



FORVALTNINGSREVISJON

AVERØY KOMMUNE

Spesialundervisning i grunnskolen

Nov 2020

Møre og Romsdal Revisjon SA Møre og Romsdal Revisjon SA er et samvirkeforetak eid av kommunene Aure, Averøy, Kristiansund, Rindal, Smøla, Surnadal, Tingvoll, Aukra, Hustadvika, Gjemnes, Molde, Rauma, Sunndal, Vestnes, Fjord, Giske, Sula, Stranda, Sykkylven og Ålesund samt Møre og Romsdal fylkeskommune. Selskapet utfører regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og andre revisjonstjenester for eierne. Hovedkontoret ligger i Kristiansund og det er avdelingskontorer i Ålesund, Molde og Surnadal.

Tidligere rapporter fra Møre og Romsdal Revisjon SA kan hentes på [hemmesiden vår](http://hemmesiden.vår.mrrevisjon.no)
mrrevisjon.no

FORORD

Møre og Romsdal Revisjon SA har utført denne forvaltningsrevisjonen etter vedtatt bestilling fra kontrollutvalget i Averøy kommune.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i samsvar med god revisjonsskikk og Norges Kommunerevisorforbund sin standard for forvaltningsrevisjon RSK 001.

Rapporten summerer opp resultatene fra Møre og Romsdal Revisjons SA sin undersøkelse om spesialundervisning i Averøy kommune. Revisjonen er utført av Lillian Reder Kristoffersen, Tonje Skarvøy Stene og Marianne Hopmark i perioden september til november.

Vi ønsker å takke alle som har bidratt til denne forvaltningsrevisjonen.

Molde, 16.11.2020

Marianne Hopmark

Oppdragsansvarlig revisor

Lillian Reder Kristoffersen

Forvaltningsrevisor

INNHOOLD

| | |
|---|----|
| 1. INNLEDNING | 1 |
| 1.1 Bakgrunn og bestilling..... | 1 |
| 1.2 Problemstilling | 1 |
| 1.3 Kilder til revisjonskriterier | 1 |
| 1.4 Metode..... | 2 |
| 1.5 Avgrensninger..... | 2 |
| 1.6 Revisjonskriterier | 3 |
| 2. PRESENTASJON AV DATA, ORDINÆR OPPLÆRING | 4 |
| 2.1 Vår vurdering og anbefalinger, ordinær opplæring..... | 6 |
| 3. PRESENTASJON AV DATA, VEDTAK SPESIALUNDERVISNING | 6 |
| 3.1 Vår vurdering og anbefalinger, vedtak spesialundervisning..... | 10 |
| 4. PRESENTASJON AV DATA, NYTTE AV SPESIALUNDERVISNINGEN | 11 |
| 4.1 Vår vurdering og anbefalinger, nytte av spesialundervisningen | 15 |
| 5. KONKLUSJON | 16 |
| 6. REFERANSELISTE | 18 |
| 7. HØRINGSUTTALELSE | 19 |
| 8. VEDLEGG..... | 20 |

1. INNLEDNING

1.1 BAKGRUNN OG BESTILLING

Averøy kommune har i årene 2016 til 2019 hatt en økning i andel elever som får spesialundervisning i forhold til sammenliknbare kommuner og landet utenom Oslo. Averøy kommune hadde i 2018 og 2019 et betydelig høyere antall elever med vedtak på spesialundervisning i grunnskolen, enn sammenliknbare kommuner og gjennomsnittet i landet. Tall fra KOSTRA viser i tillegg at skolene i Averøy kommune bruker færre timer per elev som har vedtak på spesialundervisning, enn sammenliknbare kommuner. Skolen gav i Årsrapport 2018 og 2019 uttrykk for manglende fremdrift hos PP tjenesten i saksbehandling og at det hindret skolen i å gi spesialundervisning på en god måte (vedlegg 1).

Møre og Romsdal Revisjon SA fikk i oppdrag fra kontrollutvalget i Averøy kommune å undersøke hva som kan være årsakene til dette.

Skolene i Averøy kommune

Kommunen har fire skoler. To kommunale barneskoler som er Bruhagen skole med 293 elever og Utheim skole som har 170 elever. En privat barneskole som er Bodalen Friskole med 48 elever. Kommunen har en ungdomsskole som er Averøy ungdomsskole med 224 elever.

1.2 PROBLEMSTILLING

Hovedproblemstilling:

Hva kan være årsakene til at Averøy kommune har flere elever med vedtak på spesialundervisning, enn sammenliknbare kommuner?

Delproblemstillinger:

1. Blir den ordinære opplæringen i grunnskolen tilstrekkelig tilpasset elevene?
2. Hva skal til for at Averøy kommune fatter vedtak om spesialundervisning?
3. Blir elevens nytte av spesialundervisningen tilstrekkelig evaluert?

1.3 KILDER TIL REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier skal utarbeides for hvert forvaltningsrevisjonsprosjekt og er de normer, krav eller standarder som virksomheten i kommunen skal vurderes opp mot. Disse er nærmere beskrevet i vedlegg nr.6.

- opplæringsloven § 1-3,
- opplæringsloven § 1-4,
- opplæringsloven § 5 -6, 2. ledd
- opplæringsloven § 5-1. ledd
- opplæringsloven § 5-1, 2. ledd.
- Forskrift til opplæringsloven punkt 2.3
- Forskrift til opplæringsloven punkt 1.5
- Veileder til spesialundervisning fra Utdanningsdirektoratet

1.4 METODE

Ved oppstart av prosjektet ble det klart at skolene i kommunen har det spesielt travelt på grunn av ekstra arbeid som følge av Coronapandemien. Grunnet dette har lærerne opparbeidet seg et etterslep i arbeidet med utarbeidelse av planer og rapporter og sliter med mer fravær enn normalt. Da vi kontaktet kommunen opplyste rektorene at lærerne ikke hadde anledning til å være med på en planlagt digital spørreundersøkelse, før seks uker senere. Dette førte til endring i våre metoder for datainnhenting.

Vi valgte å benytte intervju på Teams, spørsmål på e-post og dokumentanalyse. Følgende personer stilte opp til intervju:

- Oppstartsmøte med Kommunedirektør og Fagsjef på oppvekst
- De 4 rektorene i kommunen
- De 4 Rådgiverne fra PP tjenesten

Spørsmål på e-post ble sendt til:

- Fagsjef på oppvekst
- Rektorene

Dokumentanalyse ble gjennomført av følgende dokumenter:

- KOSTRA, SSB, kommunefakta
- Skoleporten, resultat nasjonale prøver
- Utdanningsdirektoratet, om lærertetthet
- Opplysninger om Årsrapportene, gitt av PPT og rektorene

Generelt ved forvaltningsrevisjoner

En forvaltningsrevisjon blir gjennomført innen en avgrenset tidsperiode, og vi kan kun gå god for våre funn på undersøkelsestidspunktet.

1.5 AVGRENSNINGER

Dette prosjektet vil ikke omfatte voksne som har rett til spesialundervisning på grunnskolens område jf. opplæringsloven §4A-2.

Prosjektet avgrenses til ikke å undersøke særskilt språkopplæring for elever fra språklige minoriteter.

1.6 REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, og utledet fra, autoritative kilder innenfor det reviderte området.

Revisjonskriteriene presentert under delproblemstillingene:

1) Blir den ordinære opplæringen i grunnskolen tilstrekkelig tilpasset elevene?

- Blir den ordinære opplæringen tilpasset evnene og forutsetningene til den enkelte elev?
- Får elever som blir hengende etter i lesing, skriving og regning, raskt intensiv opplæring, slik at forventet progresjon blir nådd?
- Består intensiv opplæring også av eneundervisning?
- Får skolen hjelp av PP tjenesten til å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov?

2) Hva skal til for at Averøy kommune fatter vedtak om spesialundervisning?

- Hvilke ulike tiltak har skolen prøvd ut inntil de avgjør at eleven trenger vedtak på spesialundervisning?
- Opplever lærerne og rektorene å ha nok kompetanse og kapasitet til å avgjøre om en elev trenger spesialundervisning?
- Ber skolen PP tjenesten om å utarbeide en sakkyndig vurdering av eleven, hvis de mener at eleven trenger spesialundervisning?

3) Blir elevens nytte av spesialundervisningen tilstrekkelig evaluert?

- Får elevene den spesialundervisningen som er beskrevet i vedtaket og beskrevet i den individuelle opplæringsplanen?
- Får eleven et riktig timetall med spesialundervisning i forhold til vedtaket og sin individuelle opplæringsplan?
- Får skolen hjelp av PP tjenesten for å legge opplæringen til rette for elever med særlige behov?
- Får elevene underveisvurdering i forhold til den individuelle opplæringsplanen i spesialundervisning?

- Utarbeider skolen en rapport til foreldrene årlig, som beskriver den spesialundervisningen barnet har fått og en vurdering av hvordan barnet har utviklet seg?
- Melder rektor fra til kommunen dersom skolen ikke har tilstrekkelig nok økonomiske ressurser til spesialundervisningen?

2. PRESENTASJON AV DATA, ORDINÆR OPPLÆRING

BLIR DEN ORDINÆRE OPPLÆRINGEN I GRUNNSKOLEN TILSTREKkelig TILPASSET ELEVENE?

De fire skolene i Averøy kommune benytter undervisningsmetoder som favner flest mulig av elevenes ulike evner og forutsetninger. Selv om skolene ikke kan tilpasse undervisningen helt 100% til hver elev, så opplever rektorene at lærerne er gode på å tilpasse undervisningen. De er også gode på å fange opp hva som er utfordringene til enkeltelever og legge til rette opplæringen i forhold til dette.

Ved enkelte tilfeller kan de se allerede i 1. og 2. klasse hvem som vil komme til å trenge mer hjelp. Samtidig er barna svært ulike i modning og utvikling slik at lærerne må observere de litt over tid å hjelpe de ekstra underveis, før de kan se om de har behov for spesialundervisning. Det å arbeide i mindre grupper kan gi økt mulighet til tilpasninger og ekstra tilrettelegging innenfor den ordinære opplæringen.

Rektorene har en strategi som går ut på styrking med undervisningspersonell i forhold til antall elever i klassen og i forhold til hvor mange elever som trenger ekstra oppfølging. Styrkingen gir ekstra hjelp til elever som strever enten faglig eller sosialt. De setter spesielt inn ekstra ressurser i matematikk, noe som har ført til reduksjon i antall vedtak på spesialundervisning i dette faget. De setter også inn ekstra lærer i fagene norsk og engelsk ved behov. Hvis det er elever som blir hengende etter kan de gi ekstra oppfølging i klassen eller i gruppe. Elever som trenger mer ro for å konsentrere seg i læresituasjonen, kan få tilbud om å bli tatt ut av klassen i en gruppe og få emne bedre forklart der. Enkelte elever kan trenge ekstra hjelp innenfor den ordinære opplæringen i flere år på barneskolen.

Nasjonale prøver 5. klasse

Resultat fra Utdanningsdirektoratet sine nasjonale prøver i skoleåret 2019-2020, viser at elevene i 5. klasse i Averøy kommune var svakere i lesing enn gjennomsnittet i Møre og Romsdal fylke og svakere enn gjennomsnittet i landet. Tallene viser derimot at elevene i 5. klasse i Averøy kommune gav sterkere resultat i regning, enn 5. klassingene i Møre og Romsdal fylke og like godt resultat som gjennomsnittet i landet. Undersøkelsen viser at 5. klassingene i Averøy kommune, avga like gode resultat i engelsk som andre 5. klassinger i Møre og Romsdal fylke og gjennomsnittet i landet (statistikk i vedlegg 2).

Den politiske intensjonen er å bruke resultatene fra de nasjonale prøvene for å styrke elevenes læring og et redskap for skolen til forbedring av egen undervisningspraksis.

PP-rådgiverne har inntrykk av at skolene gjør mye innenfor den ordinære opplæringen for å tilpasse undervisningen til de ulike elevene. De opplever samtidig at det er store variasjoner blant de ulike faglærerne på hvilken måte og i hvilken grad dette gjøres.

Nasjonale prøver 8. klasse

Resultat fra Utdanningsdirektoratet sine nasjonale prøver i skoleåret 2019-2020, viser at elevene i 8. klasse i Averøy kommune var svakere i lesing, regning og engelsk, enn gjennomsnittet i Møre og Romsdal fylke og svakere enn gjennomsnittet i landet (statistikk i vedlegg 2).

PP-rådgiver for de høyeste trinnene tenker at mer kan gjøres innenfor den ordinære opplæringen når det gjelder digitale hjelpemiddel. Hun savner verktøy som apper og dataprogrammer som kan brukes av alle elevene. Elever som strever i den ordinære opplæringen kan jobbe i samme digitale løsning, men med tilpassede oppgaver, og kan fortsatt jobbe inne i klasserommet med de andre.

Skolene har 1-3 spesialpedagoger, god lærertetthet, miljøterapeuter og assistenter. Skolene har god nytte av ulike fagansatte med tanke på oppfølging av elever med sammensatte utfordringer.

Ressursgrupper

Skolene har en Ressursgruppe som består av 1-2 spesialpedagoger, PP-rådgiver på enkelte møter, rektor på enkelte møter og kontaktlærer eller faglærer som ønsker å ta opp noe med en elev. PP-rådgiverne opplever at det jobbes godt i disse gruppene. Der jobber de også for de elevene som strever innenfor den ordinære opplæringen. De finner løsninger som kan føre til at undervisningen blir mer tilpasset deres evner og forutsetninger. PP-rådgiverne kan likevel oppleve at noen ganger burde det ha vært prøvd ut enda flere tiltak før henvendelse blir gitt til PP-rådgiver.

Rektorene har ikke opplevd det slik at skolene har hatt mulighet til å spørre PP tjenesten om råd innenfor den ordinære opplæringen. Lærerne er vant til å diskutere seg imellom hvordan de best kan legge til rette undervisningen for de som strever. Trolig kunne de ha fått råd fra PPT slik det er i dag, om de hadde bedd om det. Frem til nå har det vært vanlig at skolen kun ha fått veiledning og råd gjennom den sakkyndige vurderingen.

PP-rådgiverne opplyser om at det tidligere ikke har vært vanlig at de har fått så mange henvendelser innenfor dette området, og at det kan skyldes at PPT ikke har kapasitet til å gi noe særlig veiledning i saker som ikke er henvist. PPT Ytre Nordmøre i 2018 og 2019 har vært rammet av mye sykemeldinger hvor de ansatte har vær overarbeidet og slitne. PPT har gjennomført omorganiseringer internt og det har fungert bedre det siste skoleåret. Fagsjef

på oppvekst opplyser om at det har medført at skolene henvender seg noe oftere nå for å få råd innenfor den ordinære opplæringen.

2.1 VÅR VURDERING OG ANBEFALINGER, ORDINÆR OPPLÆRING

Vi vurderer det slik at skolene jobber godt med å tilpasse den ordinære opplæringen til elevenes evner og forutsetninger. Vi har tilbakemeldinger på at lærerne er gode på å fange opp de elevene som sliter og med styrket bemanning i klasserommet gir de raskt hjelp til de elevene som henger etter. Vi ser at med ekstra bemanning har de også ressurser til å ta ut elever i gruppeundervisning hvor de kan få mer intensiv undervisning.

Det er en styrke at skolene har etablert Ressursgrupper hvor ulike fagpersoner kan jobbe frem løsninger for de elevene som strever også innenfor den ordinære opplæringen.

Lærerne har tidligere i liten grad hatt mulighet til å rådspørre seg hos PPT om veiledning i hvilke tiltak som kan gjøres i den ordinære opplæringen. Vi vurderer det slik at nå når skolene har et bedre samarbeid med PPT, har hver sin PP-rådgiver, og PP tjenesten er mer stabil i kapasitet kan medføre at skolene lettere kan involvere PP rådgivere i arbeidet med hvilke tiltak som kan gjøres innenfor den ordinære opplæringen. Bedre tiltak kan føre til færre henvendelser til PPT og færre vedtak på spesialundervisning.

På barneskolene har de 1-3 spesialpedagoger som kan gi god veiledning i saker som kommer opp i Ressursgruppen. De har også god faglig bakgrunn til å undervise i spesialundervisning. Ifølge PP-rådgiver på de høyeste klassetrinnene, mangler de spesialpedagoger. PP-rådgiver ser at elevene kunne hatt nytte av flere ansatte som er spesialpedagoger, med tanke på oppfølging av elever med sammensatte vansker. Vi ser det som nyttig at fagpersonell med spesialpedagogisk kompetanse også er tilgjengelig for de eldste barna i grunnskolen.

PP-rådgivers anbefaling om anskaffelse av digitale hjelpemidler for de eldste elevene, bør sees på som et viktig tiltak for å gjøre mer innfor den ordinære opplæringen. Alle elevene kan da jobbe i samme digitale løsning, men de som henger etter kan få tilpassede oppgaver. Det kan gjøre sitt til at elevene ønsker å ta imot hjelp, siden det ikke er like synlig som å bli tatt ut av klassen.

Anbefalinger:

1. Skolene i Averøy kommune bør involvere PP-rådgiverne enda mer i rådgivning om tiltak for elever som strever, innenfor den ordinære opplæringen.
2. Averøy kommune bør vurdere verdien av å benytte digitale løsninger med apper og dataprogrammer på de høyeste trinnene, hvor elever kan få tilpassede oppgaver innenfor den ordinære opplæringen.

3. PRESENTASJON AV DATA, VEDTAK SPESIALUNDERVISNING

HVA SKAL TIL FOR AT AVERØY KOMMUNE FATTER VEDTAK OM SPESIALUNDERVISNING?

Årsakene til at vedtak blir gitt er sammensatte, men hovedgrunnen er at elever ikke oppnår de faglige kompetansenivået for trinnet. De fleste vedtakene går på lese- og skrivevansker, utfordringer i matematikk og generelt lærevansker. De er ofte knyttet til konsentrasjonsvansker og nevropsykologiske vansker. Noen har også vedtak på spesialundervisning av sosiale årsaker, som får hjelp med adferd og sosial kompetanse. Få av vedtakene går kun på tilpasningsvansker, men de ser at skolevegring er tiltakende.

Rektorene ser at det blir ikke færre elever som sliter og som ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Elever med store vansker vil ofte ha behov for spesialundervisning hele barneskoletrinnet 1.-7. klasse.

Fra PP-rådgiverne fikk vi opplyst at det kan se ut som at det tidligere ha vært en praksis hvor de var raske til å anbefale at elever med lese- og skrivevansker automatisk skulle få vedtak på spesialundervisning, etter sakkyndig vurdering fra PPT. At det henger igjen fra tidligere en måte å løse dette problemet på, men som det nå er enighet om at det er mer fornuftig å tilrettelegge for innenfor klasseromsundervisningen. Til og med for elever med dysleksi, kan man få til en bedre tilpassing av undervisningen innenfor den ordinære opplæringen. Det opplyses at den tidligere praksisen kan henge sammen med at det var mindre lærerressurser innenfor den ordinære opplæringen.

I vår undersøkelse fremkom det informasjon om at en mulig årsak til at skolene i Averøy kommune hadde færre årstimer til spesialundervisning per elev i 2018 og 2019, er at skolene i kommunen har høyere lærertetthet i den ordinære opplæringen.

Tall fra KOSTRA viser at barneskolene i kommunen har like høy lærertetthet som fylket og omtrent som landet. Vår informasjon fra PP-rådgiverne er at de opplever det som at kommunen har en høyere lærertetthet enn større kommuner som de har oppdrag i. De har følelse av at det er årsaken til at lærerne får en bedre oversikt og lettere kan se utfordringene til hver elev.

Når flere tiltak har vært utprøvd innenfor den ordinære opplæringen, uten effekt oppmeldes eleven til PPT. Vedtak gjøres i samsvar med tilrådingen fra PPT.

Oversikten under viser hvilke klassetrinn det er flest elever med vedtak på spesialundervisning i de kommunale skolene skoleåret 2020/ 2021:

| Skole | Vedtak 1. trinn | Vedtak 2. trinn | Vedtak 3. trinn | Vedtak 4. trinn | Vedtak 5. trinn | Vedtak 6. trinn | Vedtak 7. trinn | Vedtak 8. trinn | Vedtak 9. trinn | Vedtak 10. trinn |
|---------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|------------------|
| 1.- 7. trinn | 0 | 1 | 4 | 3 | 3 | 3 | 3 | | | |
| 1.- 7. trinn | 5 | 0 | 3 | 4 | 4 | 6 | 2 | | | |
| 1.-7. trinn | 2 | 1 | 2 | 3 | 6 | 0 | 4 | | | |
| 8.- 10. trinn | | | | | | | | 17 | 5 | 6 |

Kilde: Rektorene i Averøy kommune

Oversikten viser at det er flest vedtak fra 3. klasse og oppover. Tallene kan indikere tidlig innsats. Noen elever har med seg vedtak på spesialundervisning fra barnehagen, når de begynner i 1. klasse. Dette gjelder også for noen elever som begynner på ungdomsskolen, at de har med seg vedtak fra barneskolen.

På ungdomsskolen er det flest elever i 8. trinn som får spesialundervisning. Det er ytterst sjelden at de fatter vedtak for første gang på spesialundervisning i 9. og 10. trinn.

På de høyeste trinnene er det en stor andel av sosioemosjonelle vansker. Slike vansker utvikler seg eller oppstår ofte hos elever på slutten av barneskolen og på ungdomsskolen, da de kommer i puberteten og det sosiale fellesskapet blir viktigere for dem. Vanskene opptrer ofte i skolevegringsaker, der de også får rett til spesialundervisning.

PP-rådgiver tenker at en betydelig årsak til dette er at elevene i kommunen bor spredt, og at det eksisterer for få alternative tilbud for ungdom. Ungdommer som står utenfor eller som faller ut av det sosiale fellesskapet, har få muligheter til å etablere nye sosiale nettverk. Typisk faller ungdommene tilbake på online-spill, hvor det er deres eneste arena til å sosialisere seg da de aller fleste ungdommene spiller. Gaming er blitt en del av ungdomskulturen.

Ungdata

Nedenfor vises noen av svarene i Ungdata undersøkelsen 2020:

| |
|---|
| 29% av ungdommene i Averøy kommune synes at kulturtilbudet i kommunen er bra. |
| 57% av ungdommene i Norge synes at kulturtilbudet i sin kommune er bra. |
| 60% av ungdommene i Averøy kommune er fornøyd med lokalmiljøet i kommunen. |
| 68% av ungdommene i Norge er fornøyd med lokalmiljøet i sin kommune. |
| 66% av ungdommene i Averøy kommune bruker minst en time daglig på elektroniske spill. |
| 59% av ungdommene i Norge bruker minst en time daglig på elektroniske spill. |

(Se mer i vedlegg 5).

På de høyeste trinnene tar de helst ikke elever ut av klassen da dette ikke er særlig populært i den alderen. Men er det flere elever som strever med det samme kan elevene få tilbud om å få være i et annet klasserom og få mer intensiv opplæring av lærer der. Ansatte på ungdomsskolen opplever ved flere tilfeller at elever som har behov for spesialundervisning nekter å ta imot tilbud om dette. Årsaken er at de i denne alderen vil være som alle andre i klassen og ikke ønsker å stikke seg ut på noen måte.

Rektorene opplever at de har tilstrekkelig med både kompetanse og kapasitet til å avgjøre om en elev trenger spesialundervisning. De har jevnlig møter i Ressursgruppene, og faglærer eller kontaktlærer er med i møtet når denne har behov for å dele sin oppfatning om at en elev har behov for spesialundervisning. Læreren har da med seg en beskrivelse av problemene til eleven og eventuelt hva som er blitt prøvd ut tidligere. Ressursgruppen kommer med anbefalinger om å prøve ut nye tiltak for å forsøke det, før de tar avgjørelse om at eleven bør få vedtak om spesialundervisning. De kan også bli enige om at nå er alt prøvd ut og at det beste for barnet vil være å få vedtak på spesialundervisning.

Den private barneskolen gjør dette på liknende måte, ved at rektor og ansatt med master i spesialpedagogikk vurderer bekymringsmelding som de får inn fra faglærer. De går også flere runder hvor de prøver ut ulike undervisningsmåter, før de tar avgjørelsen på at vedtak på spesialundervisning er det riktige for eleven. Rektor sender da denne meldingen til Fagsjef for oppvekst i kommunen og PPT blir kontaktet for å utrede og skrive en sakkyndig vurdering. Fagsjef for oppvekst benytter denne som utgangspunkt når det fattes vedtak om spesialundervisning.

Alle de fire skolene i kommunen ber PPT om å utrede og utarbeide en sakkyndig vurdering av eleven, om de ser at en elev har behov for spesialundervisning. Rektorene opplever at det kan ta litt tid før de får de sakkyndige vurderingene. Av den grunn setter de i gang med å gi mer intensiv tilpasset opplæring til eleven, idet de venter på de sakkyndige vurderingene. Dette er på en måte hastetiltak i ventetiden, fordi spesialundervisningen blir enda bedre når de mottar de ferdige sakkyndige vurderingen fra PPT, siden denne vil være mer detaljert og gi gode anbefalinger til hvordan undervisningen bør legges opp.

PP-rådgiverne sier at arbeidet med de sakkyndige vurderingene kan i noen tilfeller ta lang tid. Det er vanskelig å vite i forkant hvordan utredningen vil bli, noen ganger må de også henvise saken til BUP og må vente på svar derfra. Det er med på å forlenge saksbehandlingstiden. Det kan være vanskelige psykiske eller psykososiale saker hvor eleven sliter, samtidig med at ikke alt er utredet frem til PPT kom inn i bildet. Enkelte foreldre avventer og ser an situasjonen. Det er heller ikke alltid at lærerne har fått noen mistanke om at noe er galt på barneskolen. Det kan også være slik at vanskene utvikler seg etter hvert og blir først synlig på ungdomsskolen. Årsaken kan også være at de har mange saker som står på vent. Det som er bra er at lærerne er blitt flinkere til å gjøre bedre forarbeid, gi mer konkrete beskrivelser og forklarer bedre hva som er blitt gjort, da blir prosessen kortere.

PP-rådgiver på de høyeste trinnene i grunnskolen har fått med seg at det ikke alltid er slik at lærerne setter i gang tiltak for elever som sliter, mens de venter på den sakkyndige vurderingen. Det kan skje at de avventer til den er ferdig utarbeidet. PP rådgiver mener at tidlig innsats er viktig for elevene uansett hvilke klassetrinn de er i. Det er viktig å komme i gang med hjelp så snart utfordringer blir oppdaget.

Fagsjef på oppvekst opplyser om at dette er noe alle skolene skal gjøre og mener at dette blir gjort i kommunen.

Samlet sett så er rektorene mer fornøyd med samarbeidet med PPT nå fra høsten av, enn tidligere. De opplever at det nå er mer kapasitet ved PP tjenesten, enn det var for ett til to år tilbake. Rådgiver fra PPT har faste kontortider en til to dager i måneden på disse skolene. Det er bra for samarbeidet og det er lettere for undervisningspersonell å spørre denne om råd.

Den private grunnskolen opplever samarbeidet med kommunen om å fatte vedtak på spesialundervisning, som god. De opplever en forbedring i forhold til slik det var i tidligere år da det var mer fokus fra kommunen sin side, på å ha færrest mulig vedtak på spesialundervisning.

3.1 VÅR VURDERING OG ANBEFALINGER, VEDTAK SPESIALUNDERVISNING

Vår vurdering er at skolene legger ned et grundig arbeid for de elevene som ikke greier å nå kompetansenivået, før de beslutter å fatte vedtak om spesialundervisning.

Vi vurderer det som at skolene har kompetanse og tilstrekkelig kapasitet til å avgjøre om en elev trenger vedtak på spesialundervisning.

Alle de fire skolene i kommunen ber PPT om å utrede og utarbeide en sakkyndig vurdering av eleven, om de ser at en elev har behov for spesialundervisning.

Vi ser at kommunen i utgangspunktet har mange elever med utfordringer og vansker allerede når de begynner på barneskolen og ungdomsskolen. Dette er med på å forsterke behovet for spesialundervisning for at disse elevene skal greie å oppnå de faglige kompetansemålene.

Ungdata undersøkelsen fra 2020 underbygger informasjonen fra PP-rådgiver om at ungdommene har få kulturtilbud i kommunen og at det blir få treffplasser, de bor spredd og at de blir mye sittende hjemme å spille elektroniske spill. Det faglige perspektivet på at flere sosiale tilbud kan redusere skolevegring og redusere vedtak på spesialundervisning på feltet, er et godt grunnlag for at kommunen bør se nærmere på dette.

Kommunen opplyste om at skolene skal sette i gang ekstra undervisning til elevene som venter på å få en sakkyndig vurdering, mens PP rådgiver har fått med seg at det ikke alltid blir gjort på de høyeste trinnene.

Vår vurdering er at i de tilfellene dette ikke blir gjort, kan dette føre til at eleven blir hengende enda mer etter de andre og at det kan forlenge perioden med spesialundervisning.

Anbefalinger:

3. Vi anbefaler at Averøy kommune tar en vurdering på behovet for treffsteder til kommunens ungdommer knyttet til behov for sosialisering.
4. Averøy kommune bør sikre at lærerne gir tilpasset opplæring til alle elever som venter på sakkyndig vurdering.

4. PRESENTASJON AV DATA, NYTTE AV SPESIALUNDERVISNINGEN

BLIR ELEVENS NYTTE AV SPESIALUNDERVISNINGEN TILSTREKkelig EVALUERT?

Vi fikk opplyst at Individuell plan (IOP) utarbeides innen september hvert år av den læreren som skal gjennomføre spesialundervisningen og rektorene godkjenner disse. Lærer i spesialundervisningen er ofte elevens kontaktlærer eller det kan være en spesialpedagog som skolen har. Den individuelle planen blir utarbeidet i henhold til den sakkyndige vurderingen. Hver vår utarbeider lærerne Årsrapport som beskriver spesialundervisningen som eleven har fått, på hvilken måte og hva eleven har oppnådd. Lærer skriver også om det anbefales videre arbeid på samme måte, på annet vis og om eleven har nådd kompetansemålet eller ikke.

Alle de fire rektorene opplyste at når de leser Årsrapportene så ser de at elevene har fått den spesialundervisningen som er beskrevet i vedtaket, i Individuell opplæringsplan og sakkyndig vurdering.

PP-rådgiverne opplever at det ikke alltid er lett for dem å lese ut ifra Årsrapportene om elevene har fått den spesialundervisningen som de har vedtak på, men de ser at de som oftest følger de sakkyndige vurderingene.

Fagsjef på oppvekst opplyser om at kommunen og skolene har etterlyst bedre maler fra PPT, på hva som bør beskrives i Årsrapportene.

Ikke alle PP-rådgiverne er fornøyde med Årsrapportene. Det er ikke alltid at de inneholder nok informasjon til at rådgiver kan få informasjon om hva som egentlig er gjennomført. Årsrapportene bør være enda mer spisset, konkret, gi beskrivelse av om det har vært

sykdom blant lærerne, hvilke kompetanse har vært satt inn hvis det har vært sykdom og hvilke læreverk som er benyttet.

En PP-rådgiver har fått tilbakemelding fra enkelte lærere på de høyeste trinnene at skolen ikke har de digitale hjelpemidlene, programmene og appene som er anbefalt i de sakkyndige vurderingene. PP-rådgiver opplever dette som uheldig, siden dette kan være viktige hjelpemidler i å gjøre spesialundervisningen mer spennende for de eldste elevene.

Det generelle inntrykket til PP-rådgiverne er at skolene er flinke til å følge opp spesialundervisningen. De gjør sitt beste for at det skal fungere. I forhold til mange andre skoler og kommuner så har skolene i Averøy kommune en høy lærertetthet som gjør at de barna som trenger hjelp, blir oppdaget og blir hjulpet.

Lærertetthet

- Averøy kommune har høyere lærertetthet i den ordinære undervisningen 1. – 7. klasse, enn fylket og landet.
- Averøy kommune har høyere lærertetthet i ungdomsskolen 8. – 10. klasse, enn fylket og landet.

(Se vedlegg 4, tabell fra Utdanningsdirektoratet, Skoleporten).

Vår informasjon fra PP-rådgiverne er at de opplever det som at Averøy kommune har en høyere lærertetthet enn andre kommuner som de har oppdrag i. De mener at det bidrar til at lærerne får en bedre oversikt og lettere kan fange opp og se utfordringene til hver elev. Det kan være en av årsakene til at Averøy kommune har flere oppmeldinger til PPT. I de tilfellene som PPT tilrår spesialundervisning, følger kommunen opp med vedtak.

De fire skolene har mange elever med åpenbare utfordringer, og lærerne er stort sett dyktige fagarbeidere innen spesialundervisning.

Antall timer med spesialundervisning – kvalitet

Rektorene kan se at skillet mellom spesialundervisning og ordinær undervisning av og til er i et skjæringspunkt. Om det i spesialundervisningen har vært tilstrekkelig å gi eleven en tilpasset opplæring og eleven da har oppnådd kompetansemålet, vil det ikke lenger være nødvendig å fornye vedtaket for ytterligere ett år. Da vil det heller være like nyttig å gi eleven tilpasset undervisning innenfor den ordinære opplæringen.

Rektorene opplyste at det er ikke absolutt hver uke at eleven får alle timene som det står i vedtaket at de skal få, men at dette retter seg vanligvis gjennom året. Ved lærers fravær i spesialundervisningen kan det bli slik at elevene må delta i den ordinære undervisningen, om de ikke har vikarer å sette inn. De setter inn vikar om de har det og da er det fortrinnsvis en vikar som kjenner elevene.

Det kan av og til bli behov for å sette inn assistenter. Assistentene er ansatt i ulike stillingsprosjenter fra 20% opptil 100%. Noen av dem er utdannet i barne- og ungdomsarbeiderfaget, noen har relevant treårig videregående skole og andre har ikke utdanning. Dette gjelder 6 av 18 assistenter på den ene skolen i kommunen og 3 av 6 assistenter på en av de andre skolene i kommunen.

På kommunens hjemmeside er det beskrevet oppgavene til assistentene på de høyeste trinnene:

Assistentene bistår og følger opp elever som trenger ekstra hjelp ved skolen. Det kan være å få elever til å komme i gang med arbeidet, bistå med praktisk hjelp når det er nødvendig, snakke med elever om lærestoff, lese sammen med elevene, hjelpe elever å løse oppgaver og være til støtte for elever. Assistentene er mye inne i klassene for å bistå en eller flere elever i klassen, men kan også ta med elever ut, enten enkeltvis eller i små grupper for å øve på viktig lærestoff. Skolens assistenter sammen med elever har hovedansvaret for det praktiske å opplegge med skolelunsjen.

(kilde: averoy.kommune.no)

De 4 rektorene opplyste at skolene har ikke fått inn klager fra foreldre på noe omkring spesialundervisningen. Ikke på noe som har med selve undervisningen å gjøre, eller på noe som går på at barna ikke har fått de timene med spesialundervisning som de har krav på.

Oppfølging av spesialundervisningen ved lærers fravær

PP-rådgiverne opplever at skolene ikke alltid lykkes med å opprettholde en spesialundervisning av god kvalitet ved lærers fravær. Noen ganger kan spesialundervisningen bli erstattet med ordinær undervisning, andre ganger kan det bli satt inn assistenter. De opplever generelt, og ikke spesielt i Averøy kommune, at det er en utstrakt bruk av ufaglærte assistenter i skolene i dag og de har sett flere eksempler på at skolene tar inn unge mennesker uten utdanning og uten erfaring med å veilede elever med utfordringer. De kan i noen tilfeller bli satt inn for å hjelpe de elevene som strever med en adferdsutfordring.

PP-rådgivere kan også bli spurt om de kan veilede de ufaglærte assistentene uten erfaring. De mener at rektorene har mer igjen for å ansette faglærte assistenter med f.eks. utdanning som vernepleiere eller barnevernspedagoger på de mest atferds krevende elevene, selv om de må lønnes høyere. Elevene kunne fått en spesialundervisning med høyere kvalitet og en mer effektiv spesialundervisning, som kunne ha kortet ned på lengden på behovet for spesialundervisning.

Når skolene ble nedstengt i mars, og barna måtte være hjemme klarte de stort sett ikke å gjennomføre spesialundervisningen. Det vil si at enkelte barn med vansker fikk være på skolen. Fra høsten 2020 var de i gang igjen med å gi slik spesialundervisning som det er angitt i vedtakene.

Lengden på spesialundervisning kan variere fra ett år og opptil 10 år. Noen få også lenger enn det. De ser er at det i første omgang blir satt litt lavere kompetansemål til elever som får spesialundervisning, enn resten av klassen. I de tilfellene hvor det blir oppdaget at de har en diagnose som gjør at de sliter med å lese eller sliter med å konsentrere seg, må de som oftest ha hjelp på hele barneskolen.

Under våre intervju med rektorene fremkom det et synspunkt på hvorfor enkelte kommuner fremstår i KOSTRA statistikk med et lavt antall elever som har vedtak på spesialundervisning. Enkelte kommuner kan være nede i 3%. Det stilles her spørsmål ved om skolene i disse kommunene gir elevene spesialundervisning uten formelle vedtak. Da vil ikke antall elever som har vedtak på spesialundervisning være høyt. Elever som strever og ikke når kompetansemålene, har rett på å få vedtak på spesialundervisning etter at dette har blitt vurdert av PPT.

Underveisvurdering

Lærerne i spesialundervisning gir underveisvurdering og skriver årsrapport til våren. På alle skolene gis underveisvurderingene i forhold til innholdet i den individuelle opplæringsplanen. Underveisvurderingene inneholder en vurdering av at elevene forstår hva de skal lære og hva som forventes av dem. De får en tilbakemelding som forteller dem om kvaliteten på innsats og eget arbeid. Elevene får råd om hvordan de kan forbedre seg. Underveisvurderingene gir en beskrivelse av hvordan elevene er involvert i eget læringsarbeid ved blant annet å vurdere eget arbeid og utvikling. Foreldrene blir informert ved at de får disse vurderingene til jul og til våren.

På ungdomsskolen utarbeides det bare Årsrapport som er skriftlig og som gis til foreldrene. Øvrige underveisvurderinger gis til eleven muntlig.

Rektorene melder fra til kommunen dersom skolen ikke har tilstrekkelig med økonomiske midler til spesialundervisningen og at de får de midlene de har behov for til spesialundervisningen.

Det har ikke vært nødvendig for den ene rektoren de siste årene, men de tre andre har måttet gjøre det senest i år. Dette etter at de fikk beskjed i vår om at de ville få flere elever på skolen fra høsten med behov for spesialundervisning.

Den private grunnskolen setter opp det personalet de trenger til spesialundervisning, og fakturerer kommunen for de timene i etterkant. Der er det ikke slik som i de kommunale skolene hvor de har et budsjett med en pott til spesialundervisning og at de må be kommunen om mer om de får flere vedtak på spesialundervisning.

Så langt som PP-rådgiverne kan lese det ut ifra Årsrapportene så har elevene fått den spesialundervisningen som står i vedtakene, og fått den oppfølgingen som er anbefalt i de sakkyndige vurderingene fra PPT.

Avsluttende grunnskolepoeng 10. klasse

Utdanningsdirektoratet sin undersøkelse av de avsluttede grunnskolepoengene i 10. klasse viste for skoleåret 2019/2020, at elevene i Averøy kommune hadde like høy poengsum som elevene i Møre og Romsdal fylke og gjennomsnittet i landet (vedlegg 3).

PP-rådgiver har erfaring fra skoler i andre kommuner i tillegg til Averøy kommune. Det kan se ut som at ungdommer som har vanskeligheter med å lære teoretiske fag, heller vil arbeide med fag som er praktisk rettet. PP-rådgiver, som har arbeidet med barn med vansker i ulike instanser i 20 år, har inntrykk av at det norske skolesystemet ikke er godt nok tilrettelagt for barn som er praktikere. Grunnskolen er mer akademisk oppbygd.

Etter endt grunnskole, velger ungdommene ofte å bli i hjemkommunen og søker seg til praktisk arbeid istedenfor å ta en akademisk utdanning. Dette er forhold som kan være genetisk betinget og som kan arves i flere generasjoner.

Skolekarakterer og utdanningsplaner

På Utdanningsforbundets nettside presenteres forskning som er aktuell for ansatte i utdanningssektoren. Der finnes en forskningsartikkel fra UiT Norges arktiske universitet, som viser at skolekarakterer og utdanningsplaner henger sammen. Ungdommer med gode karakterer planlegger akademisk utdanning. Jo bedre karaktersnitt de har, jo høyere utdanning ønsker de å ta. Ungdommer med lavt karaktersnitt sikter mot yrkesfag. Jenter har jevnt over høyere akademiske utdanningsplaner, mens gutter oppgir mer yrkesfaglige utdanningsplaner (utdanningsforskning.no)

4.1 VÅR VURDERING OG ANBEFALINGER, NYTTE AV SPESIALUNDERVISNINGEN

Vår vurdering er at skolene bestreber at elevene skal få den spesialundervisningen som står i vedtaket. Vi ser samtidig at skolene opplever det som utfordrende ved lærers fravær. Undervisningen kan da bli gitt av vikar, assistent eller uteblir. Ofte kan elevene få igjen timene en annen gang. Rektorene har imidlertid ikke noe eksakt regnskap på dette. Vi opplevde dette som vanskelig å kontrollere da det ikke fremgår eksplisitt av Årsrapportene.

Vi ser at det kan være utfordrende for skolene å opprettholde en flyt i spesialundervisningen ved lærers fravær. Vår undersøkelse viser at skolene kan bli tvunget til å sette inn assistenter også til elever som strever på en eller annen måte. Vi forstår det slik at dette kan redusere kvaliteten i spesialundervisningen. Slik vil det være av større nytte å kunne sette inn faglært ansatt ved lærers fravær.

Alle skolene utarbeider Årsrapporter, som i noen tilfeller er vanskelige å vurdere om elevene har fått det de har vedtak på.

PP-rådgiverne utarbeider sakkyndige vurderinger ved alle henvendelser om det. De sakkyndige vurderingene inneholder anbefalinger til hvordan skolen bør legge til rette spesialundervisningen for elever med særlige behov.

Angående de digitale løsningene som anbefales av PP-rådgiver, så tenker vi at dette kan være verdifullt i arbeidet med å gjøre spesialundervisningen mer nyttig og effektiv for elevene og at kommunen bør overveie dette rådet fra PPT.

Elevene med spesialundervisning får underveisvurderinger, noen får det muntlig og alle får det skriftlig i Årsrapport.

Avgangselevne i 10. klasse våren 2020 i Averøy kommune hadde like mange grunnskoe-poeng, slik som avgangselever i fylket og landet. Noe som viser at skolen sannsynligvis har lyktes med undervisningsmåten. Vi har samtidig fått opplyst at det kan være stor variasjon i dette blant de ulike årskullene.

Vi vurderer det som at rektorene melder fra til kommunen dersom skolen ikke har tilstrekkelig med økonomiske midler til spesialundervisningen og at de får de midlene de har behov for til spesialundervisningen.

Enkelte kommuner fremstår med så lave tall på spesialundervisning, at det er høy sannsynlighet for at skolene gir en form for spesialundervisning uten å henvise til PPT og få sakkyndige vurderinger. Vi vurderer det slik at verdien av anbefalingene i de sakkyndige vurderingene vil være stor i forhold til at skolene kan oppnå en spesialundervisning av høyere kvalitet, som igjen kan føre til at tiden med spesialundervisningen kan kortes ned.

Anbefaling:

5. Averøy kommune bør overveie om det vil være mer nyttig for kvaliteten av spesialundervisningen å sette inn faglærte ansatte ved lærers fravær.
6. Averøy kommune bør overveie anskaffelse av dataprogrammer og apper, som PPT opplever som et viktig hjelpemiddel for en nyttig spesialundervisning, for de eldste elevene i grunnskolen.

5. KONKLUSJON

Hovedproblemstilling:

Hva kan være årsakene til at Averøy kommune har flere elever med vedtak på spesialundervisning, enn sammenliknbare kommuner?

KONKLUSJON

- Vi vurderer det slik at skolene jobber godt med å tilpasse den ordinære opplæringen til elevenes evner og forutsetninger. Vi har tilbakemeldinger på at lærerne er gode på å fange opp de elevene som sliter og med styrket bemanning i klasserommet gir de raskt hjelp til de elevene som henger etter.
- Det ser ut til at Averøy kommune i utgangspunktet har mange elever som har utfordringer og som trenger mer hjelp for å oppnå de faglige kompetansemålene på klassetrinnet de er i.
- Vårt inntrykk er at skolene er gode på å følge opp spesialundervisningen. De gjør sitt beste for at det skal fungere. Tall fra KOSTRA viser at barneskolene i kommunen har like høy lærertetthet som fylket og omtrent som landet. PP-rådgiverne tenker at siden Averøy kommune har en høy lærertetthet får lærerne en bedre oversikt og kan lettere se utfordringene til hver elev. Dette kan også bidra til flere vedtak på spesialundervisning. Samtidig som at det er det beste for elevene og samfunnet.
- Det fremkom i vår undersøkelse at kommunen har hatt en praksis som gikk ut på at elever med skrive- og lesevansker mer automatisk fikk vedtak på individuell spesialundervisning, i henhold til sakkyndig vurdering fra PPT. Derfor ble det fattet mange vedtak. I dag har ungdomsskolen et to-lærersystem og kan gi mer hjelp innenfor den ordinære opplæringen. På barneskolene har de også to lærere inne i hovedfagene. Det er grunn til å tro at det kan bidra til å redusere antall vedtak i årene fremover.
- PP rådgiver med lang arbeidserfaring fra både BUP og Pedagogisk-psykologisk-tjeneste, mener at det norske skolesystemet er veldig akademisk oppbygd. At grunnskolen er ikke like godt tilrettelagt for de elevene som trenger en mer praktisk tilnærming i opplæringen, og som av den grunn kan ha behov for spesialundervisning.
- I vår undersøkelse fremkom det informasjon om at en grunn til at skolene i Averøy kommune hadde færre årstimer til spesialundervisning per elev i 2018 og 2019, kan være at skolene i kommunen har høy lærertetthet i den ordinære opplæringen.
- Rektorene opplevde tidligere at det tok for lang tid før de fikk de sakkyndige vurderingene fra PPT. Dette har endret seg, og i dag har skolene hver sin PP-rådgiver som jevnlig er på skolen. Noe som gjør at samarbeidet er bedre og det er lettere å spørre om råd. Det tar nå kortere tid å få de sakkyndige vurderingene.

6. REFERANSELISTE

opplæringsloven § 1-3,

opplæringsloven § 1-4,

opplæringsloven § 5 -6, 2. ledd

opplæringsloven § 5-1. ledd

opplæringsloven § 5-1, 2. ledd.

Forskrift til opplæringsloven punkt 2.3

Forskrift til opplæringsloven punkt 1.5

Veileder til spesialundervisning fra Utdanningsdirektoratet

Statistisk sentralbyrå. SSB. Kostra tall.

<https://www.ssb.no/kommunefakta/kostra/averoy/grunnskolen>

Ungdata, barn- og ungdomsundersøkelser 5. -10. klasse og videregående over hele landet

<https://www.ungdata.no/kartside/>

Utdanningsdirektoratet, Skoleporten

<https://skoleporten.udir.no/oversikt/oversikt/grunnskole/averoy-ungdomsskole?>

Lave karakterer og utdanningsplaner, lest 26.10.2020.

<https://utdanningsforskning.no/artikler/hva-pavirker-ungdommens-utdanningsplaner/>

Informasjon til prosjektet er i tillegg hentet fra følgende personer:

Fagsjef for oppvekst i Averøy kommune

Kommunedirektør i Averøy kommune

Rektorene i Averøy kommune

Rådgivere fra Pedagogisk psykologisk tjeneste for Ytre Nordmøre, kontor i Kristiansund

7. HØRINGSUTTALELSE

Vi mottok høringsuttale fra Averøy kommune 16.11.2020. Etter avtale med kommunedirektør ble denne utarbeidet av Fagsjef på oppvekst Erik Næss:

Høringsuttalelse om forvaltningsrevisjonens rapport datert 13.11.2020 om spesialundervisning i Averøy kommune

Møre og Romsdal Revisjon SA har gjennomført en forvaltningsrevisjon av spesialundervisningen i Averøy kommune. Alle skolene i Averøy kommune, også Bådalen friskole, er omfattet av denne revisjonen. Forut for den foreliggende rapporten fikk Averøy kommune tilsendt en tidligere versjon som ble gjennomgått og diskutert i et møte mellom MRR og Averøy kommune. Fra kommunen deltok rektor på Averøy ungdomsskole og Fagsjef oppvekst.

Den foreliggende rapporten, 2. høringsrapport 13.11.2020, beskriver situasjonen med spesialundervisning i Averøy kommune. Rapporten er ikke en vitenskapelig rapport i den forstand at den gjengir opplysninger gitt av Averøy kommune, skolene i Averøy og PP-rådgivere, uten at disse alltid er veldokumenterte/verifiserte/etterprøvbare. Det skal i den sammenheng sies at Averøy kommune ikke kjenner like godt til alle forhold i den private skolen som i de kommunale skolene.

Den foreliggende høringsrapporten er skrevet av personer med revisjonsbakgrunn og ikke spesiell skolefaglig bakgrunn. Allikevel gjengir rapporten situasjonen med spesialundervisning og kommunale vedtak om dette på en grei måte. Av tiltakene som foreslås i rapporten for å bedre spesialundervisningen ytterligere, med direkte tilknytning til kommunen som skoleeier og skolene, vil vi spesielt kommentere to foreslåtte tiltak.

Det første er å involvere PP-rådgivere som ressurspersoner/observatører inn i den ordinære undervisningen i klasserommene i større omfang enn praksis har vært til nå. PP-tjenesten har i flere år hatt store utfordringer med å være til stede i stor grad på grunn av bemanningssituasjonen i enheten. Bemanningssituasjonen er imidlertid betydelig forbedret det siste året, og som følge av det henvender vi oss nå i større omfang enn tidligere til PPT for nettopp å involvere dem også inn i den ordinære undervisningen der rektor og kontaktlærere mener det kan være formålstjenlig.

Det andre er fokuset på øket bruk av digitale hjelpemidler i spesialundervisningen, særlig kanskje på ungdomsskolen. Til det er det å si at vi allerede bruker en god del digitale verktøy i slik undervisning, og vi bruker ikke færre slike hjelpemidler enn det andre kommuner/skoler vi kjenner til bruker. Det må tilføyes at det er svært mange applikasjoner og programvarer som tilbys i markedet innenfor dette området, og det skal store ressurser til ikke bare å anskaffe mange av disse, men også til opplæring av dem som skal bruke disse i spesialundervisningen på en riktig og adekvat måte.

Mvh Erik Næss

8. VEDLEGG

VEDLEGG 1: UTVIKLING I ANTALL VEDTAK PÅ SPESIALUNDERVISNING

| Nøkkeltall | Enhet | Averøy kommune | | | KOSTRA gr. 11 | Landet ute Oslo |
|---|---------|----------------|-----------|-----------|------------------|--------------------|
| | | 2016 | 2017 | 2018 | 2018 | 2018 |
| Årstimer til særskilt norskopplæring per elev med særskilt norskopplæring (antall) | antall | 102,7 | 95,0 | 128,8 | 48,3 | 37,3 |
| Årstimer til spesialundervisning per elev med spesialundervisning (antall) | antall | 122,5 | 131,4 | 97,8 | 152,7 | 137,6 |
| Elever i kommunale og private grunnskoler som får særskilt norskopplæring (prosent) ¹ | prosent | 2,1 | 2,5 | 2,6 | 3,9 | 5,2 |
| Elever i kommunale og private grunnskoler som får spesialundervisning (prosent) | prosent | 9,1 | 10,7 | 12,6 | 8,6 | 7,9 |
| Elever på mestringsnivå 3-5, nasjonale prøver i lesing 8.trinn (prosent) | prosent | 73,9 | 76,5 | 76,8 | 69,4 | 73,5 |
| Elever på mestringsnivå 3-5, nasjonale prøver i regning 8.trinn (prosent) | prosent | 68,8 | 78,3 | 72,5 | 66,9 | 69,6 |
| Gruppestørrelse 2 (antall) | antall | 14,2 | 15,5 | 15,5 | 15,3 | 16,2 |
| Gjennomsnittlig grunnskolepoeng (antall) | antall | 39,7 | 41,2 | 40,5 | 41 | 41,7 |
| Netto driftsutgifter grunnskolesektor (202, 215, 222, 223), i prosent av samlede netto driftsutgifter (prosent) | prosent | 28,4 | 28,7 | 28,2 | 23,2 | 23,1 |
| Netto driftsutgifter til grunnskolesektor (202, 215, 222, 223), per innbygger 6-15 år (kr) | kr | 125 409,9 | 131 010,5 | 131 007,8 | 121655 | 112561 |

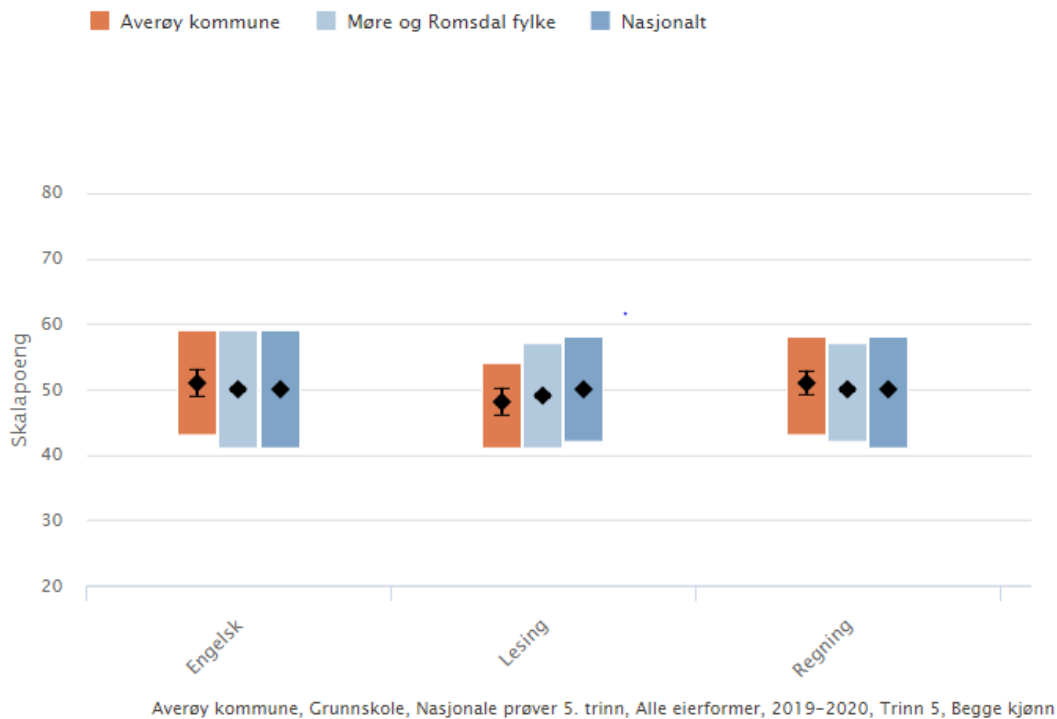
Kilde: <https://www.ssb.no/kommunefakta/kostra/averoy/grunnskolen> Lest: 09.10.2019.

| Nøkkeltall | Enhet | Averøy | KOSTRA gr. 11 | Landet ute Oslo |
|---|---------|------------|------------------|--------------------|
| | | 2019 | 2019 | 2019 |
| Årstimer til særskilt norskopplæring per elev med særskilt norskopplæring (antall) | antall | 108,9 | 53,0 | 36,3 |
| Årstimer til spesialundervisning per elev med spesialundervisning (antall) | antall | 105,1 | 148,7 | 139,9 |
| Elever i kommunale og private grunnskoler som får særskilt norskopplæring (prosent) ¹ | prosent | 2,9 | 3,9 | 4,9 |
| Elever i kommunale og private grunnskoler som får spesialundervisning (prosent) | prosent | 12,5 | 8,4 | 7,8 |
| Elever på mestringsnivå 3-5, nasjonale prøver i lesing 8.trinn (prosent) | prosent | 82,4 | 73,6 | 75,0 |
| Elever på mestringsnivå 3-5, nasjonale prøver i regning 8.trinn (prosent) | prosent | 69,1 | 67,5 | 68,7 |
| Gruppestørrelse 2 (antall) | antall | 15,4 | 14,8 | 15,8 |
| Gjennomsnittlig grunnskolepoeng (antall) | antall | 40,2 | 41,3 | 41,7 |
| Netto driftsutgifter grunnskolesektor (202, 215, 222, 223), i prosent av samlede netto driftsutgifter (prosent) | prosent | 27,7 | 23,1 | 23,0 |
| Netto driftsutgifter til grunnskolesektor (202, 215, 222, 223), per innbygger 6-15 år (kr) | kr | 141 361 | 129 236,8 | 117 307,7 |

Kilde: <https://www.ssb.no/kommunefakta/kostra/averoy/grunnskolen> Lest: 09.09.2020.

VEDLEGG 2: RESULTAT AV NASJONALE PRØVER 2019/2020

Diagrammet viser gjennomsnittet av elevane sine skalapoeng og usikkerheita knytt til dette gjennomsnittet. Søylen viser intervallet på skalaen der hovuddelen (60 prosent) av elevane er. Dette er eit mål på spreinga av resultatata til elevane. For meir informasjon om tala, klikk på lenka «Fleire tal».



<https://skoleporten.udir.no/oversikt/oversikt/grunnskole/averoey-kommune>

VEDLEGG 3: GRUNNSKOLEPOENG I 10. KLASSE

Grunnskolepoeng blir rekna ut ved at alle dei avsluttande karakterane som er førte på vitnemålet, skal leggjast saman og delast på talet på karakterar, slik at ein får eit gjennomsnitt. Etterpå skal ein gonge gjennomsnittet med 10.

| Indikator og nøkkeltall | Averøy kommune | Møre og Romsdal fylke | Nasjonalt |
|-------------------------------|----------------|-----------------------|-----------|
| Grunnskolepoeng, gjennomsnitt | 43,5 | 43,1 | 43,2 |

Averøy kommune, Grunnskole, Grunnskolepoeng, Alle eierformer, 2019–2020, Trinn 10, Begge kjønn

Diagrammet viser gjennomsnittet av elevane sine skalapoeng og usikkerheita knytt til dette gjennomsnittet. Søylen viser intervallet på skalaen der hovuddelen (60 prosent) av elevane er. Dette er eit mål på spreinga av resultatata til elevane. For meir informasjon om tala, klikk på lenka «Fleire tal».



Averøy ungdomsskole, Grunnskole, Nasjonale prøver ungdomstrinn, Offentlig, 2019–2020, Trinn 8, Begge kjønn

<https://skoleporten.udir.no/oversikt/oversikt/grunnskole/averoy-ungdomsskole?>

VEDLEGG 4: LÆRERTETTHET I AVERØY KOMMUNE

Tala seier noko om ressursinnsats og prioritering i grunnsopplæringa både frå kommunane og private skolar.

| Indikator og nøkkeltall | Averøy kommune | Møre og Romsdal fylke | Nasjonalt |
|--|----------------|-----------------------|------------|
| Årsverk for undervisningspersonale | 76,6 | 3 332,6 | 61 425,1 |
| Antall elever per årsverk til undervisning | 10,6 | 10,8 | 11,6 |
| Antall assistentårsverk i undervisningen | 15 | 602 | 10 020 |
| Antall elever per assistentårsverk i undervisningen | 48,0 | 53,9 | 63,5 |
| Antall assistentårsverk per hundre lærerårsverk | 19,6 | 18,1 | 16,3 |
| Lærertetthet 1.-7. trinn | 11,1 | 11,2 | 12,4 |
| Lærertetthet 8.-10. trinn | 12,8 | 13,5 | 14,0 |
| Lærertetthet i ordinær undervisning | 14,8 | 14,9 | 15,8 |
| Lærertetthet i ordinær undervisning 1.-4. trinn | 13,8 | 13,0 | 14,0 |
| Lærertetthet i ordinær undervisning 5.-7. trinn | 15,2 | 14,9 | 16,5 |
| Lærertetthet i ordinær undervisning 8.-10. trinn | 15,8 | 17,4 | 17,8 |
| Andel undervisning gitt av undervisningspersonale med godkjent utdanning | 98,4 | 94,8 | 95,7 |
| Lærertimer som gis til undervisning | 48 628 | 2 148 389 | 39 219 325 |
| Undervisningstimer totalt per elev | 67 | 66 | 62 |

Averøy kommune, Grunnskole, Undervisningspersonell, Alle eierformer, 2019-2020, Alle trinn, Begge kjønn

| Indikator og nøkkeltall | Averøy kommune | Møre og Romsdal fylke | Nasjonalt |
|--|----------------|-----------------------|-----------|
| Driftsutgifter per elev | 144 114 | 131 286 | 126 820 |
| Lønnsutgifter per elev | 114 980 | 105 921 | 99 807 |
| Prosentandel lønnsutgifter av totale utgifter | 78,0 | 84,3 | 82,0 |
| Driftsutgifter til inventar og utstyr per elev | 1 096 | 980 | 1 138 |
| Driftsutgifter til undervisningsmateriell per elev | 1 089 | 1 454 | 1 331 |

Averøy kommune, Grunnskole, Økonomi, Alle eierformer, 2019-2019, Alle trinn, Begge kjønn

<https://skoleporten.udir.no/oversikt/oversikt/grunnskole/averoy-kommune>

VEDLEGG 5: UNGDATA 2020

Ungdata undersøkelse ble gjennomført i 2020 blant elever i ungdomsskolen og den videregående skole i hele landet. For Averøy kommune var noen av resultatene fra 8. - 10. klasse slik:

- 57% av elevene er fornøyd med skolen (Norge 63%)
- 25% gruer seg ofte til å gå på skolen (Norge 23%)
- 77% synes at lærerne bryr seg om dem (Norge 87%)
- 25% bruker minst en time på lekser hver dag (Norge 39%)
- 80% synes at de passer inn på blant elevene på skolen (85%)
- 77% kjeder seg på skolen (Norge 73%)
- 43% blir stresset av skolearbeidet (45%)
- 21% har skulket skolen det siste året (Norge 24%)
- 84% trives på skolen (Norge 91%)
- 59% tror at de vil få et lykkelig liv (Norge 71%)
- 67% er med i en klubb eller forening på fritiden (Norge 65%)
- 60% er fornøyd med lokalmiljøet (Norge 68%)
- 86% er fornøyd med foreldrene (Norge 85%)
- 29% synes at kulturtilbudet i kommunen er bra (Norge 57%)
- 66% bruker minst en time daglig på elektroniske spill (Norge 59%)
- 3% har brukt cannabis (Norge 4%)
- 3% drikker alkohol jevnlig, minst en gang per måned (Norge 5%)
- 86% drikker ikke alkohol (Norge 85%)
- 1% snuser fast (Norge 4%)
- 9% har blitt tilbudt cannabis (Norge 15%)
- 10% har vært beruset (Norge 13%)

Revisjonskriteriene er utledet fra følgende autoritative kilder innenfor det reviderte området.

Delproblemstilling 1

Blir den ordinære opplæringen i grunnskolen tilstrekkelig tilpasset elevenes ulike evner?

Delproblemstilling 1 er utledet fra følgende autoritative kilder:

- «Opplæringen skal tilpasses evnene og forutsetningene til den enkelte eleven, lærlingen, praksisbrevkandidaten og lærekandidaten (opplæringsloven) § 1-3.
- Skoleeier må tilpasse læreplanene for fag etter lokale forhold. Dette gir et stort lokalt handlingsrom for den enkelte kommune. Opplæringen skal tilpasses den enkelte elev og elevgruppe og dermed legge til rette for deres læring og utvikling (udir.no-veileder til spesialundervisning fra Utdanningsdirektoratet).
- «På 1. til 4. års trinn skal skolen sørge for at elever som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning, raskt får egnet intensiv opplæring slik at forventet progresjon blir nådd. Om hensynet til eleven sitt beste taler for det, kan den intensive opplæringen i en kort periode gis som eneundervisning (opplæringsloven) § 1-4
- «Hver kommune og hver fylkeskommune skal ha en pedagogisk-psykologisk tjeneste. Den pedagogisk-psykologiske tjenesten i en kommune kan organiseres i samarbeid med andre kommuner eller med fylkeskommunen. Tjenesten skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov. Den pedagogisk-psykologiske tjenesten skal sørge for at det blir utarbeidet sakkyndig vurdering der loven krever det (opplæringsloven § 5-6, 2. ledd).

Delproblemstilling 2

Hva skal til for at Averøy kommune fatter vedtak om spesialundervisning?

Delproblemstilling 2 er utledet fra følgende autoritative kilder:

- «Elever som ikke har eller som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett til spesialundervisning» (opplæringsloven § 5-1. ledd
- Det er skolens ansvar å vurdere om en elev trenger spesialundervisning. Det er også skolens ansvar å be PP-tjenesten om å gjøre en sakkyndig vurdering hvis foreldrene ber om det, eller hvis skolen mener at eleven trenger spesialundervisning (udir.no. - veileder fra Utdanningsdirektoratet om spesialundervisning).

- Den pedagogisk-psykologiske tjenesten skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov. Den pedagogisk-psykologiske tjenesten skal sørge for at det blir utarbeidet sakkyndig vurdering der loven krever det (opplæringsloven § 5-6, 2. ledd).
- Myndigheten til å fatte enkeltvedtak kan delegeres fra skoleeier (kommunen) til rektor ved skolen. Dette innebærer at myndighetsutøvelsen må være forsvarlig. Det innebærer at skoleeier må sikre at skolen har den nødvendige habilitet, kompetanse, oversikt og kapasitet til å fatte vedtakene (Forskrift til opplæringsloven punkt 2.3).

Delproblemstilling 3

Blir elevens nytte av spesialundervisningen tilstrekkelig evaluert?

Delproblemstilling 3 er utledet fra følgende autoritative kilder:

- For elever med vedtak om spesialundervisning skal underveisvurderingen gis i forhold til innholdet i den individuelle opplæringsplanen (IOP). IOP må derfor brukes aktivt i arbeidet med underveisvurderingen (Forskrift til opplæringsloven punkt 1.5)
- Det er skolens ansvar at foreldrene får en skriftlig rapport en gang i året om spesialundervisningen barnet får og en vurdering av hvordan barnet utvikler seg (Utdanningsdirektoratet sin veileder til spesialundervisning).
- Opplæringstilbudet skal ha et slikt innhold at det samlede tilbudet kan gi eleven et forsvarlig utbytte av opplæringen i forhold til andre elever og i forhold til de opplæringsmålene som er realistiske for eleven. Elever som får spesialundervisning, skal ha det samme totale undervisningstimetallet som gjelder andre elever (opplæringsloven)§ 5-1, 2. ledd.
- Fire prinsipper er sentrale i vurderingsprosessene ifølge veileder fra Utdanningsdirektoratet om spesialundervisning.

Det innebærer at elevene:

- forstår hva de skal lære og hva som er forventet av dem
- får tilbakemeldinger som forteller dem om kvaliteten på arbeidet eller prestasjonen
- får råd om hvordan de kan forbedre seg
- er involvert i eget læringsarbeid ved blant annet å vurdere eget arbeid og utvikling
- Rektor har ansvar for å melde fra til kommunen som skoleeier, dersom de mener de ikke har tilstrekkelig ressurser til å kunne oppfylle kravene i regelverket som for eksempel at det ikke er satt av nok økonomiske ressurser til spesialundervisning (udir.no-veileder til spesialundervisning fra Utdanningsdirektoratet).