

FORVALTNINGSREVISJON AV
SPECIALUNDERVISNING



STRAND KOMMUNE
NOVEMBER 2015

INNHold

Denne rapportens målgrupper er kontrollutvalget, andre folkevalgte, formelt ansvarlige og utførende fagfolk i administrasjonen. Rapporten er et offentlig dokument og skal være tilgjengelig for media og andre interesserte. Behovene varierer, men her er en leserveiledning med to nivåer for hvor dypt rapporten kan behandles:

1. Innholdsfortegnelsen, sammendraget og rådmannens kommentar
2. Hovedrapporten med innledning, fakta og vurderinger, samt vedlegg

Innhold	3
Sammendrag	4
Rådmannens kommentar	8
Rapporten	9
1 Innledning	11
1.1 Formål og problemstillinger	11
1.2 Revisjonskriterier, metode og avgrensning	11
2 Faktadel.....	14
2.1 Lovkrav.....	14
2.2 Omfang og kostnader	17
2.3 Spesialundervisning i Strand.....	21
2.4 Interkommunal PP-tjeneste	31
2.5 Rutiner for å fange opp elever med behov for spesialundervisning.....	34
2.6 Gjennomgang av enkeltsaker	36
2.7 Elevundersøkelsen	40
Vedlegg	44

SAMMENDRAG

Overordnet målsetting for grunnskoleelevene i Strand

I kommunens overordnede plan for grunnskolen finner vi følgende felles resultatmål: «Elevenes resultater skal være på eller over det nasjonale gjennomsnittet». Resultatene så langt viser at målsettingen ikke er nådd på femte trinn. På åttende trinn har det derimot vært en positiv utvikling, og her er målsettingen nå nådd.

Spesialundervisning i Strand

Andelen elever med spesialundervisning er høyere i Strand enn i de fleste andre kommuner, og andelen har steget de siste årene. Samtidig er antallet timer hver spesialundervisningselev får, halvert siste fire år. Spørsmålet blir dermed om det er for mange elever som får spesialundervisning, og om de som får, får et tilstrekkelig tilbud.

Kommunen har i flere år arbeidet med å avdekke årsakene til den høye andelen, og flere tiltak for å redusere andelen er satt inn. Fra og med skoleåret 2012/13 ble kommunens ressursfordelingsmodell endret, slik at en skole med mange elever med vedtak om spesialundervisning ikke lenger får tildelt flere ressurser. I praksis må skolene dekke eventuelle ekstra utgifter til spesialundervisning innenfor eget budsjett. Det er nå tre år siden omleggingen, men andelen ser ikke ut til å reduseres.

Innad i kommunen er det store variasjoner fra skole til skole, både i andel og i antall timer hver spesialundervisningselev får. Dette indikerer at det hersker ulike oppfatninger om hvor grensen mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning skal gå. Grensedragningen er utfordrende og innbefatter flere elementer, blant annet den enkelte skoles evne til å tilpasse ordinær opplæring til ulike elevers behov, og lærernes kunnskap og forståelse om hvilke vansker som gjør seg gjeldende hos den enkelte elev. Forskjellene indikerer at det kan være en idé å diskutere på tvers av skolene hvor denne grensen skal gå, og hvordan skolene bør løse dette. Siden alle skolene benytter samme PP-tjeneste, spiller PP-tjenesten etter vår vurdering en nøkkelrolle i arbeidet med å utjevne forskjellene som gjør seg gjeldende.

Strand har lave utgifter per elev. En forklaring kan være at grunnskolene i Strand kjennetegnes av lav lærertetthet og høy andel lærere uten godkjent pedagogisk utdanning. Dersom stramme økonomiske rammer går utover skolenes evne til å gi elevene tilpasset opplæring, kan dette føre til flere elever vil ha behov for vedtak om spesialundervisning.

En høy andel av spesialundervisningselevene ved Tau ungdomsskole og Nordre Strand oppvekstsenter får undervisning av lærere med videreutdanning i spesialpedagogikk. Dette må anses positivt. Andelen er lavere ved Resahaugen, men her får til

gjengjeld hver enkelt elev flere timer med spesialundervisning. Sistnevnte er også hovedårsaken til at Resahaugen har høyest kostnader per spesialundervisningselev.

Interkommunal PP-tjeneste

Strand kommune har i samarbeid med Forsand, Hjelmeland og Finnøy opprettet en interkommunal PP-tjeneste. Utgiftene fordeles utfra antall barn 0-17 år i hver enkelt kommune. Strand har klart flest barn i denne aldersgruppen, og betaler av denne grunn også den største andelen. Antallet Strand-elever med en sak hos PP-tjenesten er som forventet, ut fra antallet barn i aldersgruppen 0-17 år i kommunen. Det samme kan sies om antallet sakkyndige vurderinger som er utarbeidet. Gjeldende fordelingsnøkkel ser ut til å fungere og det er således ingen grunn til å tro at Strand betaler «for mye» i det interkommunale samarbeidet¹.

Både skoleadministrasjonen i kommunen, skolene og PP-tjenesten sier seg fornøyde med samarbeidet, både om enkeltsaker og systemarbeid. PP-tjenesten inviterer til veiledningssamlinger, og rektorene oppgir at de legger til rette for at tilbudet kan benyttes.

Gjennomgang av enkeltsaker

Som en del av forvaltningsrevisjonen har vi gjennomgått ni tilfeldig utvalgte elevmapper, hvor den enkelte skole har sendt henvisning til PP-tjenesten, grunnet mistanke om behov for spesialundervisning. Vi har gjennomgått sakkyndige vurderinger, enkeltvedtak og individuelle opplæringsplaner, og tidsforløpet i hver enkelt sak. Blant disse finner vi ett tilfelle hvor saksbehandlingstiden er blitt uforholdsmessig lang. I dette tilfellet har PP-tjenesten mottatt henvisning, en sakkyndig vurdering er utarbeidet, men ved en glipp har PP-tjenesten ennå ikke sendt vurderingen til skolen. Etter at vi gjorde både skolen og PP-tjenesten oppmerksom på dette, er dette nå ryddet opp i.

Med unntak av nevnte elev, har samtlige elever fått enkeltvedtak før skolestart. Vi får opplyst at dette er hovedregelen. Er det tale om en elev som har flyttet til midt i skoleåret, vil vedtak bli utarbeidet på et senere tidspunkt. Alle kontrollerte vedtak inneholder opplysninger om hva slags hjelp og hvor mye hjelp som gis.

Ved avslag eller eleven får tildelt mindre hjelp enn hva det er søkt om, vil vedtaket inneholde en begrunnelse for dette. Dette gjelder også i de vedtakene revisjonen har gjennomgått. Vedtakene er således i tråd med forvaltningsloven § 24, som slår fast at enkeltvedtak som hovedregel skal begrunnes. Videre blir det opplyst om klageadgang, og at det er Fylkesmannen som skal påse at kommunen utfører sine lovpålagte oppgaver.

Forvaltningsloven § 18 og 19 gir søker som part i saken rett til innsyn i dokumenter som ligger til grunn for vedtaket. I Strand sine vedtak om spesialundervisning blir det

¹ Høsten 2015 har rådmannen i Strand kommune tatt initiativ til å lage en ny fordelingsmodell som tar høyde for administrative utgifter og avstand. Mer informasjon om dette i rapportens vedlegg.

ikke opplyst om innsynsrettigheter. Vedtakene oppfyller dermed ikke kravene til enkeltvedtak i forvaltningsloven. Etter at kommunen ble gjort oppmerksom på dette, er praksisen nå endret.

Ingen av sakene revisjonen har gjennomgått, inneholder skriftlige vurderinger av habilitetsspørsmål. Etter revisjonens vurdering bør slike vurderinger skriftliggjøres, fordi dette vil kunne gjøre det mulig for utenforstående å få informasjon, samtidig som det blir enklere å sette seg inn i saken på et senere tidspunkt.

Samarbeidet med foresatte

Skolene oppgir at de gjerne diskuterer elevens vansker med foresatte. Når skolen sender henvisningen til PP-tjenesten, er innholdet kjent for de foresatte. PP-tjenesten opplyser at de aldri har mottatt noen klager på den sakkyndige vurderingen, og at vurderingen rutinemessig sendes til elevens folkeregistrerte adresse. I 2014 har Strand kommune ikke mottatt noen klager enkeltvedtak om spesialundervisning. Dette bekreftes også av rektorene ved de skolene vi har besøkt. Ingen av disse har mottatt noen klager på enkeltvedtak siste tre år.

Innspill fra elever og foresatte

I den årlige elevundersøkelsen blir elevene blant annet bedt om å svare på spørsmål om faglig utfordring, mestring og veiledning. Hovedinntrykket er at elevene i Strand ligger på nivå med Rogalands- og landssnittet i sin opplevelse av tilbudet.

Som en del av prosjektet har vi fått anledning til å intervju foresatte til fem av de ni tilfeldig utvalgte elevene som ble gjenstand for mappegjennomgang. Vår undersøkelse er av begrenset omfang og resultatene må tolkes med forsiktighet. Blant disse er det flere som etterlyser mer informasjon om hva som konkret blir gjennomgått i undervisningen. Hvilke oppgaver gjennomgås og hva er det eleven øver på? En foresatte sier det slik: «Han er under kritisk grense på kartleggingsprøvene, men jeg vet ikke konkret hvordan jeg kan jobbe for å få ham over kritisk grense».

En annen innvending er at tilbudet om spesialundervisning i perioder har falt bort grunnet sykefravær blant lærerne. Sykefravær bør ikke medføre at tilbudet faller helt bort. Skolen bør også ha i mente at det å trekke eleven ut av undervisningen ikke alltid er til det gode – eleven går glipp av ordinær opplæring og kan risikere stigmatisering. Skolen bør også vurdere om den læreren som skal ha spesialundervisningen er tilstrekkelig kvalifisert til oppgaven.

Anbefalinger:

- **Vi vil anbefale kommunen** å arbeide videre for å nå målsettingen om å være på eller over nasjonalt nivå ved de nasjonale prøvene på femte trinn.

- **Vi vil anbefale kommunen** å arbeide videre med å avdekke årsakene til den høye andelen elever med spesialundervisning.
- **Vi vil anbefale kommunen** å vurdere hvordan man sikrer spesialundervisningstilbudet ved fravær blant lærerne.
- **Vi vil anbefale kommunen** å arbeide for å avdekke hvorfor andelen og antall timer per elev varierer mye fra skole til skole.
- **Vi vil anbefale kommunen** å kontrollere at saksbehandlingstiden ikke blir uforholdsmessig lang i enkeltsaker.
- **Vi vil anbefale kommunen** å skriftliggjøre habilitetsvurderinger, i saker hvor slike vurderinger blir gjort.

RÅDMANNENS KOMMENTAR

Kommentar fra rådmannen – mottatt 11.11.2015:

Rapporten viser at Strand kommune har gode rutiner på området spesialundervisning, og at vi er i en prosess med skolene og PPT hvor vi vurderer både kvaliteten på tilbudet som gis og organiseringen av dette. Det er etablerte samarbeidsrutiner mellom de ulike fagmiljøene i hele oppvekstsektoren.

Det er et stort og krevende felt rapporten forsøker å belyse. Kommunen har i flere år arbeidet med de problemstillingene som trekkes opp. Målet er å bli enda bedre på tilpasset opplæring slik at volumet på spesialundervisning reduseres. Denne rapporten vil, i tillegg til annen aktuell informasjon, brukes i det videre arbeidet med å nå dette målet.

Skolen i Strand drives kostnadseffektivt, og det legges ned mye arbeid for å gi elevene et godt og forsvarlig skoletilbud gjennom hele skoleløpet. Siden 2010 har lærertettheten ved skolene i Strand gått ned, og dette belyses i rapporten. Det som ikke kommer frem, er at samtidig som antall elever per årsverk til undervisning går opp, går antall elever per assistentårsverk ned.

Indikator og nøkkeltall	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15
Antall elever per årsverk til undervisning	11,8	13,1	13,6	13,6	13,9
Antall elever per assistentårsverk i undervisningen	49,2	46,1	46,4	45,9	42,8

(Kilde: Skoleporten)

Det er ulike årsaker til at noen skoler har valgt å øke antall assistenter i undervisningen, men dette kan også være ett av virkemidlene for å tilpasse undervisningen bedre for de yngste elevene.

Det har vært en utfordring å få nok kvalifiserte lærere til stillingene i Strand, og med nye kompetansekrav til undervisningsstillinger, vil denne utfordringen øke i årene fremover. Det vil være viktig å prioritere arbeidet med kompetanseheving blant skolens ansatte.

RAPPORTEN

1 INNLEDNING

1.1 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med prosjektet har vært å kartlegge kommunens rutiner på området spesialundervisning, samt vurdere samspillet mellom involverte instanser.

Mandatet for gjennomføring av prosjektet ble vedtatt av kontrollutvalget i møte 28.05.2015. I tillegg til formålet, framgår det av kontrollutvalgets bestilling at følgende problemstillinger skal besvares:

- Hvilke rutiner har kommunen for å fange opp elever med behov for spesialundervisning?
- Hvordan er samspillet mellom elev, foresatte, skole og PP-tjeneste lagt opp i formell behandling av søknader og praktisk utforming av undervisningstilbudet?
- Hvordan har omfanget av spesialundervisning utviklet seg de siste årene? Hva kan årsakene være til en eventuell økning i bruk av spesialundervisning?
- Hvordan opplever skolene samarbeidet med PP-tjenesten?
- Hvordan har kommunen lagt opp brukerdialogen i forhold til spesialundervisning?
- Hvordan arbeider PP-tjenesten systemrettet på skolene for å legge forholdene til rette for elever med behov for særskilt opplæring?
- Hvilke forbedringsmuligheter har skolene når det gjelder å legge til rette for PP-tjenestens systemarbeid på den enkelte skole?

I tillegg ble følgende problemstillinger tilføyd i kontrollutvalgsmøte av 28.05.2015:

- Hvilke kostnader har Strand knyttet til PP-tjeneste, spesialundervisning og styrkingstiltak sammenlignet med andre kommuner?
- Hvordan er kommunens bruk av styrkingstimer kontra spesialundervisning, sammenlignet med andre kommuner?
- Hvilke kvalifikasjoner har de som utfører spesialundervisningen?

1.2 REVISJONSKRITERIER, METODE OG AVGRENSNING

Revisjonskriteriene er elementer som inneholder krav eller forventninger, og vil bli brukt til å vurdere funnene i de undersøkelser som gjennomføres. Kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. I dette prosjektet er det tatt utgangspunkt i kravene i opplæringsloven, samt mål og retningslinjer i Strand kommune:

- Opplæringslovens § 1-3 om tilpasset opplæring
- Opplæringsloven § 5-6 med tilhørende forskrifter
- Opplæringsloven § 13-10 om kommunens skoleeieransvar og krav til forsvarlig kvalitetssystem.
- Forvaltningsloven §§ 6, 18 og 19
- Den gode skole i Strand - Utviklingsplan 2011-15
- Sammenligninger med andre kommuner

Opplæringsloven § 1-3 stiller krav om å tilpasse opplæringen til den enkelte elevs evner og forutsetninger, mens § 5-6 stiller krav om at elever som ikke får eller kan få tilfredsstillende utbytte av ordinær opplæring, skal få spesialundervisning. For disse elevene stilles det visse krav til dokumentasjon. Blant denne dokumentasjonen finner vi enkeltvedtak som skal oppfylle kravene i forvaltningsloven. Opplæringsloven § 13-10 spesifiserer at kommunen som skoleeier skal ha et forsvarlig system for å vurdere om kravene i opplæringsloven blir fulgt. I kommunens overordnede plan for grunnskolene, «Den gode skole i Strand - Utviklingsplan 2011-15», finner vi et felles resultatmål som alle skolene skal jobbe etter. Samtlige av disse kravene som nevnt i dette avsnitt er brukt som revisjonskriterier i dette prosjektet. Dette innebærer at funnene i de undersøkelser som er gjennomført er vurdert opp mot disse.

Prosjektet er avgrenset til å omfatte skoleelever, ikke barnehagebarn. Prosjektet er gjennomført ved hjelp av dokumentanalyse og intervju. I dokumentanalysen har vi gjennomgått aktuelle planer, rutiner og interne dokumenter i kommunen, foruten et knippe tilfeldig utvalgte elevmapper. Informasjon fra gjennomgangen er supplert med kvalitative intervju med ansatte i kommuneadministrasjonen og PP-tjenesten, foruten rektor og spesialpedagogisk leder ved den enkelte skole.

Flere og varierte metodikker bidrar til å øke treffsikkerheten i prosjektet. I prosjektet er det dratt vekslers på tidligere forvaltningsrevisjon i kommunen, «Tilpasset opplæring» fra 2011, samt tilsvarende forvaltningsrevisjoner gjennomført i andre kommuner. En rød tråd gjennom hele prosjektet har vært å undersøke tjenestetilbudet ut fra et brukerperspektiv - hvilket tilbud får den enkelte, er tilbudet i tråd med gjeldende lovverk og hvordan arbeider skolene med å fange opp elever med behov for spesialundervisning. Foruten en gjennomgang av enkeltsaker, har vi intervjuet foresatte og trukket ut relevante resultater fra siste elevundersøkelse. Våre undersøkelser har vært særlig rettet mot skolene Resahaugen, Nordre Strand oppvekstsenter og Tau ungdomsskole, og disse er valgt ut fra hensynet til spredning i klassetrinn, geografisk lokalisering og størrelse.

En nærmere omtale av kriterier, metode og kildehenvisninger ligger i rapportens [vedlegg](#).

Vår samlede vurdering er at metodebruk og kildetilfang har gitt et tilstrekkelig grunnlag til å besvare prosjektets formål og de problemstillinger kontrollutvalget vedtok.

2 FAKTADEL

2.1 LOVKRAV

I opplæringslovens § 1-3 heter det at opplæringen skal tilpasses den enkelte elevs evner og forutsetninger. Tilpasset opplæring kjennetegnes av variasjon i bruk av lærestoff, arbeidsmetoder, læremidler, organisering og intensitet. Hvordan den enkelte skole og lærer velger å legge opp undervisningen vil variere, og de fleste elever vil ha et tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen som gis.

Både skoleeier, skolens ledelse og personale har plikt til å arbeide for å tilpasse opplæringen til den enkelte elevs evner og forutsetninger. Hovedutfordringen er å gi best mulig læringsutbytte til flest mulig elever, innenfor eksisterende driftsrammer.

Opplæringsloven § 5-1 gir elever som ikke får eller kan få tilfredsstillende utbytte av ordinær opplæring, rett til spesialundervisning. Spesialundervisning er en form for tilpasset opplæring som innebærer at det settes i gang tiltak utenom de ordinære - tiltak som skal kompensere for elever som ikke oppnår tilfredsstillende læringsutbytte innenfor ordinær opplæring. Spesialundervisningen har som mål å bidra til å redusere ulikhet i utbytte av opplæringen.

For elever med rett til spesialundervisning, stilles det visse krav til dokumentasjon. Skolen plikter å utarbeide et vedtak som informerer om hvilken opplæring som gis, og vedtaket gir foresatte en klagemulighet. Vedtaket skal bygge på en sakkyndig vurdering utarbeidet av PP-tjenesten. Den sakkyndige vurderingen inneholder en beskrivelse av elevens vansker og hvordan PP-tjenesten ser for seg at opplæringen bør organiseres. Rektor er imidlertid ikke pliktig til å følge PP-tjenestens anbefalinger.

Skolen har også plikt til å utarbeide en individuell opplæringsplan som konkretiserer målene for opplæringen, innholdet og organiseringen. I tillegg skal skolen utarbeide en årsplan som oppsummerer hvilken opplæring eleven har fått og hvordan skolen vurderer elevens utvikling.

Eleven kan få spesialundervisning i ett eller flere fag innenfor rammen av ordinær opplæring, eller få tilbud om alternativ opplæring i egne klasser med redusert elevtall eller en-til-en undervisning.

2.1.1 INTERNKONTROLL, STYRINGSDOKUMENTER OG OVERORDNET MÅLSETTING

I henhold til opplæringslovens § 13-10 skal kommunen ha et forsvarlig system for å vurdere om kravene i opplæringsloven blir fulgt. Som en del av oppfølgingsansvaret

gjennomfører kommunen tilsyn med hver skole hvert tredje år, med ulike tema som bestemmes av kommunen selv, og hver skole rapporterer resultater knyttet til læring, frafall og læringsmiljø.

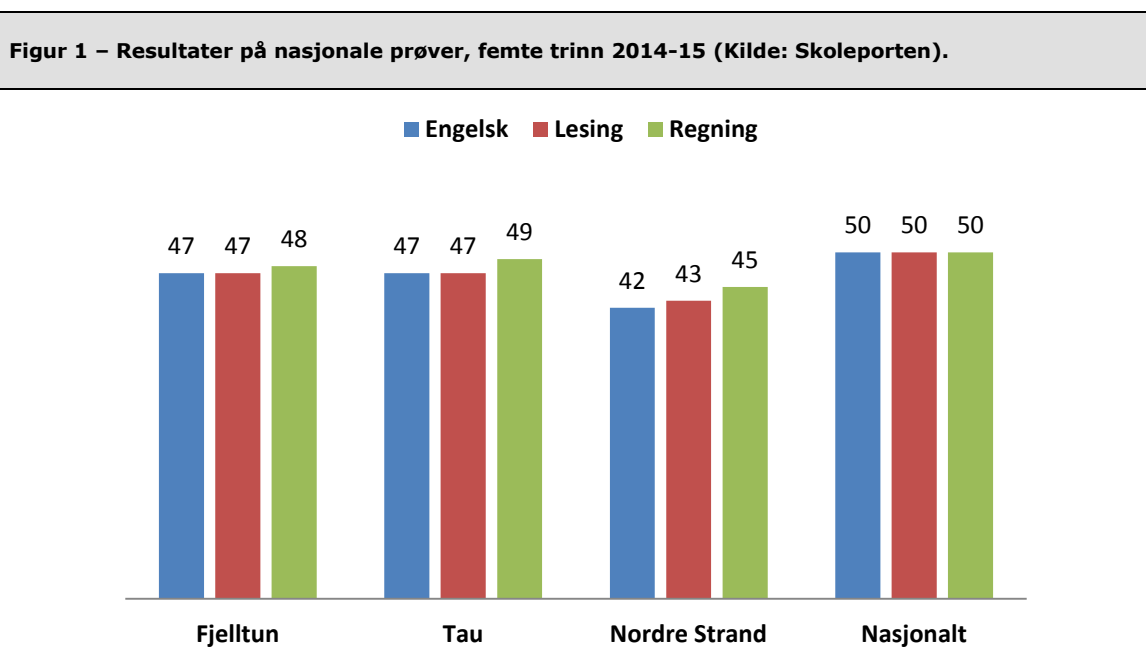
Skolenes resultater samles i én årlig rapport som legges frem for kommunestyret. Rapporten analyserer blant annet skolenes måloppnåelse i forhold til kommunens egen utviklingsplan og muliggjør en sammenligning av resultatene med landsomfattende resultater.

I kommunens overordnede plan for grunnskolene, «Den gode skole i Strand - Utviklingsplan 2011-15», finner vi følgende resultatmål;

- «Skolen i Strand skal innen 2015 være på eller over nasjonalt gjennomsnittsnivå i lesing, regning og engelsk»².

Resultatene fra forrige skoleår viser at målsettingen ikke er nådd på 5. trinn, men at målsettingen er nådd blant elevene på 8. trinn. Dette gjelder samtlige tre fag.

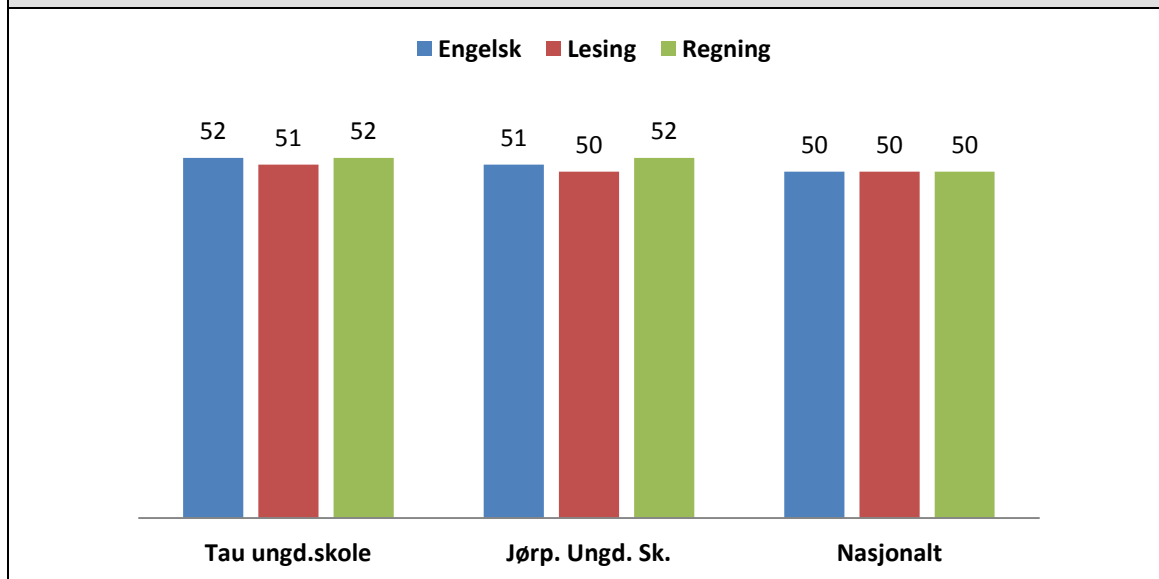
På femte trinn er de skolevise resultatene slik;



Kommentar: På femte trinn ser vi at ingen av skolene har nådd målet i kommunens utviklingsplan forrige skoleår. På Nordre Strand ligger skolen godt under målene, men slik har det imidlertid ikke alltid vært (se rapportens vedlegg).

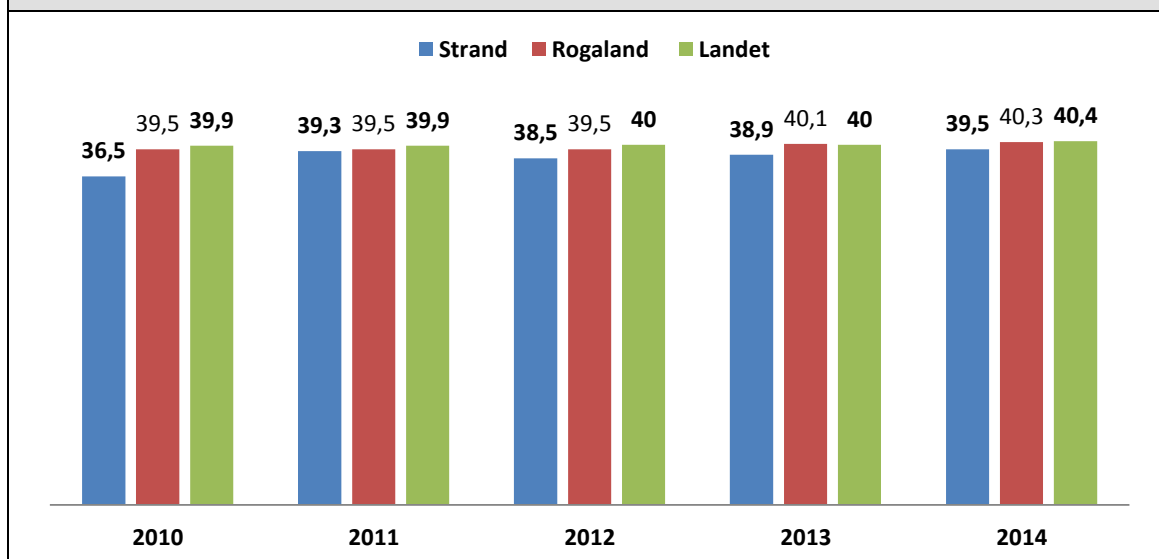
² For mer informasjon om hvordan dette målet skal forstås, se vedlegg.

Figur 2 – Resultater på nasjonale prøver, åttende trinn 2014-15 (Kilde: Skoleporten).



Kommentar: På åttende trinn har elevene nådd målet i samtlige fag. Her har utviklingen gått i positiv retning, dersom vi ser på resultatene fra tre foregående skoleår (se vedlegg).

Figur 3 – Gjennomsnittlige grunnskolepoeng (Kilde: KOSTRA).



Kommentar: Målt i antall grunnskolepoeng, ligger Strand like under snittet i Rogaland som helhet. Men i likhet med elever i andre kommuner har elevene i Strand hatt en positiv karakterutvikling fra 2010 til 2014.

I kommunens egen tilstandsrapport for grunnskolen i Strand (2015) blir resultatutviklingen kommentert slik: «Skoleeier mener at dette kan tyde på at et godt og systematisk arbeid de første årene fører til at elevene forbedrer resultatene slik at de når målene mot slutten av grunnskoleløpet».

Vurdering: I kommunens utviklingsplan er målsettingen å ligge på eller over nasjonalt nivå med hensyn til elevenes resultater. Resultatene fra nasjonale prøver viser at målsettingen ikke er nådd på femte trinn, men at det har skjedd en positiv utvikling på åttende trinn. Sistnevnte utvikling må sies å være gledelig, og peker i retning av at elevene blir flinkere etter hvert som de nærmer seg slutten av grunnskoleløpet. Samtidig har kommunen fortsatt en jobb å gjøre med å bedre resultatene også på femte trinn.

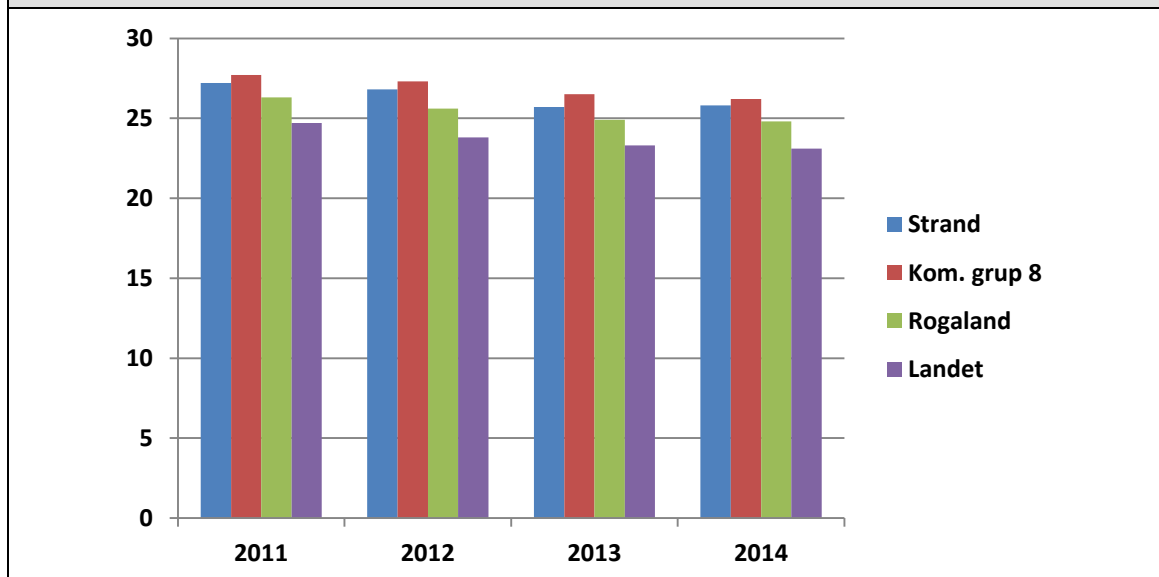
2.2 OMFANG OG KOSTNADER

2.2.1 SKOLETILBUDET I STRAND OG PRIORITERING

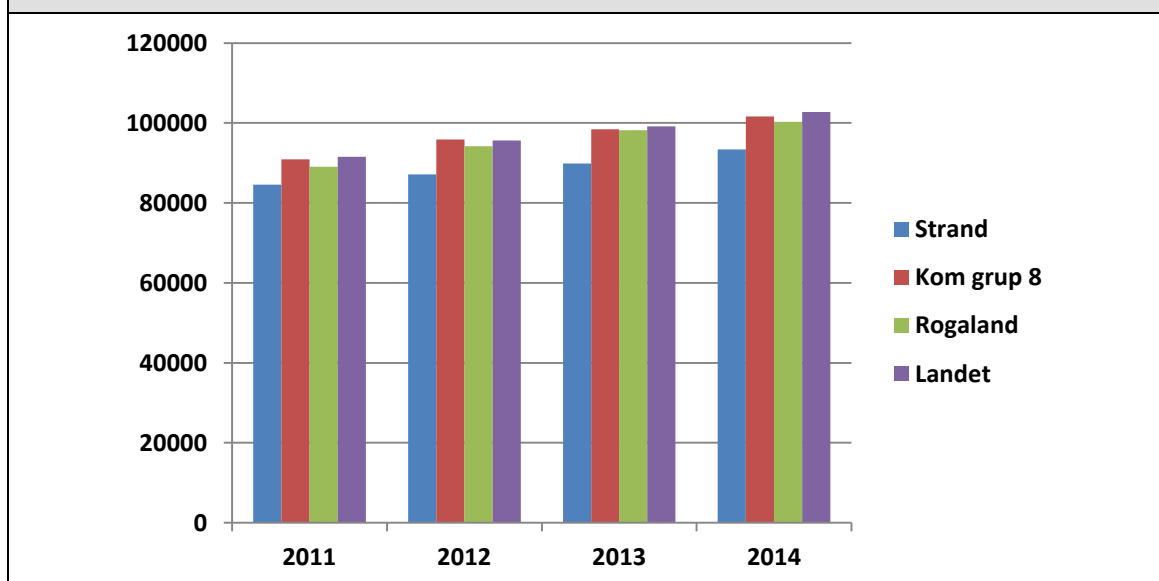
I Strand kommune finner vi fem barneskoler og to ungdomsskoler. Som tabellen viser, har det totale elevantallet økt noe;

Tabell 1 – Antall elever ved skolene i Strand (Kilde: Skoleporten).				
	Antall elever 2011-2012	Antall elever 2012-2013	Antall elever 2013-2014	Antall elever 2014-2015
Resahaugen skole (1.-4. trinn)	398	422	448	429
Tau skole (1. -7. trinn)	365	366	383	399
Jørpeland ungdomsskole (8.-10. trinn)	302	325	343	356
Fjelltun skole (5.-7. trinn)	344	331	307	307
Tau ungdomsskole (8.-10. trinn)	191	220	215	205
Nordre Strand oppvekstsenter (1.-7. trinn)	79	72	72	74
Tryggheim Strand AS (1.-10. trinn)				22
Til sammen	1679	1736	1768	1792

Kommentar: Resahaugen har hatt den største økningen i antall elever. For øvrig kan nevnes at Strand er i ferd med å få to private grunnskoler i tillegg til de kommunale. Mens Tryggheim Strand har startet opp, har Klippen menighet på Jørpeland fått godkjenning fra Utdanningsdirektoratet, men ikke startet opp enda.

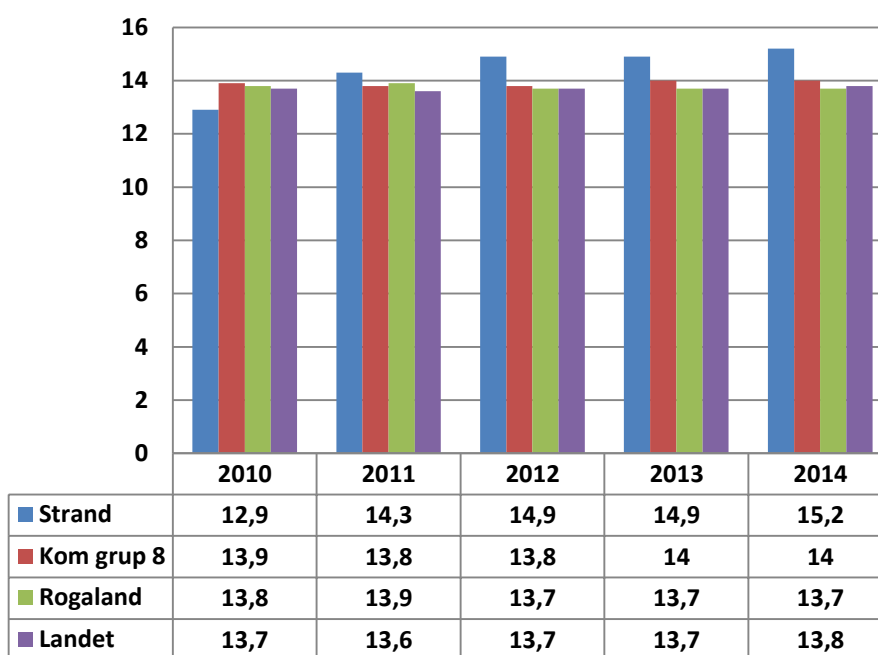
Figur 4 – Netto driftsutgifter til grunnskolesektor, i prosent av samlede netto driftsutgifter (Kilde: KOSTRA³).

Kommentar: I likhet med utviklingen i andre kommuner, har andelen sunket noe, men i Strand er andelen fremdeles noe høyere enn landsgjennomsnittet.

Figur 5 – Korrigerte brutto driftsutgifter til grunnskole, skolelokaler og skoleskyss per elev: (Kilde KOSTRA).

Kommentar: Driftsutgiftene per i elev i Strand har i hele perioden ligget under snittet i landet, Rogaland og kommunegruppe åtte. Dette indikerer at Strand har en høyere produktivitet i sektoren. En forklaringsfaktor kan være at skolene i Strand har en høyere gjennomsnittlig gruppestørrelse, jamfør neste figur;

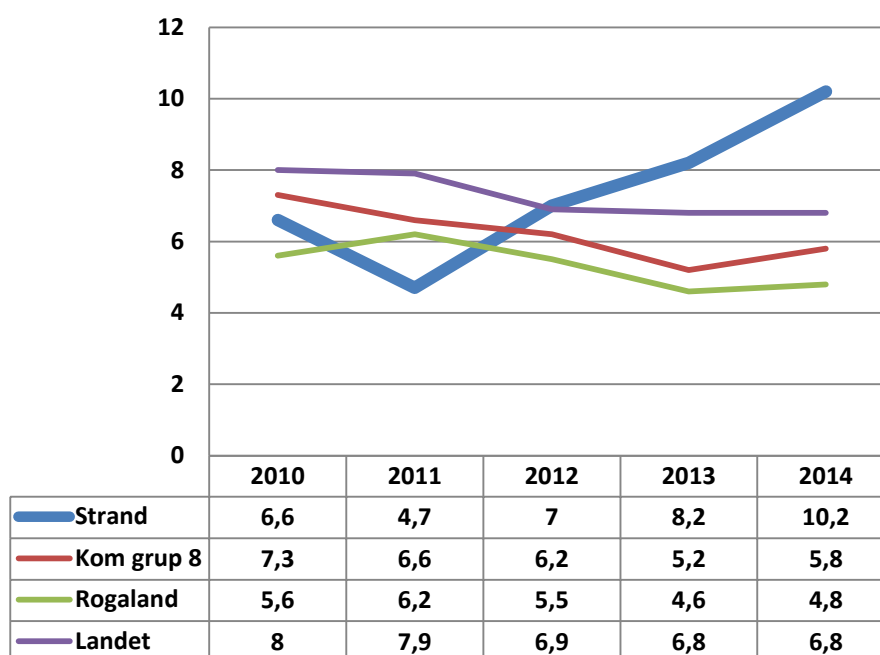
³ Grunnskolesektor omfatter her utgifter til grunnskole, skolefritidstilbud, skolelokaler og skoleskyss.

Figur 6 - Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 1. -10. årstrinn. (Kilde KOSTRA, enhet personer⁴).

Kommentar: Strand kommune har flere elever per lærer enn snittet i både kommunegruppe åtte, Rogaland og landet som helhet. Slik var det forøvrig ikke tidligere: I 2010 hadde skolene i Strand kommune færre elever per lærer sammenlignet med andre kommuner.

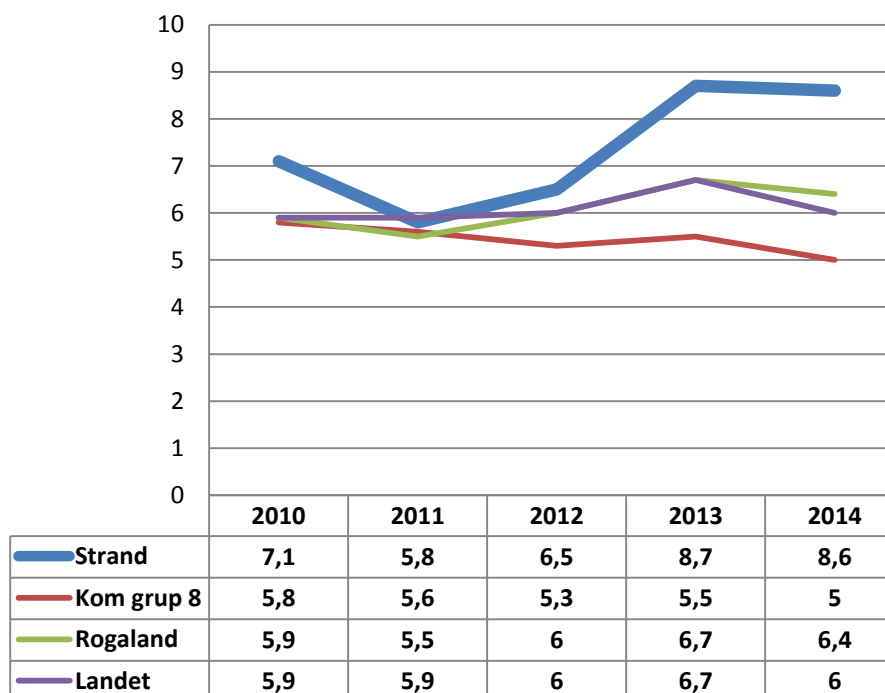
Hvis vi ser på andelen lærere med videregående skole eller lavere, så ser vi at denne andelen dessverre har økt, jmfør neste figur;

⁴ Indikatoren inkluderer timer til spesialundervisning og til andre lærertimer som tildeles på grunnlag av individuelle elevrettigheter.

Figur 7 – Prosentandel lærere med videregående skole eller lavere (Kilde KOSTRA).

Kommentar og vurdering: I Strand har utviklingen dessverre gått i feil retning. Andelen lærere med videregående utdanning eller lavere er nå betydelig høyere enn i andre kommuner. Tallene innebærer at 10 prosent av lærerne som underviser i grunnskolen mangler formell lærerkompetanse.

Også når det gjelder andel lærere med universitets- og høyskoleutdanning, men uten pedagogisk utdanning, ser vi at utviklingen har gått i feil retning;

Figur 8 – Andel lærere med universitets- og høyskoleutdanning uten pedagogisk utdanning (Kilde KOSTRA).

Kommentar: Også andelen lærere med universitets- og høyskoleutdanning uten pedagogisk utdanning viser en økning.

Vurdering: Strand har lave utgifter per elev. En forklaringsfaktor kan være lav lærertetthet og høy andel lærere uten godkjent pedagogisk utdanning. Lave kostnader er bra- men går dette utover skolenes evne til å gi elevene tilpasset opplæring? Hvis ja, kan dette føre til flere elever med vedtak om spesialundervisning. Dette bringer oss over til neste kapittel:

2.3 SPESIALUNDERVISNING I STRAND

2.3.1 OMFANG

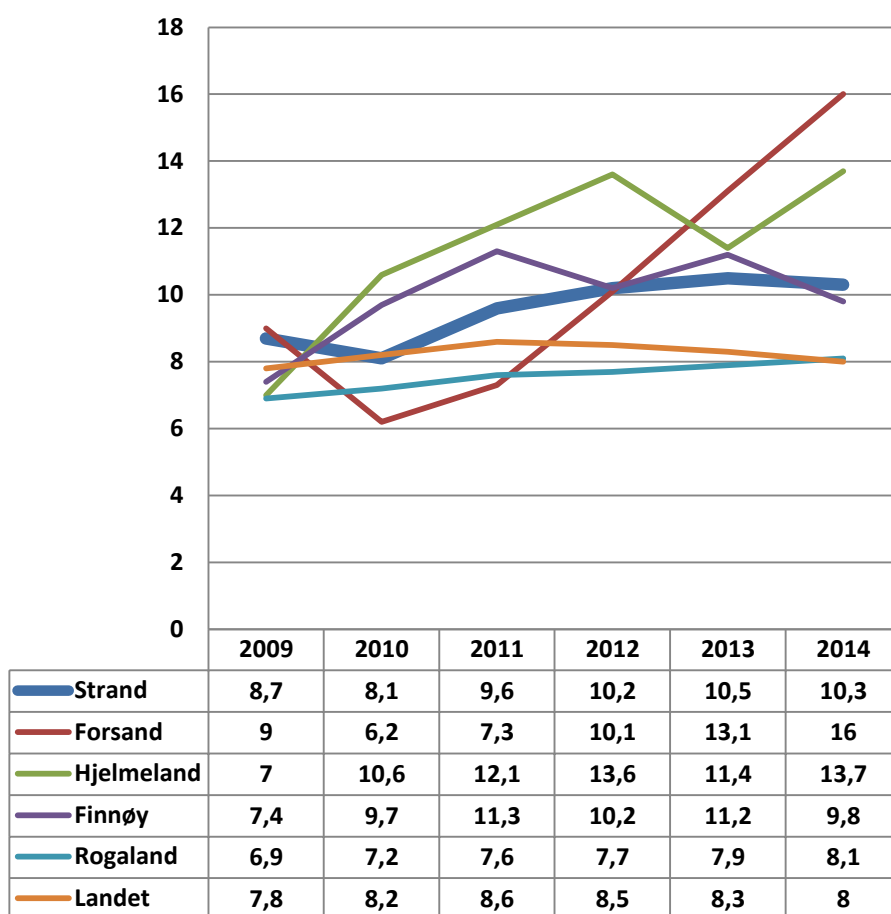
De siste årene har det vært et nasjonalt mål å vri innsatsen i skolen over fra spesialundervisning til tilpasset opplæring⁵. Skolen skal vurdere å prøve ut tiltak i ordinær opplæring før et eventuelt vedtak om spesialundervisning. Ved å forbedre skolens arbeid med tilpasset opplæring kan man unngå at for mye ressurser flyttes fra ordinær opplæring til spesialundervisning. Målet er spesialundervisning for de få, kombinert med mer tilpasset opplæring for alle.

Strand kommune har selv en uttalt målsetting om å redusere omfanget av spesialundervisning. Dette kommer til uttrykk i kommunens tildelingsbrev til skolene, knyttet til budsjettet. I tildelingsbrevet for skoleåret 2015/16 heter det at målsettingen med ressursfordelingen er at «..det ordinære undervisningstilbudet skal styrkes slik at behovet for spesialundervisning reduseres».

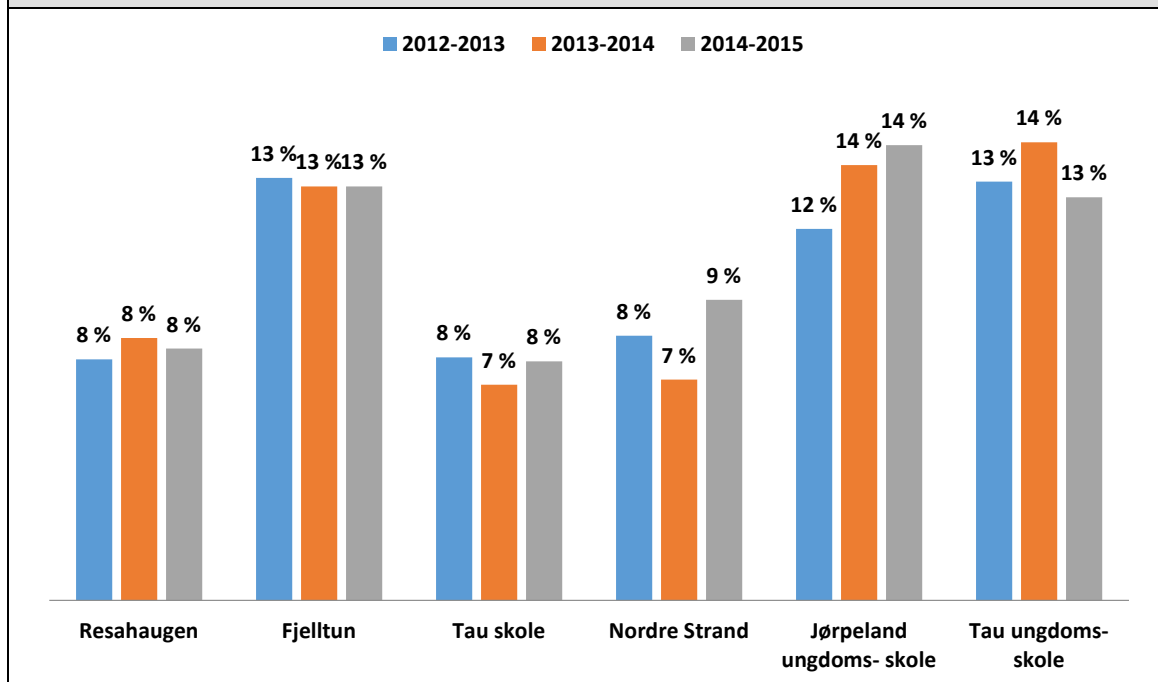
Til tross for at reduksjon har vært målsettingen i flere år, har Strand hittil ikke lyktes med å redusere andelen;

⁵ Det nasjonale målet kommer blant annet til uttrykk i Stortingsmelding nr 18 (2010-11), «Læring og felleskap».

Figur 9 – Andel elever med vedtak om spesialundervisning (Kilde: KOSTRA).



Kommentar og vurdering: I Strand har man ikke maktet å få ned andelen elever med spesialundervisning siste fem år. Samtidig ser vi at andelen har økt både i Rogaland og i de kommunene som er tatt med her. I landet som helhet har imidlertid andelen holdt seg noenlunde stabil.

Figur 10 – Andel elever med vedtak om spesialundervisning ved den enkelte skole i Strand (Kilde: Strand kommune).

Kommentar og vurdering: Sammenlignet med landssnittet på rundt 8 prosent, ser vi at andelen elever som er tilrådd spesialundervisning er spesielt høyt ved de to ungdomsskolene i Strand. Andelen er også høy på Fjelltun, som er en skole forbeholdt elever på 5.-7. trinn.

Vi registrerer også at andelen varierer mye fra skole til skole. Dette peker i retning av at det her dreier seg om kulturforskjeller - hvor grensen mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning går, hersker det ulike oppfatninger om. Grensedragningen er vanskelig og innbefatter flere elementer, deriblant skolenes evne til å tilpasse ordinær opplæring til ulike elevers behov, og lærernes kunnskap om hvilke vansker som gjør seg gjeldende hos den enkelte. Forskjellene indikerer at det kan være en idé å diskutere på tvers av skolene hvor denne grensen skal gå, og hvordan skolene bør løse dette. Siden alle skolene benytter samme PP-tjeneste, bør tjenesten involveres i arbeidet med å utjevne de store forskjellene som her gjør seg gjeldende.

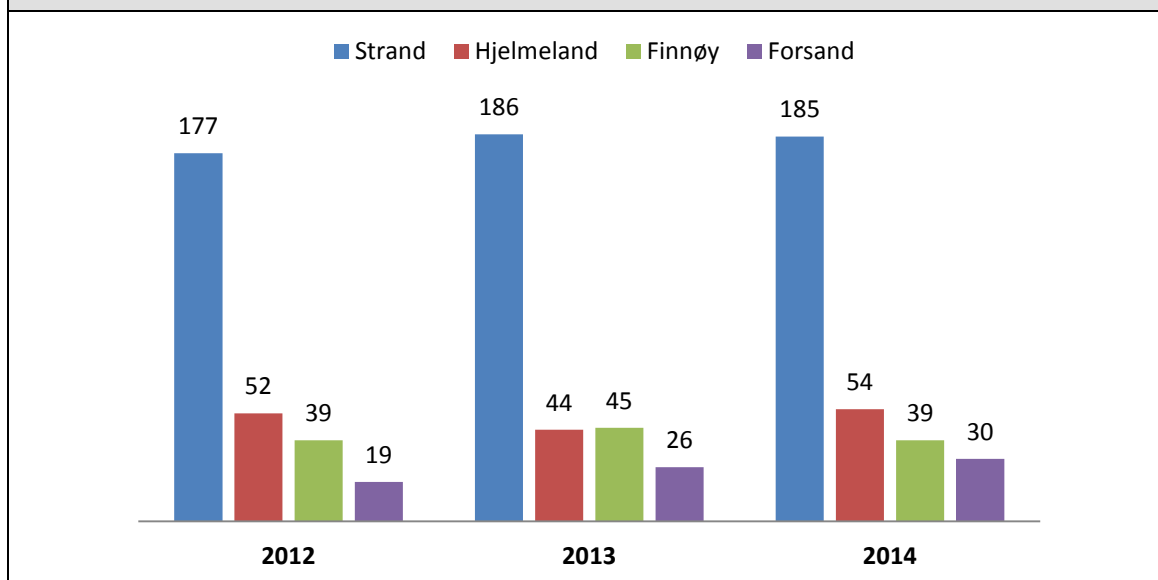
Spørsmålet er hva som driver frem behovet for spesialundervisning. I forskningsrapporter blir ofte følgende momenter trukket fram⁶:

- Lite ressurser til differensiering i ordinær undervisning (grunnet presset kommuneøkonomi) kan føre til mer spesialundervisning.
- Økt vektlegging av individuelle rettigheter, og en generell rettsliggjøring i samfunnet.
- Økte krav til tidlig innsats og tilpasset opplæring.
- Kunnskapsløftet innebærer ny læreplanstruktur med kompetansemål - de svake elevene blir dermed enklere å finne.
- Økt fokus på internasjonale/nasjonale tester og kartlegginger.

⁶ Se gjerne «Spesialundervisning - drivere og dilemma» (IRIS rapport 2012/017).

- Økende bruk av diagnoser. Bruken av diagnoser gir mer legitime forklaringer på manglende læringsutbytte, og kan samtidig gi rettigheter til andre tjenester.
- Flere minoritetsspråklige, noe som stiller økte krav til lærerne. En minoritetsspråklig elev kan ha problemer med å følge ordinær opplæring, og spørsmålet blir da: Er det tale om lærevansker eller språkvansker, eller begge deler?

Figur 11 – Antall elever med vedtak om spesialundervisning (Kilde: KOSTRA).



Kommentar: Med unntak av Finnøy, har antallet elever med vedtak om spesialundervisning økt noe i de fire kommunene som er med i det interkommunale samarbeidet om PP-tjeneste (se nedenfor).

2.3.2 KOMMUNENS TILTAK FOR Å REDUSERE ANDELEN

Strand kommune har som nevnt arbeidet i lengre tid med å redusere andelen elever med spesialundervisning. Fra og med skoleåret 2012/13 ble kommunens ressursfordelingsmodell endret, slik at en skole med mange elever med vedtak om spesialundervisning ikke lenger får tildelt flere ressurser. I dagens modell fordeles ressursene etter hvilke trinn skolen har (1.-4., 5.-7 eller 8.-10 trinn), og antall elever. Alle elever teller likt, slik at det ikke ligger noen drivere her.

I praksis må skolene dekke eventuelle ekstra utgifter til spesialundervisning innenfor eget budsjett. Det er nå tre år siden omleggingen, men andelen ser ikke ut til å reduseres.

For private grunnskolene som nå etableres, Tryggheim og Klippen, vil det forøvrig være slik at ekstra utgifter til spesialundervisning må dekkes av kommunen. Dette er en problemstilling som er velkjent innenfor barnehageområdet i Strand: For de private barnehagene i kommunen har det lenge vært mulig å få tildelt flere ressurser ved vedtak om spesiell tilrettelegging, et incitament som nå forsøkes avvirket, ved at de private

barnehagene blir oppfordret til å rekruttere eget ekstrapersonell innenfor de økonomiske rammer som er gitt.

Med dagens ressursfordelingsmodell må de kommunale skolene i Strand forsøke å gi både ordinær undervisning, spesialundervisning og styrkingstiltak innenfor de rammer som er gitt. Når andelen elever med enkeltvedtak om spesialundervisning øker, blir som regel styrkingstiltakene knyttet til den ordinære undervisningen redusert. Ressursene blir med andre ord hovedsakelig bundet til elever med enkeltvedtak om spesialundervisning, da vedtak om spesialundervisning gir en lovpålagt rettighet. Andre elevers behov ivaretas av lovkravet om tilpasset opplæring, men dette lovkravet står ikke like sterkt når skolene blir tvunget til å prioritere.

For skolene blir det dermed viktig å unngå en ond sirkel: Ved manglende tilrettelegging av ordinær undervisning, risikerer man at andelen elever med behov for spesialundervisning øker tilsvarende.

For å unngå en slik utvikling har skoleadministrasjonen, sammen med PP-tjenesten, jevnlig møter med den enkelte skole. Her diskuterer partene enkeltelever og hvorvidt det finnes alternativer til vedtak om spesialundervisning. Hva som kan gjøres for å gi best mulig undervisning innenfor ordinær opplæring?

- Ekstra lærer eller assistent i klassen?
- Gruppetimer, eksempelvis ved at klassen deles?
- Enetimer?

Dersom man velger en løsning hvor ressursene til eleven ikke gis som "én til én - undervisning", men at klassen som helhet blir styrket, reduseres ressursbruken og risikoen for stigmatisering.

I noen tilfeller kan resultatet bli at vedtak om spesialundervisning likevel ikke anses påkrevet, fordi elevens behov likevel kan ivaretas innenfor rammen av ordinær opplæring. Formålet med møtene er uansett å skreddersy tilbudet, unngå unødig ressursbruk og skape enighet og trygghet for foreldrene/foresatte. Skolens løsning velges alltid i samråd med foreldrene/foresatte.

Strand kommune har som nevnt store elevgrupper både på barne- og ungdomstrinn. Dette er noe av bakgrunnen for at Kommunestyret den 04.12.2013 vedtok å bevilge ekstra midler til styrkingstiltak på de laveste trinnene, 1. - 4. trinn⁷.

Gjennom økt lærertetthet er målsettingen å styrke tilpasset opplæring innenfor ordinær undervisning, for derigjennom å gi et godt tilbud til elever som står i fare for ikke å få et tilfredsstillende læringsutbytte. Det skal ikke være nødvendig at alle elever i denne gråsonen skal få vedtak om spesialundervisning.

⁷ Kravet om økt lærertetthet på de laveste trinnene følger også av opplæringsloven § 1-3.

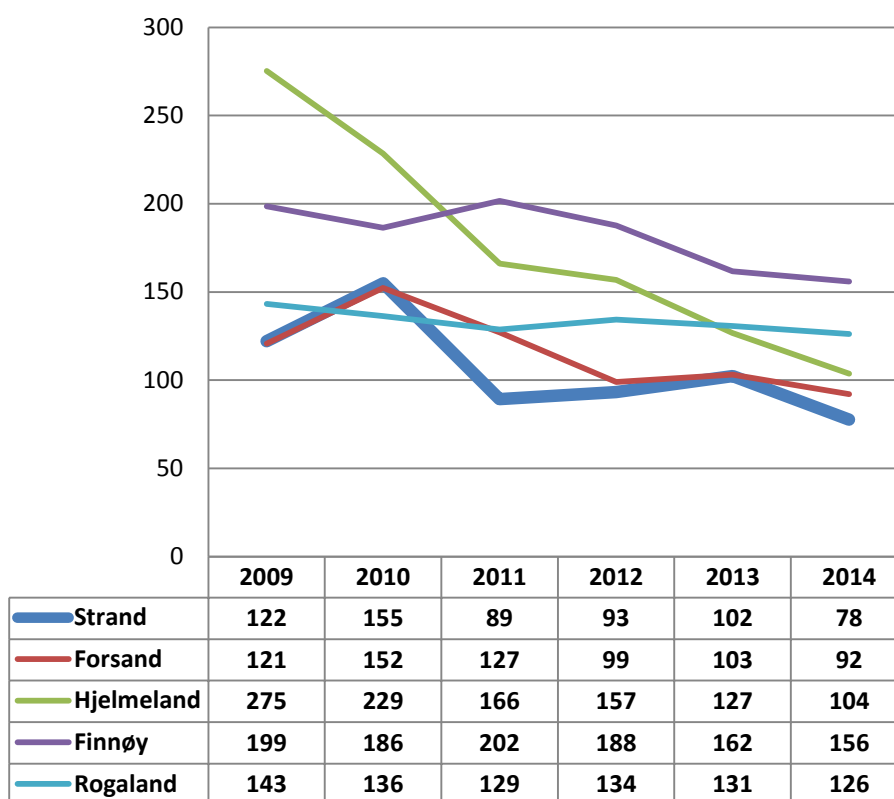
Strand kommune har også jobbet generelt med å sikre et godt lærings- og oppvekstmiljø på og utenfor skolen. Høsten 2010 vedtok kommunen å satse på Tidlig innsats - et prosjekt bestående av to delprosjekter:

- **Positivt læringsmiljø** - Med dette prosjektet er målsettingen å heve kompetansen blant ansatte i skolen, for å forebygge at atferdsproblemer hos elever på barneetnet, får utvikle seg.
- **Oppvekstteam 0 -16 år** er opprettet på hver skole i kommunen. Her møter representanter fra ulike instanser i kommunen. Målsettingen er å sikre samordning av tiltak overfor utsatte barn og unge, og at tiltakene settes inn på et tidlig tidspunkt.

Disse prosjektene er ikke direkte knyttet til omfanget av spesialundervisning, men inngår i kommunens arbeid med å styrke ordinær opplæring, ved å sikre et godt lærings- og oppvekstmiljø.

2.3.3 MANGE SPESIALUNDERVISNINGSELEVER – FÅ TIMER TIL HVER

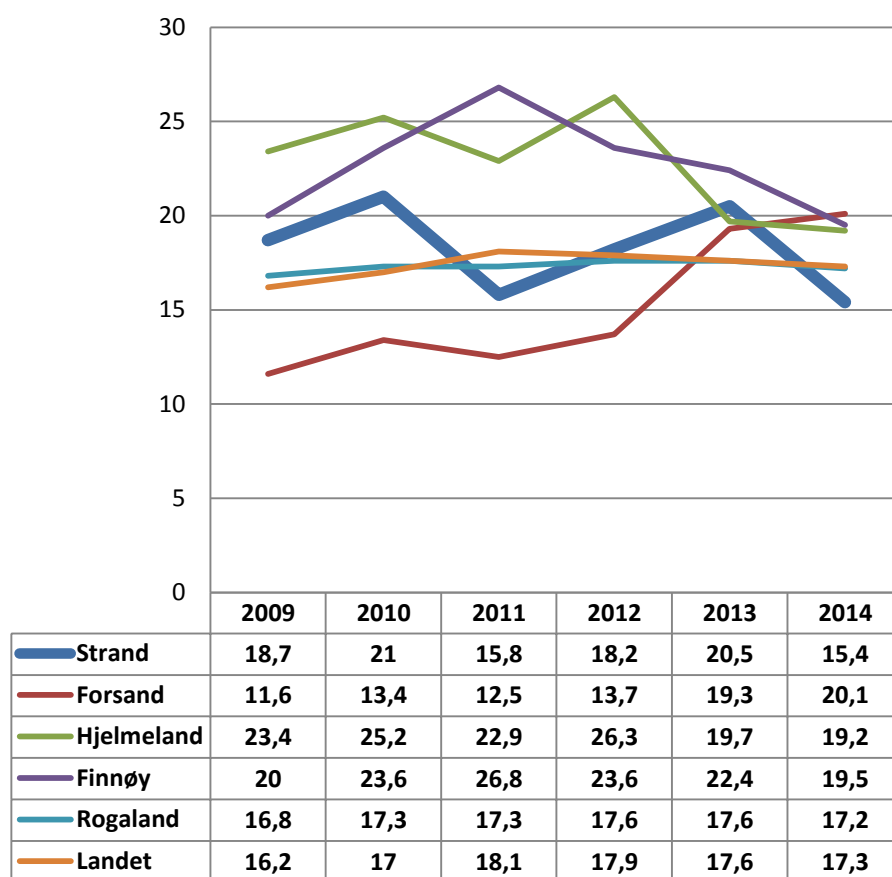
Som nevnt har Strand en høy andel elever med spesialundervisning. Tall fra KOSTRA viser imidlertid at hver elev får stadig færre spesialundervisningstimer;

Figur 12 – Gjennomsnittlig timeantall per spesialundervisningselev (Kilde: KOSTRA).

Kommentar: I figuren ser vi at spesialundervisningselevene i Strand får stadig færre timer. I perioden 2010-14 er timeantallet halvert.

Forskjellen mellom Strand og snittet i Rogaland er slående. I Rogaland som helhet har 8,1 prosent av elevene vedtak om spesialundervisning, og hver elev får 126 timer i snitt (62 prosent flere timer enn i Strand).

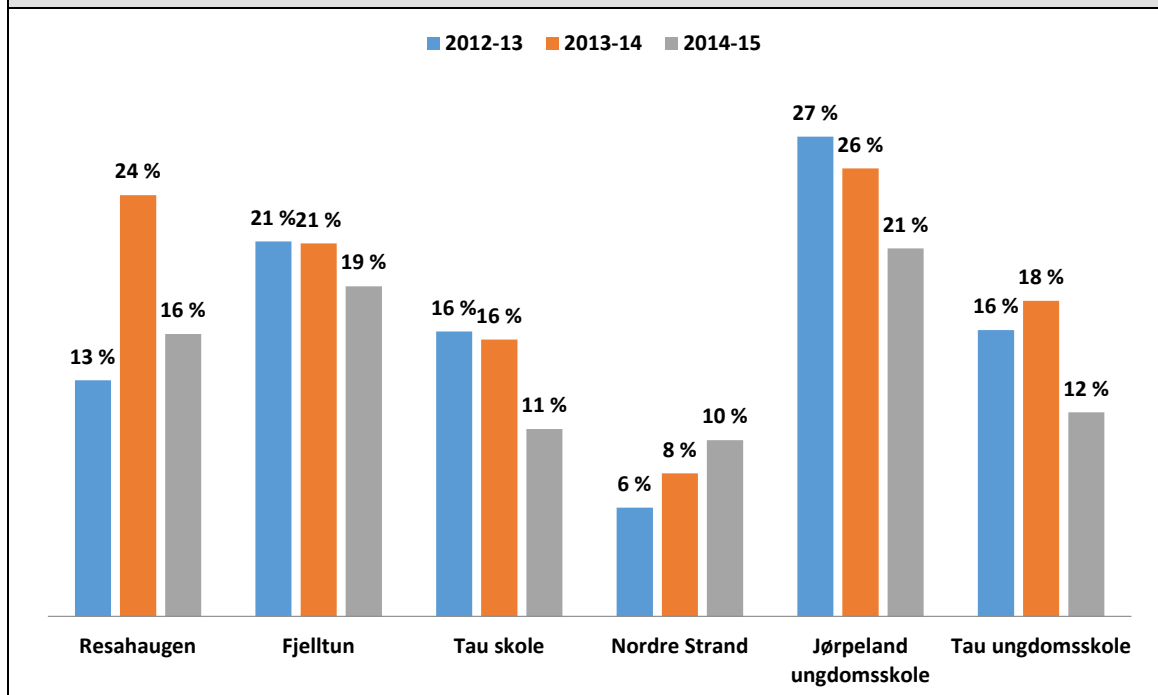
Det samme poenget kan illustreres ved å hente frem tall på andel spesialundervisningstimer kontra alle undervisningstimer i skolen;

Figur 13 – Andel spesialundervisningstimer av alle undervisningstimer i skolen (Kilde: KOSTRA).

Kommentar og vurdering: I figuren over ser vi at Strand har en relativt lav andel spesialundervisningstimer sammenlignet med de andre kommunene. Dette betyr at en lav andel av undervisningstimene går til spesialundervisning. Med en høy andel spesialundervisnings elever, betyr dette at «spesialundervisningen smøres tynt utover». Dermed kan det være en fare for at de som trenger spesialundervisning, får for lite.

På den annen side: De aller fleste elever som får få timer med spesialundervisning, skal i mange tilfeller følge ordinære kompetansemål for sitt trinn, og på ungdomsskolen skal de ha vurdering med karakterer, på lik linje med andre elever. Det innebærer i veldig mange tilfeller at elevene får store tilpasninger innenfor ordinær opplæring - i tillegg til noen få timer med spesialundervisning. I praksis innebærer dette at de får tett oppfølging i noen eller flere fag.

Figur 14 – Andel lærertimer som benyttes til spesialundervisning, fordelt på den enkelte skole i Strand (Kilde: KOSTRA. For absolutte tall, se rapportens vedlegg).



Kommentar og vurdering: Figuren gir en oversikt over hvor mye spesialundervisning som gis på den enkelte skole i Strand (Andel av den totale summen av lærertimer som er lærertimer til spesialundervisning). Vi gjør oppmerksom på at få elever (i antall) kan gi store variasjoner i prosentandel.

Dersom vi sammenligner med figur 10, som viser andel elever med spesialundervisning på den enkelte skole i Strand, finner vi følgende:

- Resahaugen har en relativt lav andel elever med spesialundervisning, men gir andelen relativt mange timer med spesialundervisning.
- Ved Tau ungdomsskole er det omvendt – mange elever med spesialundervisning, men få timer til hver.
- Fjelltun og Jørpeland har både en høy andel elever med spesialundervisning, og en høy andel lærertimer som benyttes til spesialundervisning.

Med unntak av skolen med færrest elever, Nordre Strand, har samtlige skoler redusert andelen timer forbeholdt spesialundervisnings elever.

I likhet med figur 10, registrerer vi også her at andelen varierer mye fra skole til skole. Dette peker også i retning av kulturforskjeller - hvor mange spesialundervisningstimer den enkelte elev skal få, hersker det trolig ulike oppfatninger om. Vår vurdering er at forskjellene indikerer at det kan være en idé å diskutere på tvers av skolene også dette spørsmålet.

Tabell 2 – Utgifter til spesialundervisning ved den enkelte skole i Strand (Kilde: Strand kommune/GSI⁸).

	Regnskap 2014. Tall i kroner	Antall elever som har fått tilrådd spes. und. skoleåret 2014/15	Utgifter per elev. Tall i kroner
Resahaugen skole (1.-4. trinn)	6348823,8	34	186 730,10
Tau skole (1.-7. trinn)	5491765,16	30	183 058,84
Fjelltun skole (5.-7. trinn)	5435560,83	40	135 889,02
Jørpeland ungd. skole (8.-10. trinn)	6770483,21	51	132 754,57
Nordre Strand oppv. (1.-7. trinn)	653305,85	7	93329,41
Tau ungdomsskole (8.-10. trinn)	1743505,21	26	67057,89
Totalt	26443444,06	188	140 656,62

Kommentar: Som vist i figur 14, gir Resahaugen relativt mange timer til sine spesialundervisningselever. Dermed blir også utgiftene per elev høye.

Tabell 3 – Hvilken kompetanse lærerne har som gir spesialundervisning (Kilde: Strand kommune. Tall for skoleåret 2015/16).

Hvilken kompetanse lærerne har som gir spesialundervisning	Nordre Strand oppvekstsenter	Resahaugen skole	Tau ungdomsskole
Ikke godkjent lærerutdanning / ufaglært	0	4	0
Godkjent lærerutdanning	3	8	1
Godkjent lærerutdanning med videreutdanning innen spesialpedagogikk	3	3	2
Totalt antall	6	15	3

Kommentar: Som vi ser av tabellen har Resahaugen flest lærere involvert i sitt undervisningstilbud til spesialundervisningselevene. Dette har sammenheng med hvor mange timer den enkelte elev har fått vedtak om, j mf r figur 14.

Ellers er det verdt å nevne at samtlige på Resahaugen i kategorien «ikke godkjent lærerutdanning/ ufaglært» er utdannet barnehagelærer (tidligere førskolelærer). Men kravene til kompetanse er nylig skjerpet. Like før sommeren ble forskriftene til opplæringsloven § 10-2 endret, og det stilles nå krav om at en lærer på barnetrinnet, i fast stilling, som skal undervise i fagene norsk, engelsk og matematikk, må ha minst 30 studiepoeng. Kravet gjelder fra august 2015, men det gis dispensasjon frem til august 2025.

Kommunen er for  rrig i full gang med å kartlegge kompetansen til de lærerne som omfattes av forskriftsendringen. Gjeldene plan for kompetanseheving er under revidering og lærerne oppfordres til å ta videreutdanning.

⁸ Skolene rapporterer spesialundervisning på tjeneste 20220 i kommuneregnskapet. Antall personer som har fått tilrådd spesialundervisning fra PP-tjenesten for skoleåret 2014/2015 er hentet fra GSI (Grunnskolenes informasjonssystem).

Tabell 4 – Antall elever med vedtak om spesialundervisning på den enkelte skole og kompetanse til dem som underviser dem (Kilde: Strand kommune. Tall for skoleåret 2015/16).

Antall elever med vedtak om spesialundervisning og hvem som underviser dem	Nordre Strand oppvekstsenter	Resahaugen skole	Tau ungdomsskole
Ikke godkjent lærerutdanning / ufaglært	0	8	0
Godkjent lærerutdanning	2	16	1
Godkjent lærerutdanning med videreutdanning innen spesialpedagogikk	6	10	22
Totalt antall	8	34	23

Kommentar: Sammenlignet med Resahaugen, har Tau ungdomsskole en høyere andel spesialundervisnings elever som får undervisning av lærere med videreutdanning i spesialpedagogikk. Dette er imidlertid enklere å få til når hver enkelt elev får få timer, jamfør figur 14.

Vurdering: Til tross for flere tiltak, har kommunen ikke lyktes med å redusere andelen elever med spesialundervisning. Samtidig er antallet timer hver spesialundervisningselev får, halvert siste fire år. Spørsmålet er om den enkelte skole i samråd med skoleledningsadministrasjonen og PP-tjenesten makter å snu måten man tenker om spesialundervisning på og hvordan man kan tilpasse ordinær opplæring slik at flere elever får tilfredsstillende utbytte. En mulighet er at man i større grad må endre kulturen og tenkemåten på den enkelte skole. Dersom en elev har utfordringer med å følge ordinær opplæring, er det viktig at skolen forsøker å styrke tilpasningen av den ordinære opplæringen, før man henviser med tanke på spesialundervisning.

Samtidig bør det ikke være slik at hvilket tilbud den enkelte elev får, vil være avhengig av hvilken skole han eller hun går på. Kommunen bør vurdere om det er for mange elever som får spesialundervisning på enkelte skoler, og om de som får, får et tilstrekkelig tilbud.

2.4 INTERKOMMUNAL PP-TJENESTE

2.4.1 PP-TJENESTENS OPPGAVER

PP-tjenesten Midt-Ryfylke er en fellestjeneste for kommunene Strand, Forsand, Hjelmeland og Finnøy. Tjenesten skal sikre at alle barn og unge får ivaretatt sin rett til tilpasset opplæring. Tjenesten gir råd til foresatte, opplæringsansvarlige i barnehage og skole, og utarbeider sakkyndige vurderinger. PP-tjenesten vurderer om barnet eller eleven skal henvises videre til andrelinjetjenesten, og skolene tilbys hjelp til kompetanse- og organisasjonsutvikling. Det overordnede målet er å hjelpe den enkelte skole i arbeidet med å redusere ulikhet i utbytte av opplæringen.

Per august 2015 har den interkommunale PP-tjenesten til sammen 8,9 stillingshjemler, inklusiv leder og merkantilt. Av disse er 7,1 stillingshjemler forbeholdt saksbehandlere⁹:

- 5,4 stillingshjemler – spesialpedagog (to av disse er også logoped).
- 1,7 stillingshjemler – psykolog

2.4.2 OMFANG OG KOSTNADSFORDELING

Utgiftene til den interkommunale PP-tjenesten fordeles ut fra antall barn i aldersgruppen 0-17 år i den enkelte kommune;

Tabell 5 – Antall barn 0-17 år i den enkelte kommune (Kilde: Statistisk sentralbyrå/ KOSTRA).			
		Antall barn 0-17 år i 2014	Prosent av totalt antall barn (4874)
	Strand	3151	65 %
	Finnøy	710	15 %
	Hjelmeland	695	14 %
	Forsand	318	7 %
	Til sammen	4874	

Kommentar: Strand har klart flest barn i aldersgruppen, og betaler av denne grunn en stor andel av utgiftene til den interkommunale PP-tjenesten.

Tabell 6 – Strand kommunes netto driftsutgifter til PP-tjenesten (Kilde: Strand kommune).				
Strand kommunes netto driftsutgifter til PP-tjenesten	Budsjett 2015	Regnskap 2014	Regnskap 2013	
Beløp oppgitt i kr	5 290 400	4 441 000	4 432 000	

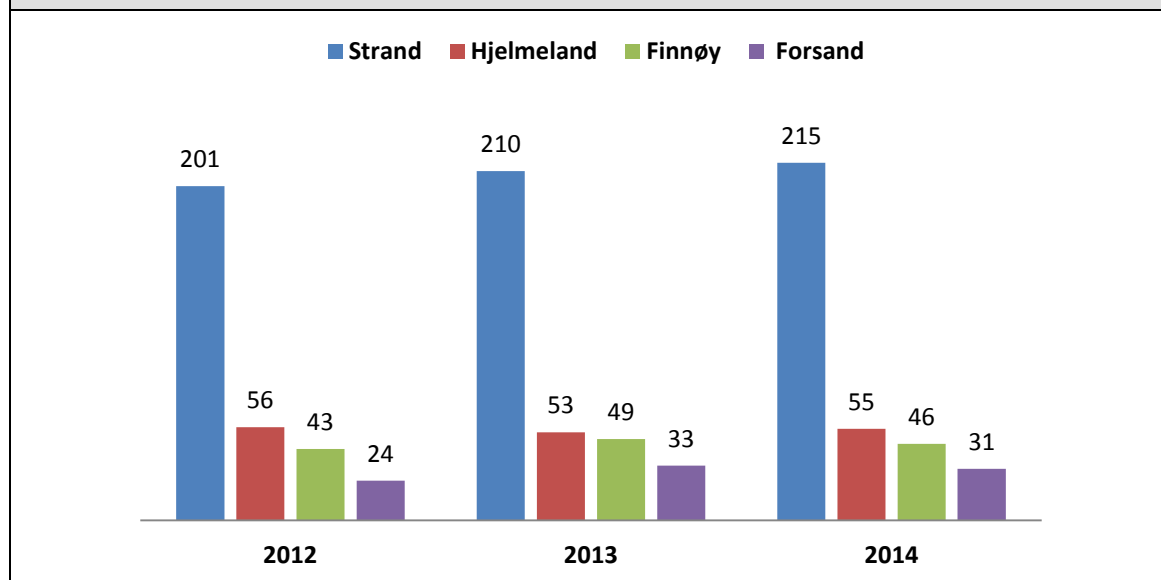
Kommentar: Tabellen viser kommunens utgifter i absolutte tall. Viser ellers til kommentarene under tabell 5 og 7, foruten figur 15.

⁹ Alle stillingene er per november 2015 besatt. Leder har forøvrig også saksbehandleransvar.

Tabell 7 – Prosentvis fordeling av saker i 2014¹⁰ (Kilde: PP-tjenesten i Midt-Ryfylke).

	Antall aktive saker i den enkelte kommune i 2014	Antall saker i prosent
Strand	411	62,50 %
Hjelmeland	89	13,50 %
Finnøy	82	12,50 %
Forsand	49	7,50 %
Andre kommuner	26	4 %

Kommentar: Vi ser at antallet elever som har en sak hos PP-tjenesten er som forventet, ut fra antallet barn i aldersgruppen 0-17 år i den enkelte kommune. Det samme kan sies om antallet sakkyndige vurderinger som er utarbeidet, jmfør neste figur.

Figur 15 – Antall elever som har fått utarbeidet en sakkyndig vurdering hvert av de siste tre år, fordelt på den enkelte kommune i det interkommunale samarbeidet (Kilde: PP-tjenesten).

Kommentar: Strand har klart flest elever som har fått utarbeidet en sakkyndig vurdering.

Vurdering: Utgiftene til den interkommunale PP-tjenesten fordeles ut fra antall barn i aldersgruppen 0-17 år i den enkelte kommune. Tall på antall saker og antall elever som har fått utarbeidet en sakkyndig vurdering i den enkelte kommune, avdekker at det er ingen grunn til å anta at Strand betaler «for mye» i det interkommunale samarbeidet. Gjeldende fordelingsnøkkel ser ut til å fungere etter intensjonen, etter vår vurdering, noe som må sies å være positivt.

¹⁰ Mer informasjon i rapportens vedlegg.

2.5 RUTINER FOR Å FANGE OPP ELEVER MED BEHOV FOR SPESIALUNDERVISNING

2.5.1 KOMMUNENS KARTLEGGINGSRUTINER

Skolen skal jevnlig vurdere i hvilken grad organisering, tilrettelegging og gjennomføring av opplæringen medvirker til å nå de mål som er fastsatt i læreplanen, jamfør forskrift til opplæringsloven § 14-1 fjerde ledd, paragraf 2-1 og 2-2. Som nevnt har skoleeier etablert et administrativt system for innhenting av statistiske opplysninger fra den enkelte skole, for å kunne vurdere tilstanden og utviklingen.

Den enkelte skole i Strand vi har besøkt, har en rekke redskaper for å fange opp elevenes nivå og opplæringsbehov. Den enkelte skole har egne planer og rutiner for undervis- og sluttvurdering av elevene. Målet er å fremme læring, utvikle elevens kompetanse og gi grunnlag for tilpasset opplæring. Faglærer og/eller kontaktlærer drøfter alltid med spesialpedagogisk leder og i noen tilfeller også rektor, om eleven evner å følge ordinær progresjon. Faglærer og/eller kontaktlærer er aldri alene om denne vurderingen.

Samtlige elever må gjennom en ulike tester og kartlegginger i løpet av skoleåret. Den enkelte skole har kartleggingsprøver i lesing, regning, engelsk og digitale ferdigheter¹¹. Alle skolene forteller at de følger opp resultatene av kartleggingsprøver på en systematisk måte, og at de bruker prøvene til å forbedre undervisningen.

Kartleggingsprøvene brukes av skolen og lærerne til å identifisere elever som trenger ekstra hjelp. Elever som scorer lavt og som ligger i "faresonen", testes med mer spesifikke eller diagnostiske tester. Resultatene diskuteres i skolens spesialpedagogiske team, hvor både spesialpedagogisk lærer, sosiallærer, inspektør og rektor møter ved behov. Teamet gjør det mulig for lærerne å ta opp enkeltsaker og muliggjør tidlig innsats. Samtykke fra foreldrene blir innhentet på et tidlig tidspunkt, slik at foreldrene er involvert i hele prosessen.

I tillegg til kartleggingsprøver har skolene i Strand valgt å ta i bruk en metode for systematisk observasjon av leseferdigheter, (forkortet SOL)¹².

2.5.2 SAMARBEIDET MED PP-TJENESTEN

Før skolen bestemmer seg for å sende en henvisning til PP-tjenesten, blir gjerne elevens ønsker drøftet per telefon. I tillegg har hver skole faste møter med PP-tjenesten, noe som åpner for en rask avklaring. Enkeltsaker drøftes anonymt eller etter samtykke fra

¹¹ For mer informasjon, se rapportens vedlegg. Hvilke kartleggingsprøver som gjennomføres på Nordre Strand Oppvekstsenter og på hvilket trinn, er skjematisk gjengitt, som et eksempel.

¹² For mer informasjon, se rapportens vedlegg.

foresatte, og saker som gjelder hele klasser eller skolen blir også diskutert. Den enkelte skole lager sakslister slik at PP-tjenesten kan sette seg inn i sakene i forkant av møtet.

Hver skole har sin kontaktperson hos PP-tjenesten. Rektorer og lærere vi har vært i kontakt med, sier seg fornøyde med PP-tjenestens tilbud. Flere fremhever god tilgjengelighet på telefon, og begge parter sier seg fornøyde med samarbeidet.

Som nevnt har Strand kommune fått på plass et oppvekstteam på hver skole, hvor blant annet rektor, lærer, oppvekstkoordinator i kommunen og representanter fra barnevern, skoleadministrasjon og PP-tjeneste kan delta. Målsettingen er å sikre tidlig innsats og et godt samarbeid mellom ulike instanser i kommunen.

2.5.3 PP-TJENESTENS SYSTEMRETTEDE ARBEID

PP-tjenesten oppgir selv at de bruker mesteparten av sin tid på individrettede saker. PP-tjenesten kan også involveres dersom det dreier seg om saker hvor klassen som helhet får veiledning. Et eksempel kan være at klassen har fått inn en elev med en sjelden diagnose som medfører endret atferd i perioder. Klassen får råd om hvordan de skal håndtere dette, og i samarbeid med PP-tjenesten etableres rutiner som alle forplikter seg til. Målet er å skape trygge og gode rammer for samtlige elever.

PP-tjenesten fører ingen statistikk på antall systemsaker. Rektorene og spesialpedagogiske ledere vi har snakket med, opplever at PP-tjenesten stiller opp ved behov for veiledning i slike saker.

PP-tjenesten inviterer forøvrig også til veiledningssamlinger for pedagoger, assistenter, vernepleiere, barne- og ungdomsarbeidere og andre som har ansvar for opplæring av elever med store lærevansker. Hver skole mottar en oversikt over hvilke tema som gjennomgås på de ulike kursene tjenesten tilbyr. Skolene revisjonen har besøkt sier seg fornøyde med denne delen av PP-tjenestens arbeid. De opplever PP-tjenesten som lydhøre for hvilke behov skolene har.

Hver rektor oppgir at de gir grundig og god informasjon til lærerkollegiet om hvilke kurs PP-tjenesten tilbyr, og at de legger til rette for at tilbudet kan benyttes. Verken lærere eller spesialpedagogiske ledere vi har snakket med er misfornøyd med hvordan PP-tjenestens tilbud blir håndtert av skolens- eller kommunens administrative ledelse.

Vurdering: Vår vurdering er at samarbeidet mellom kommunen og PP-tjenesten ser ut til å fungere godt. Respondentene vi har snakket med oppgir at PP-tjenesten gir skolene raske og gode tilbakemeldinger.

2.6 GJENNOMGANG AV ENKELTSAKER

2.6.1 AVGRENSNING OG TEMA FOR GJENNOMGANGEN

Som en del av forvaltningsrevisjonen har vi gjennomgått ni tilfeldig utvalgte elevmapper. Alle elevene har det til felles at henvisning er sendt til PP-tjenesten grunnet mistanke om behov for spesialundervisning. Elevene fordeler seg på skolene Resahaugen, Nordre Strand Oppvekstsenter og Tau ungdomsskole. Utplukket er gjort på bakgrunn av hensynet til spredning i klassetrinn, skolens geografiske lokalisering og størrelse.

Vi har gjennomgått sakkyndige vurderinger, enkeltvedtak og individuelle opplæringsplaner, og vurdert følgende:

- Når ble henvisningen sendt og hva har skjedd i etterkant?
- Foreligger sakkyndig vurdering?
- Er enkeltvedtak utarbeidet?
- Gir enkeltvedtaket opplysninger om hvilket tilbud eleven skal få?
- Foreligger individuell opplæringsplan?

Forvaltningsloven stiller krav til enkeltvedtakets utforming. Vi har vurderte følgende:

- Inneholder vedtaket opplysninger om innsynsrettigheter og klageadgang?
- Ved avslag – blir avslaget begrunnet?
- Ved spørsmål om habilitet; blir habilitetsvurderinger skriftliggjort?

2.6.2 FRA HENVISNING TIL SAKKYNDIG VURDERING

I henhold til opplæringsloven § 5-4 har skolen plikt til å prøve ut tiltak med sikte på å gi eleven tilfredsstillende utbytte av opplæringen, før melding sendes til PP-tjenesten og et eventuelt vedtak fattes. Dersom det etter skolens vurdering er åpenbart at tiltak innenfor ordinær opplæring ikke vil føre til at eleven får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen, faller forøvrig denne plikten bort.

Blant de sakene vi har plukket ut, har skolen og PP-tjenesten i flere tilfeller gjennomført kartlegginger og observasjoner over en lengre tidsperiode. Vi får opplyst at dette skjer ofte. Hvorvidt en henvisning i det hele tatt resulterer i en sakkyndig vurdering, kan variere. Eleven kan ha perioder hvor han eller hun evner å følge ordinær undervisning likevel. I samråd med foresatte blir man da enige om å avvete situasjonen. I to av sakene er det faktisk gått over ett år fra henvisningen ble sendt, til en sakkyndig vurdering forelå.

I vår gjennomgang finner vi ett tilfelle med uforholdsmessig lang saksbehandlingstid. Det viser seg at PP-tjenesten har mottatt henvisningen og en sakkyndig vurdering er utarbeidet, men ved en glipp er vurderingen ikke sendt til skolen. Etter at vi gjorde både skolen og PP-tjenesten oppmerksom på dette, er dette nå ryddet opp i. Skolen fremhever at den aktuelle eleven har fått tilfredsstillende opplæring, og at skolen har hatt

jevnlig, muntlig kontakt med PP-tjenesten. Eleven har blant annet fått flere tiltak med styrking i gruppe, foruten en-til-en-undervisning, dog uten sakkyndig vurdering og vedtak.

2.6.3 SAMARBEIDET MED FORESATTE

Skolene oppgir at de gjerne diskuterer elevens vansker med foresatte. Når skolen sender henvisningen til PP-tjenesten, er innholdet kjent for de foresatte.

På bakgrunn av henvisningen og samtaler med lærerne, kommer PP-tjenesten til skolen for ytterligere testing og observasjon. PP-tjenestens resultater og vurderinger danner grunnlaget for tjenestens sakkyndige vurdering. Vurderingen skal både si noe om elevens vansker og hvordan opplæringen kan organiseres.

I henhold til opplæringsloven § 5-4 har foresatte rett til å se den sakkyndige vurderingen og til å uttale seg før et eventuelt vedtak om spesialundervisning blir fattet av rektor. Forvaltningsloven gir også foresatte en klagerett i tilknytning til den sakkyndige vurderingen.

PP-tjenesten opplyser at de aldri har mottatt noen klager på den sakkyndige vurderingen, og at vurderingen rutinemessig sendes til elevens folkeregistrerte adresse. Kravet knyttet til foresattes kjennskap til innholdet i vurderingen, må dermed sies å være oppfylt.

2.6.4 REKTORS ENKELTVEDTAK

I henhold til opplæringsloven og forvaltningsloven har alle elever som får spesialundervisning krav på et enkeltvedtak. Enkeltvedtaket skal utarbeides av rektor, og gi opplysninger om opplæringen som gis. Vedtaket skal bygge på PP-tjenestens sakkyndige vurdering, men rektor er ikke pliktig til å følge PP-tjenestens anbefalinger. Rektor er etter loven gitt et visst spillerom i vurderingen av elevens behov og hvordan skolens ressurser skal disponeres.

Mappegjennomgangen avdekker at åtte av ni elever har fått enkeltvedtak. Den enkelte elev har krav på og bør få et formelt vedtak, da spesialundervisning i mange tilfeller innebærer store endringer i elevens opplæring. Vedtaket gir også foresatte verdifull informasjon og klagemulighet.

Gjennomgangen avdekker at vedtakene er utarbeidet og datert før skoleåret startet. Vi får opplyst at dette er hovedregelen for elever som er kjent for skolen eller som har vært elev ved skolen forrige skoleår. Er det tale om en elev som har flyttet til midt i skoleåret, vil vedtak bli utarbeidet på et senere tidspunkt. Videre inneholder alle kontrollerte vedtak opplysninger om hvordan undervisningen skal legges opp.

I 2014 har Strand kommune ikke mottatt noen klager enkeltvedtak om spesialundervisning. Dette bekreftes også av rektorene ved de skolene vi har besøkt. Ingen av disse har mottatt noen klager på enkeltvedtak siste tre år.

2.6.5 BEGRUNNELSE, PARTSRETTIGHETER OG KLAGEADGANG

Hvert vedtak beskriver hva slags hjelp og hvor mye hjelp som gis. Får søker avslag eller får tildelt mindre hjelp enn hva det er søkt om, vil vedtaket inneholde en begrunnelse for dette. Dette gjelder også i de vedtakene revisjonen har gjennomgått. Vedtakene er således i tråd med forvaltningsloven § 24, som slår fast at enkeltvedtak som hovedregel skal begrunnes. Videre blir det opplyst om klageadgang, og at det er Fylkesmannen som skal påse at kommunen utfører sine lovpålagte oppgaver.

Forvaltningsloven § 18 og 19 gir søker som part i saken rett til innsyn i dokumenter som ligger til grunn for vedtaket. I Strand sine vedtak om spesialundervisning blir det ikke opplyst om innsynsrettigheter. Vedtakene oppfyller dermed ikke kravene til enkeltvedtak i forvaltningsloven. Etter at kommunen ble gjort oppmerksom på dette, er dette rettet opp.

2.6.6 HVORDAN HÅNDBERES SPØRSMÅL OM HABILITET?

Både forvaltningsloven og kommuneloven inneholder regler om habilitet som gjelder for ansatte i kommunene¹³. Ved utformingen av reglene er det to kryssende hensyn lovgiver har hatt i tankene:

- Reglene er ment å forebygge at uegnede saksbehandlere får behandle saken.
- Samtidig må habilitetsreglene ikke bli så strenge at man er nødt til å fjerne hele sakfelt fra de saksbehandlerne som er best egnet til å behandle dem.

Utfordringen i små kommuner er at det ofte forekommer nære relasjoner i saker som skal behandles, både for ansatte i kommunen og de som er parter i saken. Men dersom man foretar en streng fortolkning av regelverket, kan dette stoppe behandlingen av saken eller hele sakfelt.

Det kan tenkes et tilfelle hvor man i en større kommune skifter ut saksbehandleren og erklærer vedkommende inhabil. I en liten kommune derimot, kan denne saksbehandleren være vanskelig å erstatte. Dersom man har gode argumenter for å beholde saksbehandleren, (som i en større kommune ville blitt skiftet ut), kan man kompensere dette ved å bringe frem i lyset det forhold som skaper inhabilitet. Vurderingen av habilitetsspørsmålet, både begrunnelse, lovhjemmel og beslutning, bør nedfelles skriftlig. Skriftliggjøring gjør det mulig for utenforstående å få informasjon, samtidig som det blir enklere å sette seg inn i saken på et senere tidspunkt.

¹³ Forvaltningsloven § 6 og kommuneloven § 40.

Skolen oppgir at habilitet er et tema som sjelden blir diskutert, og at de ikke har rutiner for å skriftliggjøre de vurderinger og beslutninger som blir gjort i slike saker. Ingen av sakene revisjonen har gjennomgått, inneholder skriftlige vurderinger av habilitets-spørsmål.

Etter revisjonens vurdering bør slike vurderinger skriftliggjøres, fordi dette vil kunne gjøre det mulig for utenforstående å få informasjon, samtidig som det blir enklere å sette seg inn i saken på et senere tidspunkt.

2.6.7 KRAV OM INDIVIDUELL OPPLÆRINGSPLAN

Alle elever som etter enkeltvedtak gis rett til spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1, skal ha en individuell opplæringsplan. Planen skal vise mål og innhold i opplæringen, og hvordan den skal drives, jamfør opplæringsloven § 5-5. I arbeidet med å utforme den individuelle opplæringsplanen skal foreldrene eller eleven involveres, og deres syn skal tillegges vekt, jamfør opplæringsloven § 5-4 tredje ledd.

Alle som får vedtak om spesialundervisning på skolene i Strand, får utarbeidet en individuell opplæringsplan. Våre ni tilfeldig utvalgte elever viser at dette også er tilfellet, med unntak av denne ene eleven som allerede nevnt.

Før planen blir utarbeidet, arrangerer den enkelte skole ett eller flere møter med foresatte. Ved utformingen av læringsmål i planen forsøker skolen å balansere forholdet mellom krav og støtte overfor eleven. Tema vil være arbeidsmetoder og hva man ønsker å bruke mest tid på i opplæringen. Planen bygger på en kartlegging av elevens evner og forutsetninger, og gir oversikt over realistiske læringsmål for eleven. I noen tilfeller kan det være aktuelt å velge bort noen av læreplanens læringsmål.

Skolene forteller at den individuelle opplæringsplanen danner grunnlag for samtaler mellom skole og hjem, og at man forsøker å få planen til å fungere som et dynamisk dokument, som endres etter hvert som eleven utvikler nye ferdigheter.

Alle skolene i Strand bruker PP-tjenestens mal for utarbeidelse av en individuell opplæringsplan. Malen legger opp til at foresatte skal underskrive planen, men planen er gyldig selv om underskriften uteblir. Våre stikkprøver viser at foreldrene har underskrevet planen i samtlige saker hvor denne foreligger.

Skoleadministrasjonen i kommunen har ikke skissert noen frister for når den individuelle opplæringsplanen skal være klar, og lovverket gir heller ingen frister her. Likevel har vi valgt å kontrollere om individuell opplæringsplan forelå ved skolestart. Resultatet viser at dette er tilfellet for samtlige elever hvor den individuelle planen foreligger, kun med unntak av elever som ikke har vært elever ved skolen forrige skoleår.

For elever som kommer til skolen i løpet av skoleåret, vil det naturligvis ta noe lengre tid før individuell opplæringsplan er klar. Skolen må først lære eleven å kjenne, og PP-tjenesten må få tid til å gjøre sine kartlegginger og tester, foruten å utarbeide en sakkyndig vurdering. Og deretter skal rektor fatte enkeltvedtak. For disse elevene har alle tre skolene som rutine at man benytter tiden frem til høstferien til å kartlegge og bli kjent med eleven, før man eventuelt utarbeider vedtak og individuell opplæringsplan.

Samtlige skoler oppgir at de selv har satt frist til midten av juni for utarbeidelse av individuelle opplæringsplaner som skal gjelde for påfølgende skoleår. Planen sendes deretter til elevens foresatte for gjennomlesing og underskrift, og er alle parter enige, vil planen være ferdig innen lærerne tar sommerferie. PP-tjenesten mottar for øvrig også en kopi av den individuelle opplæringsplanen til hver enkelt elev.

Ved samtlige skoler er det den læreren som har ansvaret for spesialundervisningen som påser at individuell opplæringsplan er utarbeidet.

2.6.8 ÅRSRAPPORT

I henhold til opplæringsloven § 5-5 skal skolen utarbeide en årsrapport for alle elever med vedtak om spesialundervisning. Årsrapporten skal inneholde en skriftlig oversikt over opplæringen eleven har fått og en vurdering av elevens utvikling. Rapporten skal sendes til foresatte.

Alle respondentene opplyser om at de utarbeider halvårsrapporter, men ikke alle har kontrollrutiner på at dette faktisk blir gjort. Ved samtlige skoler er det den læreren som har ansvaret for spesialundervisningen, som er ansvarlig for at årsrapporten blir utarbeidet. Skolene har også her satt en frist til midten juni for når årsrapporten fra inneværende skoleår skal foreligge. Våre stikkprøver viser at samtlige med vedtak har fått utarbeidet en årsrapport, alle er underskrevet av foresatte.

Vurdering: Etter vår vurdering må resultatet av vår gjennomgang sies å være gledelig. Skolene ser ut til å ha gode rutiner som blir fulgt i praksis. Også samarbeidet mellom skole og foresatte ser ut til å fungere godt, med rutiner for underskrifter som blir fulgt opp og svært få klager på enkeltvedtak. Kommunen har således gode rutiner for kartlegging, henvisning, utredning og vedtak om spesialundervisning.

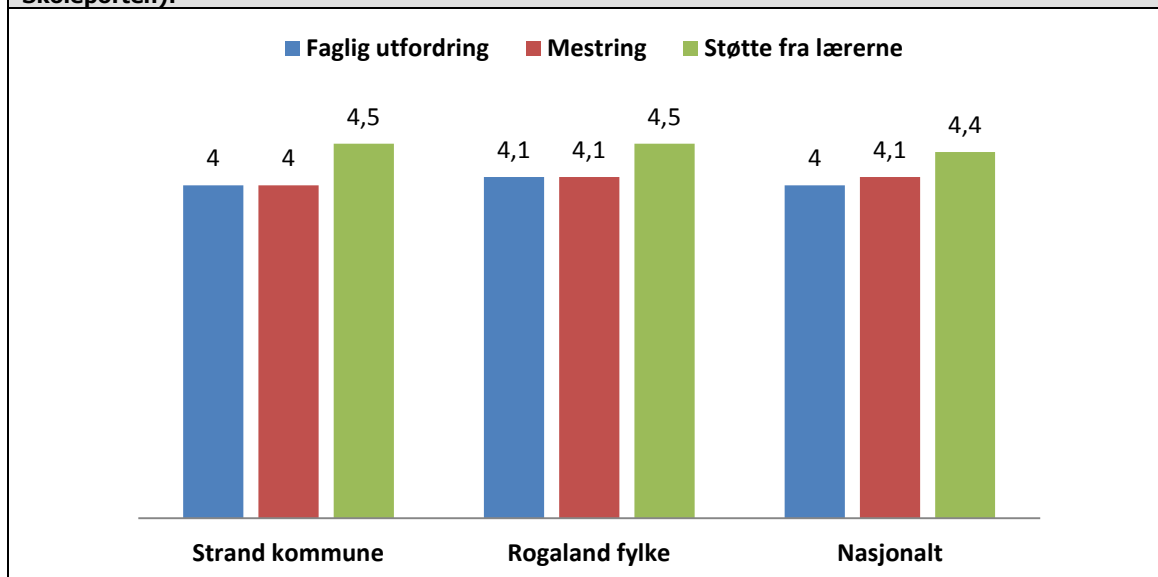
2.7 ELEVUNDERSØKELSEN

2.7.1 BAKGRUNN

Elevundersøkelsen er en nettbasert spørreundersøkelse hvor elevene blir bedt om å si sin mening om læringsmiljøet og trivselen på skolen. Skoleeier/skolene er pålagt å gjennomføre elevundersøkelsen på 7. og 10. trinn i høstsemesteret. For elevene er det frivillig om de vil svare på undersøkelsen, og i 2014 var svarprosenten på 88,7 prosent.

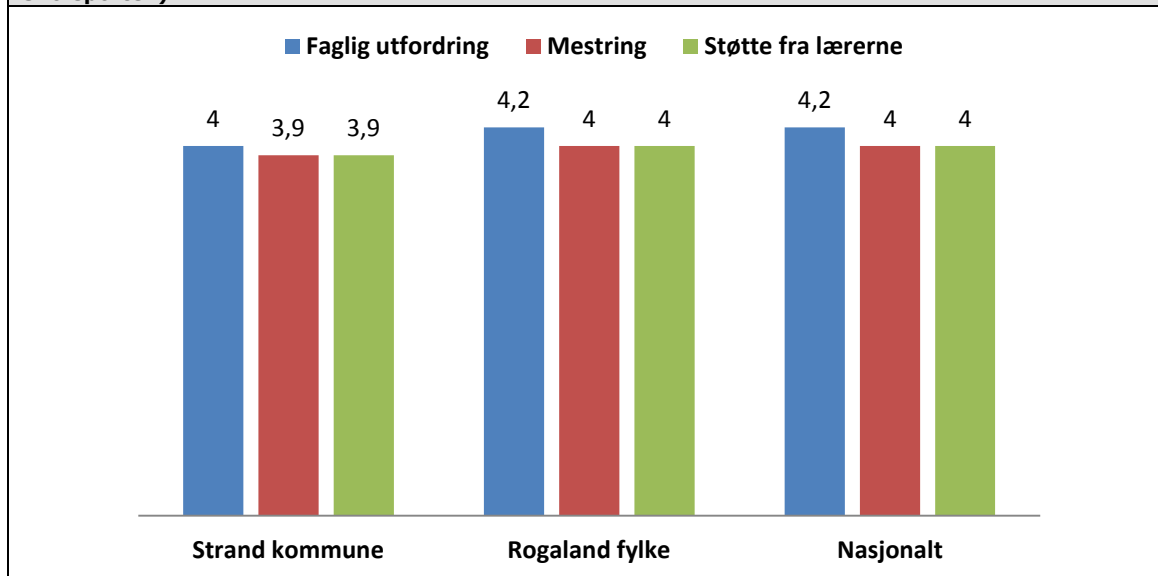
Vi har plukket ut svarene knyttet til tema som faglig utfordring, mestring og veiledning til lærerne. Hvilke spørsmål elevene ble stilt er gjengitt i rapportens vedlegg. Figur 16 og 17 viser svarene på syvende og tiende trinn høsten 2014:

Figur 16 – Resultater på syvende trinn knyttet til elevenes opplevelse av faglig utfordring, mestring og faglig veiledning fra lærerne, hentet fra elevundersøkelsen 2014 (Kilde: Skoleporten).



Kommentar og vurdering: Hovedinntrykket er at resultatene i Strand skiller seg lite fra snittet i Rogaland og på nasjonalt nivå.

Figur 17 – Resultater på tiende trinn knyttet til elevenes opplevelse av faglig utfordring, mestring og faglig veiledning fra lærerne, hentet fra elevundersøkelsen 2014 (Kilde: Skoleporten).



Kommentar og vurdering: Hovedinntrykket er at resultatene i Strand skiller seg lite fra snittet i Rogaland og på nasjonalt nivå. Samtidig ser vi at Strand ligger under både snittet i Rogaland og snittet nasjonalt på samtlige indikatorer.

2.7.2 TILBAKEMELDINGER FRA FORESATTE

Revisjonen har fått anledning til å intervju foresatte til fem av de ni tilfeldig utvalgte elevene som ble gjenstand for mappegjennomgang. Vår undersøkelse er av begrenset omfang og resultatene må tolkes med forsiktighet.

De foresatte ble stilt spørsmål om;

- Samarbeidet med skolen
- Informasjonsutvekslingen med skolen
- Hvorvidt de har opplevd fremgang hos barnet
- Eventuelle forbedringsforslag

Hovedinntrykket er at de intervjuede sier seg fornøyde med tilbudet om spesialundervisning ved skolene i Strand:

Undervisningstilbudet oppleves som bra og deres inntrykk er at lærerne gjør en god jobb. De har ofte kontakt med skolen, og får opplysninger om hvordan eleven fungerer i lag med de andre elever og faglig utvikling. Flere forteller også om gode samtaler med PP-tjenesten. Samtlige oppgir at barnet har gjort fremskritt etter at spesialundervisningen ble iverksatt.

Flere etterlyser imidlertid mer konkret informasjon om hva som blir gjennomgått i undervisningen, og hva som er direkte knyttet til vedtaket om spesialundervisning. Hvilke oppgaver blir gjennomgått og hva kan eventuelt barnet øve mer på hjemme? En fo-

resatte sier det slik: «Min sønn er under kritisk grense på kartleggingsprøvene, men jeg vet ikke konkret hvordan jeg kan jobbe for å få ham over kritisk grense».

En annen innvending er at tilbudet om spesialundervisning i perioder har falt bort grunnet sykefravær blant lærerne. Sykefravær bør ikke medføre at tilbudet faller helt bort. Skolen bør også ta med i sine vurderinger at å trekke eleven ut av undervisningen ikke alltid er til det gode – eleven går glipp av ordinær undervisning og kan risikere stigmatisering. Skolen bør også vurdere om den læreren som skal ha spesialundervisningen er tilstrekkelig kvalifisert til oppgaven.

VEDLEGG

Om forvaltningsrevisjon

I kommunelovens [§ 77.4](#) pålegges kontrollutvalgene i fylkeskommunene og kommunene å påse at det gjennomføres forvaltningsrevisjon. Forvaltningsrevisjon innebærer systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Lovens bestemmelser er nærmere utdypet i revisjonsforskriftens [kapittel 3](#) og kontrollutvalgfskriftens [kapittel 5](#).

Revisjon i norsk offentlig sektor omfatter både regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon, i motsetning til i privat sektor hvor kun regnskapsrevisjon (finansiell-) er obligatorisk.

Rogaland Revisjon IKS utfører forvaltningsrevisjon på oppdrag fra kontrollutvalget i kommunen. Arbeidet er gjennomført i henhold til [NKRF](#) sin standard for forvaltningsrevisjon, [RSK 001](#). Les mer på www.rogaland-revisjon.no.

Denne rapporten er utarbeidet av forvaltningsrevisor Frode K. Gøthesen og gjennomgått av fagansvarlig for forvaltningsrevisjon, Bernt Mæland.

Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er krav eller forventninger som revisjonen bruker for å vurdere funnene i undersøkelsene. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området, for eksempel lovverk og politiske vedtak. I dette prosjektet er følgende kriterier anvendt:

- Opplæringslovens § 1-3 om tilpasset opplæring
- Opplæringsloven § 5-6 med tilhørende forskrifter
- Opplæringsloven § 13-10 om kommunens skoleeieransvar og krav til forsvarlig kvalitetssystem.
- Forvaltningsloven §§ 6, 18 og 19
- Den gode skole i Strand - Utviklingsplan 2011-15
- Sammenligninger med andre kommuner

Opplæringsloven § 1-3 stiller krav om å tilpasse opplæringen til den enkelte elevs evner og forutsetninger, mens § 5-6 stiller krav om at elever som ikke får eller kan få tilfredsstillende utbytte av ordinær opplæring, skal få spesialundervisning. For disse elevene stilles det visse krav til dokumentasjon. Blant denne dokumentasjonen finner vi enkeltvedtak som skal oppfylle kravene i forvaltningsloven. Opplæringsloven § 13-10 spesifiserer at kommunen som skoleeier skal ha et forsvarlig system for å vurdere om kravene i opplæringsloven blir fulgt. I kommunens overordnede plan for grunnskolene, «Den gode skole i Strand - Utviklingsplan 2011-15», finner vi et felles resultatmål som alle skolene skal jobbe etter. Samtlige av disse kravene som nevnt i dette avsnitt er brukt som revisjonskriterier i dette prosjektet. Dette innebærer at funnene i de undersøkelser som er gjennomført er vurdert opp mot disse.

Metode

Metodisk er det benyttet dokumentanalyse og intervju, samt sammenligninger (mot seg selv over tid og andre kommuner). I Strand finner vi fem kommunale skoler, og tre av dem er valgt ut. Skolene er valgt ut fra hensynet til spredning i klassetrinn, geografisk lokalisering og størrelse. I rapporten har vi også benyttet aggregerte data KOSTRA for å få et mest mulig representativt bilde.

Prosjektet avgrenses til å omfatte skoleelever, og ikke barnehagebarn. Andre avgrensninger vil bli foretatt underveis i prosjektet. Prosjektet er gjennomført ved hjelp av dokumentanalyse og intervju. Dokumentanalysen har tatt for seg aktuelle planer, rutiner og interne dokumenter (inklusive gjennomgang av elevmapper) i kommunen. Elevene som ble gjenstand for mappegjennomgang ble tilfeldig plukket ut, ut fra en komplett liste over elever. Alle elevene har det til felles at henvisning er sendt til PP-tjenesten grunnet mistanke om behov for spesialundervisning. Informasjon fra disse er supplert med intervju av ansatte i PP-tjenesten og skoler.

Flere og varierte metodikker bidrar til å øke treffsikkerheten i prosjektet. I prosjektet dras det veksler på tidligere forvaltningsrevisjon i Strand kommune, «Tilpasset opplæring» fra 2011, samt tilsvarende forvaltningsrevisjoner i andre kommuner.

Verifisering av intervju har foregått under utarbeidelsen av fortløpende notater i intervjuet, samt ved å sørge for et visst antall respondenter.

Intervjuede personer:

- Rådmann Jon Ola Syrstad
- Kommunalleder opplæring og oppvekst, Marianne Skogerbø
- Skolefaglig rådgiver Guro Margrethe Harboe Ur

- Rektor ved Nordre Strand Oppvekstsenter, Gunn Marte Bull
- Spesialpedagogisk leder ved Nordre Strand Oppvekstsenter, Reidun Vasstveit

- Rektor ved Tau ungdomsskole, Ruth Nina Fiskå Rypestøl
- Spesialpedagogisk leder ved Tau ungdomsskole, Tone Karin Bø

- Rektor ved Resahaugen skole, Målfrid Rake
- Påtroppende rektor Resahaugen skole, Gerd Næss Barka
- Spesialpedagogisk leder ved Resahaugen skole, Målfrid Oftedal

- Leder for PP-tjenesten Midt-Ryfylke, Malin Smith
- Saksbehandler ved PP-tjenesten Midt-Ryfylke, Kjersti Hatleskog
- Saksbehandler ved PP-tjenesten Midt-Ryfylke, Marit Hjorthaug Andersen

- FAU-leder skoleåret 2013/14, Resahaugen skole, Arve Aanestad
- FAU-leder skoleåret 2014/15, Nordre Strand oppvekstsenter, Bente Sigmundstad
- FAU-leder skoleåret 2014/15, Tau ungdomsskole, Sidsel Heng Walaunet

Vi har tillegg fått muligheten til å intervju foresatte til fem av de ni elevene som ble tilfeldig plukket ut i gjennomgangen av enkelt saker.

Skriftlige dokumenter:

- Revisjonen har gjennomgått tre elevmapper fra hver av følgende skoler:
Nordre Strand oppvekstsenter, Resahaugen skole og Tau ungdomsskole. Alle ni elever har det til felles at henvisning er sendt til PP-tjenesten. Ikke alle har fått vedtak om spesialundervisning. I tillegg har revisjonen gjennomgått den sakkyndige vurderingen til disse elevene

- Den gode skole i Strand - Utviklingsplan 2011-15

Mer om fordeling av kostnadene til den interkommunale PP-tjenesten

Rådmannen i Strand kommune har høsten 2015 tatt initiativ til å lage en ny økonomisk fordelingsmodell som tar høyde for administrative utgifter og avstand. Forslaget som legges frem fordeler kostnadene i en fast del og en variabel del. Fastprisen utgjør 35 prosent av vertskommunens totale kostnader knyttet til PP-tjenesten, og blir fordelt likt mellom de fire kommunene i samarbeidet. De resterende 65 prosent av kostnadene blir fordelt på grunnlag av antall barn 0 – 16 år i kommunene i samarbeidet. Administrativt har Strand fått positiv tilbakemelding fra de andre rådmennene, og saken kommer til politisk behandling før jul.

Mer om resultatmålet i «Den gode skole i Strand»

Planen spesifiserer ikke hvilke resultater det her dreier seg om – er det tale om nasjonale prøver, standpunkt karakterer, eksamens karakterer, grunnskolepoeng eller samtlige? De nasjonale prøvene er forøvrig en årlig landsomfattende, obligatorisk kartlegging av grunnskoleelevenes basiskunnskaper i fagene engelsk, lesing og regning. Prøvene er ikke ment å måle elevenes kunnskapsnivå, men i hvilken grad de behersker nødvendige, grunnleggende ferdigheter i fagene, samt deres evne til å nyttiggjøre seg disse basiskunnskapene og ferdighetene. Lesing er en grunnleggende ferdighet. Med det menes en ferdighet man behøver i alle fag. Derfor er leseferdighet spesielt viktig i tilegnelsen av kunnskaper. Av denne grunn velger også vi å trekke frem disse resultatene for å kunne si noe om målsettingen i gjeldende plan er nådd.

Tilleggsinformasjon til tabelloversikt antall saker til PP-tjenesten

Ved utgangen av 2014 hadde PP-tjenesten til sammen 657 saker (totalt fra alle de fire kommunene) hvor PP-tjenesten er involvert. Dette er saker som omhandler elever som trenger en eller annen form for oppfølging. Hvor langt man er kommet i saksgangen, vil dog variere:

Vedkommende kan ha fått saksbehandler (eller skal få dette da vedkommende sak er i en inntaksfase), vedkommende er under utredning eller får annen oppfølging. Annen oppfølging kan være veiledningsbehov til skolen/barnehagen, kompetanseheving til personene rundt barnet/eleven og vanskene den/ de har.

Oversikt over Utdanningsdirektoratets kartleggingsprøver, frivillige og obligatoriske (på Nordre Strand Oppvekstsenter gjennomføres alle):

- Lesing- papirprøve:
Prøvene er for 1., 2. og 3. trinn, og gjennomføres 13. april - 30. april.
Alle leseprøvene er obligatoriske.
- Regning- papirprøve
Prøvene er for 1., 2. og 3. trinn, og gjennomføres 13. april - 30. april.
Prøven i regning 2. trinn er obligatorisk. Prøvene for 1. og 3. trinn er frivillige.
- Engelsk- elektronisk prøve
Prøven er for 3. trinn og gjennomføres 2. mars til 20. mars.
Prøven i engelsk er frivillig.
- Digitale ferdigheter- elektronisk prøve
Prøven er for 4. trinn og gjennomføres 2. mars til 20. mars. Prøven i digitale ferdigheter er frivillig.

Informasjon om SOL-metoden:

- Et system/ verktøy for å fastslå hvor elevene er i sin leseutvikling
- Et program for kompetanseheving for lærere
- Et verktøy der hver elev skal følges i sin leseutvikling gjennom alle ti årene
- Et verktøy for tilbakemelding til elever og foresatte

- Verktøyet er ment som kontinuerlig observasjon, mer enn et kartleggingsverktøy

Lærerne som arbeider etter SOL-metoden kartlegger elevens evne til å lese. Metoden opererer med en ferdighetsskala med ti ulike nivåer. Elevens ferdigheter blir registrert i et digitalt kartleggingsverktøy. Nedenfor følger et kort utvalg av hva som kjennetegner de ulike trinnene:

1. Føralfabetisk lesing. Elevene kjenner igjen navnet sitt, lesingen bygger på visuelle særtrekk av ordene. De viser interesse for tekstens innhold og betydning av ord og viser interesse for å leke med språket, rim, regler og sanger.

2. Begynnende alfabetisk lesing. Her har elevene kunnskap om noen bokstaver. De "leser" ord ved å bruke de bokstavene de kan, kombinert med visuelle særtrekk ved ordet og kontekstuelle holdepunkter.

3. Tidlig fonologisk lesing. Da har elevene tilegnet seg det alfabetiske prinsipp. De kan lytte ut enkle, lydrette ord og binde sammen oppleste lyder i korte, lydrette ord til ord.

4. Automatisert fonologisk lesing. Elevene har automatisert de enkle bokstav/lyd-assosiasjonene + diftongene. De kan gjenkjenne, skrive og benevne alle bokstavene og avkode noen ord ved hjelp av lydbindingsstrategien. De klarer å gjenkjenne noen av de mest vanlige småord.

5. Tidlig ortografisk lesing. Nå øker antall parate ordbilder. Stadig flere ord gjenkjennes umiddelbart, også uregelrette ord. Elevene tilegner seg kunnskap om lesing av ord med enkel og dobbel konsonant. De bruker fonologisk strategi som "back-up" ved vanskelige og ukjente ord med vanskelige ortografiske mønstre.

6. Automatisert ordgjenkjenning. Nå har elevene automatisert de komplekse grafemene. Ordavkodingen er automatisert og krever lite kognitive ressurser.

7. Økt automatisert leseflyt. Dette er et prosessstrinn som må sjekkes/soles flere ganger i løpet av mellom-/ungdomstrinn. Setningslesingen er automatisert. Elevene øker lesehastigheten på stadig vanskeligere tekster uten at det går ut over sikkerhet og forståelse. De kan lese og forstå, også lange og kompliserte tekster, og de kan lese og følge oppgaver og instruksjoner.

8. Strategisk lesing. Elevene kan bruke ulike begrep til å samtale om hvilke type tekst de har med å gjøre, -fagtekst eller skjønnlitteratur. De kan også bruke begreper som beskriver kjennetegn ved ulike sjangrer innenfor hver hovedgruppe. Elevene kan aktivere og bruke sine bakgrunnskunnskaper i møte med tekst.

9. Bevisst strategisk lesing. Elevene bruker og velger rett strategi etter formålet med lesingen. De tar ansvar for, og kan reflektere rundt egen læreprosess. De benytter gjerne metakognitive lognotater. Mestrer formelle trekk som ortografi, syntaks, tekstbinding og struktur.

10. Voksen, litterær lesing. Nå leser elevene med innsikt, trekker slutninger, analyserer og reflekterer på høyt nivå. De integrerer kunnskap fra mange kilder og kan gi en fortolkning av innholdet. Mestrer skrive av tekster i ulike sjanger. Tar i bruk et variert og presist ordforråd for å kunne uttrykke nyanser i argumenterende, reflekterende, fortellende og skildrende tekster.

For å oppnå framgang hos elevene, gis elevene tekster tilpasset den enkelte elevs nivå og som trener leseutvikling. Elevene blir ikke bare testet om de kan lese, men også om de virkelig forstår det de leser. Målet er at elevene skal bli i stand til å tilegne seg kunnskap gjennom lesing. For å trene på dette, gis eleven en oppgave i tilknytning til teksten: Finn nøkkelord eller substantiv, lag spørsmål og svar. Alle foresatte har fått en veileder som sier konkret hvordan de skal jobbe sammen med sitt barn med lesingen hjemme.

Eksempel: Elevene leser tegneserier. Oppgaven vil være å gjenfortelle historien i tegneserien foran klassen. Dermed får eleven trening i å huske historien og å kunne gjengi.

Eksempel: Leser man en skjønnlitterær bok, kan man få i oppgave å finne miljøbeskrivelser, personbeskrivelser og handlingstopp, for eksempel.

Informasjon om nasjonale prøver og resultater

Hittil har det ikke vært mulig å bruke resultatene fra nasjonale prøver til å måle utvikling over tid. Dette innebærer at endringer fra ett år til et annet ikke kan tolkes sikkert som en reell endring i hvor godt elevene mestrer grunnleggende ferdigheter. En forbedring kan skyldes at årets elever mestrer grunnleggende ferdigheter bedre, eller at andre elever har prestert svakere, eller en kombinasjon av disse. Statistikken for små skoler og kommuner vil dessuten være sårbare for enkeltprestasjoner. Endringer fra ett år til et annet må av denne grunn tolkes med forsiktighet.

Fra og med inneværende skoleår har Utdanningsdirektoratet endret prøvene og poengutregningen slik at det fremover skal være mulig å måle utviklingen over tid.

Tabell 1 i vedleggsdel – Resultater på nasjonale prøver i lesing, regning og engelsk, femte trinn på Nordre Strand (Kilde: Nordre Strand oppvekstsenter).

	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016
Lesing	Under	Over	På	Under	Under	På
Regning	over	under	Over	Under	Under	På
Engelsk	Over	X	over	På	Under	Over

Kommentar: Som vi ser, har Nordre Strand ikke alltid ligget under målet i kommunens utviklingsplan.

Tabell 2 i vedleggsdel – Resultater på nasjonale prøver i engelsk, lesing og regning femte trinn, sammenlignet med landssnitt (Kilde: Skoleporten).

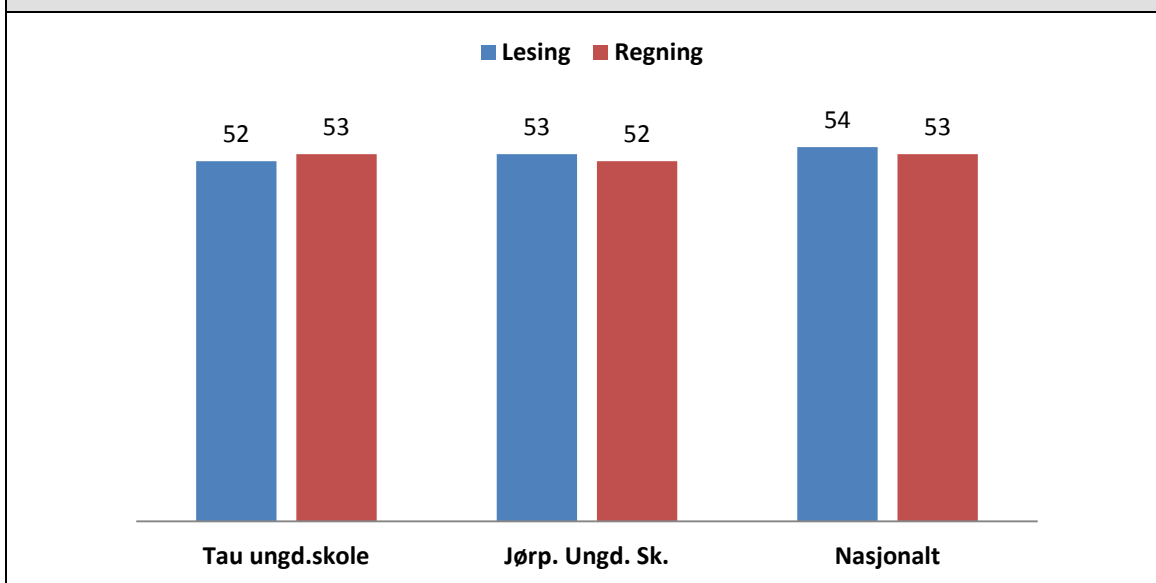
Indikator og nøkkeltall	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014
Strand kommune - Engelsk	1,9	1,9		1,9	2,0
Rogaland fylke - Engelsk	2,0	2,0		2,0	2,0
Nasjonalt - Engelsk	2,0	2,0		2,0	2,0
Strand kommune - Lesing	1,8	1,7	2,0	1,7	1,7
Rogaland fylke - Lesing	1,9	2,0	2,0	1,9	1,9
Nasjonalt - Lesing	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Strand kommune - Regning	1,9	1,8	1,9	1,9	1,8
Rogaland fylke - Regning	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Nasjonalt - Regning	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0

Kommentar: Det er naturlig å sammenligne resultatene med det nasjonale snittet det enkelte år. Dersom vi sammenligner resultatene på femte med åttende trinn, ser vi at resultatene er noe dårligere på femte trinn. Dette har vært tilfellet de fleste årene.

Tabell 3 i vedleggsdel – Resultater på nasjonale prøver i engelsk, lesing og regning åttende trinn 2009-2013, sammenlignet med landssnitt (Kilde: Skoleporten).

Indikator og nøkkeltall	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014
Strand kommune - Engelsk	3,0	3,1	2,9	3,0	3,0
Rogaland fylke - Engelsk	3,0	3,1	3,1	3,1	3,1
Nasjonalt - Engelsk	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Strand kommune - Lesing	2,9	3,0	3,2	3,0	2,9
Rogaland fylke - Lesing	3,0	3,0	3,1	3,1	3,1
Nasjonalt - Lesing	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1
Strand kommune - Regning	3,0	3,0	3,2	3,0	3,0
Rogaland fylke - Regning	3,2	3,2	3,2	3,2	3,1
Nasjonalt - Regning	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1

Kommentar og vurdering: Hovedinntrykket er at resultatene i Strand skiller seg lite fra snittet i Rogaland og på nasjonalt nivå. Resultatene fra 2014-15 viser faktisk at Strand ligger på eller over det nasjonale snittet.

Figur 1 i vedleggsdel – Resultater på nasjonale prøver, niende trinn 2014-15 (Kilde: Skoleporten).

Kommentar: Tau ungdomsskole er innenfor målsettingen i regning, men ellers er målet ikke nådd. Men differansen er heldigvis ikke stor.

Tabell 4 i vedleggsdel – Andel og antall elever med spesialundervisning på den enkelte skole (Kilde: GSI og Strand kommune).

	Resahaugen	Fjelltun	Tau skule	Nordre Strand	Jørpeland ungdomsskole	Tau ungdomsskole
2014-2015						
Elevtall ved skolen	429	307	399	74	356	205
Elever som er tilrådd spesialundervisning	34	40	30	7	51	26
Andel elever med spesialundervisning	8 %	13 %	8 %	9 %	14 %	13 %
2013-2014						
Elevtall ved skolen	448	307	383	72	343	215
Elever som er tilrådd spesialundervisning	37	40	26	5	47	31
Andel elever med spesialundervisning	8 %	13 %	7 %	7 %	14 %	14 %
2012-2013						
Elevtall ved skolen	422	331	366	72	325	220
Elever som er tilrådd spesialundervisning	32	44	28	6	38	29
Andel elever med spesialundervisning	8 %	13 %	8 %	8 %	12 %	13 %

Spørsmål elevene ble stilt i Elevundersøkelsen 2014

Elevene blir bedt om å gi sin vurdering på en skala fra 1 til 6, hvor seks er mest positivt.

- **Faglig utfordring**
 - Får du nok utfordringer på skolen?

- **Mestring**
 - Får du lekser som du greier å gjøre på egenhånd?
 - Tenk på når du får arbeidsoppgaver på skolen som du skal gjøre på egen hånd.
 - Hvor ofte klarer du oppgavene alene?
 - Tenk på når lærerne går gjennom og forklarer nytt stoff på skolen. Hvor ofte forstår du det som lærerne gjennomgår og forklarer?

- **Støtte fra lærerne**
 - Lærerne hjelper meg slik at jeg forstår det jeg skal lære
 - Når jeg har problemer med å forstå arbeidsoppgaver på skolen, får jeg god hjelp fra lærerne.
 - Opplever du at lærerne behandler deg med respekt?
 - Opplever du at lærerne bryr seg om deg?
 - Opplever du at lærerne dine har tro på at du kan gjøre det bra på skolen?



Rogaland Revisjon IKS

Lagårdsveien 78
4010 Stavanger

Tlf 40 00 52 00
Faks 51 84 47 99

www.rogaland-revisjon.no