sakkyndige vurderingen.

Når det gjelder elevenes individuelle rettigheter til spesialundervisning, anbefaler vi kommunen å sette inn tiltak for å:

- Sikre at PPT utarbeider sakkyndige vurderinger innen rimelig tid.
- Sikre at skolene treffer spesialundervisningsvedtak uten ugrunnet opphold etter at sakkyndig vurdering foreligger, at avvik fra tilrådingen fra PPT begrunnes og at elevens opplæringstilbud beskrives klart og tydelig.
- Sikre at det utarbeides individuell opplæringsplan kort tid etter at sakkyndig vurdering og vedtak om spesialundervisning foreligger og før spesialundervisning igangsettes, og at foresatte får tilsendt kopi.
- Sikre at skolene utarbeider årsrapport for alle elever som mottar spesialundervisning, samt at årsrapporten er konkret og gir en vurdering av elevens utvikling opp mot målene som er beskrevet i den individuelle opplæringsplanen.
- Sikre at skolene har oversikt over eventuelle avvik mellom planlagt og faktisk gjennomført spesialundervisning, samt at tappt spesialundervisning tas igjen dersom det er pedagogisk forsvarlig.

Anbefalingene gjelder både skolene som med i revisjonen, kommunen og PPT. Ettersom observasjonene på tvers av skolene er relativt like, mener vi rådmannen bør vurdere å selv undersøke om anbefalingene er relevante også for Ål kommunes to andre barneskoler.

9.5. Andre forhold

Avslutningsvis nevner vi noen forhold vi mener kontrollutvalget og kommunestyret bør kjenne til. Dette er forhold vi ikke har funnet grunnlag for å knytte anbefalinger til. Dels fordi det ikke nødvendigvis er tale om avvik fra gjeldende krav, dels fordi de rører ved spørsmål om prioritering av ressurser, og dels fordi de handler om rent pedagogisk-faglige spørsmål. Likevel mener vi at de folkevalgte bør være kjent med det følgende:

Mange av timene med spesialundervisning gjennom et skoleår gis av assistenter, ikke pedagoger. Assistenter skal ha faglig veiledning av pedagoger. Revisjonen registrerer at både pedagoger og assistenter etterlyser mer tid til veiledning, planlegging og samarbeid om den enkelte elev. Vi oppfatter det slik at dette dels handler om ressurser, dels om at assistentene gjerne også har arbeidsoppgaver på SFO før og etter skoletid.

Videre nevner vi at spørsmålet om ressurser også reiser seg når det gjelder den praktiske gjennomføringen av spesialundervisningen. Vi har sett at skolene ikke har systemer for å ta igjen tapt spesialundervisning senere i skoleåret. Vi oppfatter det slik at ressurser er en del av årsaken. Vi ser også at ressursmangel blir nevnt for manglende systemarbeid fra PPT og ventelister for sakkyndige vurderinger. Det ligger ikke til revisjonen å formulere anbefalinger om en generell ressursmessig styrking av spesialundervisning.

Et utkast til rapport har blitt oversendt rådmannen til uttalelse. Rådmannens uttalelse i brev av 20. Januar 2022 er vedlagt rapporten.

Drammen, den 24. januar 2022.

Gisle Skaaden
Konst. leder forvaltningsrevisjon

Ann Heidi Jebsen
Prosjektleder

Referanser

Sentrale kilder til revisjonskriterier¹⁶ er:

- Barnekonvensjonen av 20. november 1989, gjort til del av norsk rett ved menneskerettsloven (L21.05.1999 nr. 30)
- Kapittel 5 i opplæringslova (L17.07.1998 nr. 61).
- Utdanningsdirektoratets Veileder for spesialundervisning (2014/ 2021)

Når det gjelder innsendt dokumentasjon og annen informasjon som er lagt til grunn i rapporten viser vi til det som er henvist til i teksten, samt i fotnotene. Vi har ikke lagt annen informasjon til grunn enn det som er nevnt der.

¹⁶ Revisjonskriterier er en samlebetegnelse for krav og forventninger som benyttes for å vurdere kommunens virksomhet, økonomi, produktivitet, måloppnåelse, regeletterlevelse osv. Sammenholdt med faktabeskrivelsen danner revisjonskriteriene basis for de analyser og vurderinger som foretas, de konklusjoner som trekkes, og de er et viktig grunnlag for å kunne dokumentere avvik eller svakheter.

Vedlegg 1 – Uttalelse fra rådmann, 20. januar 2022

Forvaltningsrevisjonen spesialundervisning, rådmannens uttale

Viken kommunerevisjon har på oppdrag frå kontrollutvalet i Ål kommune gjennomført revisjon på området spesialundervisning og tilpassa opplæring i dei kommunale grunnskulane. Rådmannen vil komme i møte revisjon som vurderer kvalitet og praksis av kommunale tenester.

Skulane i Ål legg vekt på å utvikle fellesskap som fremmer helse, trivsel og læring for alle. Vidare er det eit fokus kompetansedeling med nettverksarbeid og regionalt samarbeid. I Ål kommune er «Betre læring» sektoren sitt styringsdokument.

Viken kommunerevisjon har gjennomført ei grundig og objektiv forvaltningsrevisjon. Det er beskrive i anbefalingane frå Viken kommunerevisjon at Ål kommune ikkje har gode nok rutinar for sikre at elevane på Ål for opplæring som er tilpassa den einskilde elev sine evna og føresetnader. Ål kommune har ikkje klart å etablere felles rutinar og implementering av felles retningslinjer for arbeid med tilpassa opplæring. Ål kommune må også arbeide for å sikre at elevar og føresette får god nok informasjon knytt til enkeltvedtak og andre tiltak for å gje tilpassa opplæring, og Ål kommune må få til eit betre system som gjer samarbeidet mellom hjelpeteneste og tilsette i skulane klarar å samarbeide betre om rettleiing og utarbeiding av vedtak.

I kommunestyremøtet 16. desember 2021 i sak PS 77 / 2021 gjort eit vedtak om prosjekt «Oppvekst på Ål 2030» kor kommunestyre ber sektorutval for kultur og oppvekst lage eit prosjekt kor sektoren sjølv i samarbeid med elevar, føresette, tillitsvalte og verneombod og andre moglege samarbeidspartnar gjer ei utgreiing på korleis sektoren sjølv meiner kva for faktorar for korleis ein best kan ivareta elevane og sektoren når det kjem til elevane si læring, læring, sosial meistring, fagleg utvikling hjå personale, ressurstilfang og organisering, og korleis ein kan nytte fagkompetansen og hjelpeinstansane optimalt. Til dette prosjektet vil rapporten frå Viken kommunerevisjon bli eit viktig dokument i arbeidet.

Sektoren vil også syte for iverksetting av fleire tiltak for å rette på nokre av dei punkt Ål kommune kjem for dårleg ut på. Akkurat no skjer det eit felles arbeid for opplæring og implementering av handlingsrettleiaren i BTI i skulene. Det vil også kome i gang eit arbeid knytt til rutinane for å utarbeide timeplanlegging, skrivning av IOP og sikre rettleiing til lærarar og andre som gjer spesialundervisning.

Rapporten belyser på ein god måte dilemma kor konkret sakkunnig vurdering og enkeltvedtaket skal beskrive organiseringa av opplæringa, vurdert opp imot den praktiske gjennomføringa av opplæringa. Pedagog og eleven, bør vere innafor gitte rammer, vere dei som best er i stand til å vurdere kva som er den beste organiseringa av opplæringa. For rigide og detaljerte plana kan vere meir ei hindring for profesjonsutøvinga og eleven si progresjon. Rådmannen ser også at det vil vere eit viktig arbeid framover å sikre at PPT for framtida klarar å utarbeide sakkunnige vurderingar innan rimeleg tid og at elev si opplæring i vedtak beskrivast klart og tydeleg.

Rådmannen tar anbefalingane som kjem fram i rapporten til etterretning og vil sette inn tiltak for å sikre betre kvalitet på områda som er avdekka. Planen for dette arbeidet vil bli lagt fram for kontrollutvalet og eventuelt andre relevante politiske fora.

Ål, 17. januar 2022

Vegar Hoel

Kommunalsjef oppvekst

Vedlegg 2 – RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon

Nedenfor følger et kort resyme av RSK 001, med de viktigste punktene som skal følges.

Fastsatt av NKRFs styre 12.08.2020 og gjort gjeldende som god kommunal revisjonsskikk for forvaltningsrevisjoner med oppstartsbrev sendt etter 30.09.2020.

Standarden er bygget opp med 34 punkter bestående av grunnleggende prinsipper og revisjonshandlinger i forvaltningsrevisjon, hvor noen er anbefalinger og noen er obligatoriske krav. Standarden fastsetter normer for planlegging, gjennomføring og rapportering av forvaltningsrevisjon i kommuner, fylkeskommuner og i (fylkes)kommunalt eide selskap.

Gjennomføring av forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave i kommuner og fylkeskommuner¹⁷, og kontrollutvalget skal påse at det utføres forvaltningsrevisjon. Det skal utarbeides en plan for forvaltningsrevisjon som viser på hvilke områder det skal gjennomføres forvaltningsrevisjoner. Denne skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering, og den skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv.

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger. Forvaltningsrevisjon skal ikke overprøve politiske prioriteringer som er foretatt av kommunens eller fylkeskommunens folkevalgte organer.

Punkt	Innhold
	Innledning
1-3	Krav til revisor
4-8	Bestilling og problemstilling
9-13	Revisjonsdialogen
14-15	Revisjonskriterier
16-19	Metode og data
20-22	Vurderinger og konklusjoner
23	Anbefalinger
24-28	Rapport
29-31	Dokumentasjon
32-34	Kvalitetssikring og kvalitetskontroll

Krav til revisor:

Det skal utpekes en oppdragsansvarlig for hvert oppdrag i forvaltningsrevisjon, og denne er ansvarlig for å påse at standardens krav er oppfylt. Oppdragsansvarlig revisor skal sikre at forvaltningsrevisjonen gjennomføres med tilstrekkelig kunnskap om og ferdigheter i relevante metoder, og med tilstrekkelig kunnskap om temaet som revisjonen omhandler. Revisor skal være uavhengig og objektiv ved utførelsen av sine oppgaver.

Bestilling og problemstilling:

Forvaltningsrevisjonen skal gjennomføres i samsvar med kontrollutvalgets bestilling, og revisor skal vurdere om kontrollutvalgets bestilling lar seg gjennomføre. Revisor skal forsikre seg om at

¹⁷ LOV 2018-06-22 nr 83, Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), syvende del, kapittel 22 til 26, §§ 22-1 til 26-1

kontrollutvalget og revisor har lik forståelse av oppdraget, at rammene er tilstrekkelig klarlagt, og om nødvendig avklare bestillingen med kontrollutvalget.

Revisor skal sikre at det utarbeides problemstillinger som er tilstrekkelig konkretisert og avgrenset til å kunne besvares, og at de er egnet til å besvare kontrollutvalgets bestilling. Dersom det er behov for å endre problemstillinger underveis slik at det kan ha betydning for gjennomføringen av oppdraget, skal dette avklares med kontrollutvalget.

Revisor skal utarbeides en skriftlig prosjektplan for hver forvaltningsrevisjon, som redegjør for problemstillinger, revisjonskriterier eller grunnlaget for disse, og metodebruk.

Revisjonsdialogen:

Revisor skal iverksette tiltak som er egnet til å sikre god dialog med revidert enhet, øvrige involverte og andre relevante aktører. Senest før datainnsamling starter skal revisor sende oppstartsbrev til kommunedirektøren (alt. selskapet). Som hovedregel skal det avholdes oppstartsmøte hvor det redegjøres for bakgrunn, problemstillinger, revisjonskriterier, informasjonsbehov og planlagt gjennomføring av forvaltningsrevisjonen.

Utkast til rapport skal sendes kommunedirektøren (alt. selskapet som er gjenstand for forvaltningsrevisjon), og uttalelsen skal fremgå av rapporten i sin helhet. Endelig rapport skal oversendes kontrollutvalget, med kopi til kommunedirektøren (alt. selskapet).

Revisjonskriterier:

Med utgangspunkt i problemstillinger skal revisor etablere revisjonskriterier utledet fra autoritative eller anerkjente kilder innenfor det reviderte området. Kildene skal presenteres for revidert enhet, som skal gis anledning til å komme med innspill. Revisjonskriteriene skal være relevante, konkrete og i samsvar med de kravene som gjelder for revidert enhet innenfor den aktuelle tidsperioden.

Metode og data:

Revisor skal sikre dataenes relevans (gyldighet, validitet) for problemstillingen, og datainnsamlingen skal gjennomføres på en måte som sikrer dataenes pålitelighet (reliabilitet). Metodevalg skal begrunnes og eventuelle svakheter i datamaterialet skal synliggjøres. Det skal innhentes data i tilstrekkelig omfang til å kunne gjøre vurderinger og svare på problemstillingene. Data som er fremkommet muntlig skal nedtegnes skriftlig og bekreftes av kilden. Personopplysninger skal behandles i tråd med kravene i personopplysningsloven.

Vurderinger, konklusjoner og anbefalinger:

Revisor skal vurdere innsamlede data opp mot revisjonskriteriene, og dersom det avdekkes vesentlige avvik skal det komme tydelig frem i rapporten. Vurderinger må være objektive, og med bakgrunn i disse skal revisor konkludere i forhold til problemstillingene.

Anbefalinger er ikke obligatorisk, men skal gis der dette er hensiktsmessig ut fra data, vurderinger og konklusjoner. Anbefalinger skal ikke gis i form av detaljerte løsninger.

Rapport:

Det skal skrives rapport til hvert forvaltningsrevisjonsprosjekt, og rapporten skal utformes så leservennlig som mulig med hensyn til språk og struktur.

Rapporten skal vise sammenhengen ("den røde tråden") mellom problemstillinger, revisjonskriterier, innsamlede data, vurderinger, konklusjoner og eventuelle anbefalinger, og det skal være et klart skille mellom hva som er presentasjon av data (fakta) og hva som er revisors vurderinger. Praksis eller tilstand innen det reviderte området skal beskrives i et omfang som i tilstrekkelig grad underbygger revisors vurderinger og konklusjoner.

Dokumentasjon:

Forvaltningsrevisjon skal dokumenteres på en måte som er tilstrekkelig til å gi en totalforståelse av utførelsen av prosjektet, og til å underbygge revisors vurderinger og konklusjoner. Forhold som tilsier at det kan foreligge misligheter eller feil, skal dokumenteres særskilt. Det samme gjelder dersom det avdekkes åpenbare brudd på annet regelverk enn det som inngår i revisjonen. Dokumentasjon skal oppbevares i minst 10 år.

Kvalitetssikring og system for kvalitetskontroll

Utførelse av forvaltningsrevisjon skal kvalitetssikres, og denne skal dokumenteres. Den skal sikre at undersøkelse og rapport har nødvendig faglig og metodisk kvalitet og følger denne standard.

Revisjonsenheten skal dokumentere et system for kvalitetskontroll.