



FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT

ASKIM KOMMUNE

2019

---

# Spesialundervisning- tidlig innsats og medvirkning





<b>1</b>	<b>Forord og prosjektmandat</b> .....	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Sammendrag</b> .....	<b>6</b>
<b>3</b>	<b>Innledning</b> .....	<b>9</b>
3.1	Problemstillinger .....	9
3.2	Avgrensning av prosjektet.....	9
3.3	Revisjonskriterier .....	9
3.4	Revisjonsmetoder .....	9
<b>4</b>	<b>Problemstilling 1:</b> .....	<b>11</b>
4.1	Innledning.....	11
4.2	Revisjonskriterier .....	12
4.3	Pedagogiske strategier som fremmer tilpasset opplæring .....	13
4.3.1	Kvalitetsplan for Askimskolen.....	13
4.3.2	Observasjon og deltakelse .....	18
4.3.3	Coachende samtaler .....	20
4.3.4	Kunnskapsbasert ledelse.....	22
4.3.5	Lærende møter.....	23
4.3.6	Rutiner for oppfølging av den enkelte elev.....	24
4.3.7	Standarder for læringsøkter.....	25
4.3.8	Sosiale ferdigheter .....	26
4.3.9	Medarbeiderobservasjon .....	27
4.3.10	Samlet vurdering til revisjonskriterium 1 .....	28
4.4	Vurdering av behov for spesialundervisning.....	29
4.4.1	Felles forståelse blant lærerne .....	29
4.4.2	System for kartlegginger .....	30
4.4.3	Melding til rektor ved behov.....	33
4.4.4	Vurdere både individ- og systemfaktorer.....	35
4.4.5	Felles forståelse for hva eleven skal lære .....	36
4.4.6	Vurdere, prøve ut og evaluere tiltak før henvisning til PPT.....	38
4.5	Forsvarlig system .....	39
4.6	Tidlig innsats .....	43
4.6.1	Styrke tilpasset opplæring 1.-4. trinn .....	43
4.6.2	Intensiv opplæring i lesing, skriving og regning .....	47
4.7	PPT som bidragsyter i arbeidet med tilpasset opplæring .....	47
4.7.1	Kompetanse til organisasjons- og kompetanseutvikling .....	47
4.7.2	PPT er tilgjengelig og medvirker til helhet og sammenheng.....	49
4.8	Kjent og implementert .....	50
4.9	Konklusjon på problemstilling opp mot revisjonskriterier: .....	51
4.10	Anbefalinger til problemstilling 1.....	52

<b>5</b>	<b>Problemstilling 2</b> .....	<b>53</b>
5.1	Revisjonskriterier .....	53
5.2	Lovpålagte samarbeidsorganer .....	53
5.3	Foreldredialog gjennom året .....	54
5.4	Foreldresamarbeid i saker om spesialundervisning .....	55
5.4.1	Dialog i bekymringsfasen.....	55
5.4.2	Begrunnelse av vedtak som avviker fra sakkyndig vurdering .....	56
5.4.3	Skolen skal gjøre undersøkelser dersom elev eller foresatte krever det .....	58
5.4.4	Samtykke før henvisning og vedtak .....	60
5.4.5	PPT skal rådføre seg med elevens foreldre .....	60
5.5	Konklusjon på problemstilling opp mot revisjonskriterier .....	61
5.6	Anbefalinger til problemstilling 2 .....	61
<b>6</b>	<b>Rådmannens bemerkninger</b> .....	<b>63</b>
<b>7</b>	<b>KILDEHENVISNINGER</b> .....	<b>64</b>
<b>8</b>	<b>VEDLEGG</b> .....	<b>65</b>

# 1 Forord og prosjektmandat

Revisjonen skal i henhold til kommuneloven og forskrift om revisjon<sup>1</sup> utføre forvaltningsrevisjon. Etter forskriften innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. God kommunal revisjonsskikk er å følge RSK 001; Standard for forvaltningsrevisjon, utarbeidet av Norges kommunerevisorforbund NKRF. Dette forvaltningsrevisjonsprosjektet *Spesialundervisning – tidlig innsats og medvirkning*, er gjennomført i henhold til RSK 001. Prosjektet er gjennomført etter plan for forvaltningsrevisjon vedtatt i kontrollutvalget og bystyret i Askim kommune, jmfør følgende vedtak:

*Kontrollutvalget vedtar Prosjektbeskrivelse 1 for forvaltningsrevisjonsprosjekt «Grunnskole / tidlig innsats / spesialundervisning» som skal gjennomføres høsten 2017:*

- Har kommunen rutiner/system som ivaretar kravet om tilpasset opplæring og vurdering av elevenes behov for spesialundervisning? – herunder:
  - Har kommunen iverksatt tiltak for å ivareta krav om tidlig innsats?
  - Bidrar PPT aktivt i arbeidet med tilpasset opplæring?
  - Er systemene kjent og implementert i aktuelle virksomheter?
- Har kommunen en tilfredsstillende og enhetlig praksis for medvirkning og samarbeid med elever og foreldre, herunder i forbindelse med saker om spesialundervisning?

Etter kommuneloven skal revisor rapportere resultatene av sin revisjon og kontroll til kontrollutvalget.

Prosjektet er gjennomført etter vedtatt prosjektbeskrivelse i tidsrommet 1.10.2017 – 1.3.2019. Rapporten er oversendt kommunen for verifisering.

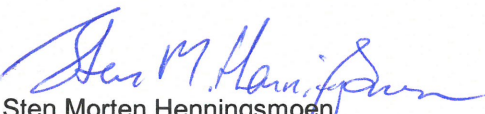
Prosjektansvarlige revisors habilitet og uavhengighet sett opp mot kommunen og den undersøkte virksomheten er vurdert, og revisjonen finner ansvarlig revisor habil til å utføre prosjektet.

Prosjektet er gjennomført av forvaltningsrevisor Sten Morten Henningsmoen. I tillegg har stedlig revisor Unni Torp og fagansvarlig forvaltningsrevisor Frank Willy Vindlöv Larsen deltatt i informasjonsinnsamlingen og prosjektarbeidet.

Revisor vil takke kontaktperson, og andre som har deltatt i prosjektet, for hyggelig samarbeid i forbindelse med prosjektarbeidet.

Indre Østfold Kommunerevisjon IKS  
Rakkestad 20.05.2019

  
for Rita Elnes  
Distriktsrevisor

  
Sten Morten Henningsmoen  
Forvaltningsrevisor

---

<sup>1</sup> Kommunelovens kapittel 12 § 78 og forskrift om revisjon av 1.juli 2004 kapittel 3 § 6.

## 2 Sammendrag

Temaet spesialundervisning har vært gjenstand for en rekke forvaltningsrevisjonsprosjekter i norske kommuner. Oppvekstsektoren utgjør en stor del av kommunenes volum, og spesialundervisning kan utløse rett til omfattende oppfølging hos enkeltelever og dermed båndlegge vesentlige summer for skolene. Samtidig har tilbudet som gis stor betydning for elevens faglige og sosiale utvikling. I dette prosjektet har revisjonen undersøkt hvordan fire av barneskolene i Askim kommune arbeider med spesialundervisning. I den første problemstillingen har hovedfokus vært på arbeidet som gjøres i forhold til tilpasset opplæring og tidlig innsats, altså før et eventuelt vedtak om spesialundervisning fattes. I den andre problemstillingen har hovedfokus vært på dialog og samarbeid med foresatte i saker som omhandler spesialundervisning.

I prosjektet har revisjonen arbeidet etter følgende problemstillinger:

1. Har kommunen rutiner/system som ivaretar kravet om tilpasset opplæring og vurdering av elevenes behov for spesialundervisning? – herunder
  - a. Har kommunen iverksatt tiltak for å ivareta krav om tidlig innsats?
  - b. Bidrar PPT aktivt i arbeidet med tilpasset opplæring?
  - c. Er systemene kjent og implementert i aktuelle virksomheter?
2. Har kommunen en tilfredsstillende og enhetlig praksis for medvirkning og samarbeid med elever og foreldre, herunder i forbindelse med saker om spesialundervisning.

Revisjonskriteriene – altså det kommunen og skolene er målt opp mot – er hentet fra Opplæringslova, Forskrift til opplæringsloven, veiledere og andre skriv fra Utdanningsdirektoratet, samt fra kommunens egne Kvalitetsplan for Askimskolen 2015-2018.

Revisjonens undersøkelser viser at kommunen gjennom blant annet arbeidet med kvalitetsplanen, utvikling av Askim-modellen, implementering av verktøy som TiEy og Cooperative Learning, samt rutiner for kartlegginger og oppfølging av elever har rutiner og systemer som ivaretar kravet om tilpasset opplæring på en god måte. Revisjonen vurderer at de systemer og rutiner kommunen har innført til dels fanger opp de syv strategiene Utdanningsdirektoratet trekker fram som fremmer tilpasset opplæring.

Revisjonen vurderer at skolene har klart å prioritere på en slik måte at kravet om tilpasset opplæring som gjaldt fram til 1.8.2018 ble ivaretatt. Gjennom dette har også skolene allerede bygget opp et tilbud om tidlig innsats gjennom intensive kurs i lesing og skriving i henhold til kravet om tidlig innsats som gjelder fra 1.8.2018. På tidspunkt for revisjon var det ikke ved noen av skolene etablert et tilsvarende kurs i regning, slik loven krever.

Revisjonens undersøkelser viser at både skolene og PPT ønsker et tettere samarbeid i «førøppmeldingsfasen» - at PPT bidrar aktivt i arbeidet med tilpasset opplæring. Det er også utarbeidet sentrale rutiner for dette gjennom Askim-modellen. Allikevel viser undersøkelsene at samarbeidet ikke er gjennomført etter intensjonen. Revisjonen vurderer at dette skyldes ressursmessige utfordringer. Det er etter revisjonens oppfatning viktig at kommunen fremover iverksetter tiltak som sikrer et slikt samarbeid. Dette er viktig for å sikre et godt tilpasset opplæringstilbud til elevene.

Det er revisjonens oppfatning at de nevnte rutinene og systemene i stor grad er både kjent og implementert i skolene. Det er imidlertid noen forskjeller mellom skolene, slik at revisjonen vurderer det som hensiktsmessig å fortsette arbeidet ved skolene og oppfølgingen fra kommunens side når det gjelder implementering og videreutvikling.

Revisjonen er av den oppfatning at kommunen bør videreutvikle sitt internkontrollsystem for å sikre kravet om skoleeiers ansvarlige system i opplæringsloven. Blant annet vurderer revisor at skoleeier bør formalisere sin dialog med og oppfølging av skolene for i større grad å sikre en oversikt over om lovens krav overholdes. Revisjonen vurderer også at kommunen og skolene bør ta systematisk i bruk en form

for risikovurdering for å avdekke potensielle forbedringsområder eller utfordringer skolene har. Dette som et grunnlag for videre utviklingsarbeid tilpasset den enkelte skole.

Revisjonens undersøkelser viser at skolene har etablert de lovpålagte organene for foreldresamarbeid og elevmedvirkning. Kommunen har imidlertid et forbedringspotensial når det gjelder rutiner og informasjon for disse organene.

Det er videre revisjonens oppfatning at skolene – og lærerne – generelt har et tett samarbeid med foresatte når det gjelder oppfølging av den enkelte elev. Tilbakemeldinger fra PPT tyder imidlertid på at det fortsatt er behov for å ha et fokus på foreldremedvirkning i før oppmeldingsfasen i saker som gjelder spesialundervisning, da det forkommer tilfeller der medvirkningen ikke har vært tilstrekkelig.

Revisjonen finner også at det er behov for at kommunen gjennomgår sine rutiner og sin praksis når det gjelder saksbehandling knyttet til enkeltvedtak. Revisjonen fant at det var tilfeller der det ikke var fattet enkeltvedtak etter at sakkyndig vurdering er gjennomført. Revisjonen fant videre behov for at kommunen utarbeider rutiner som tydeliggjør skolens plikt til å undersøke elevens behov for spesialundervisning når foreldre krever dette – og at saken da skal henvises til PPT for sakkyndig vurdering. Likeledes fant revisjonen at det ikke var rutiner eller praksis for å innhente samtykke fra foresatte før vedtak om spesialundervisning fattes. Disse punktene vurderer revisor som viktige for å ivareta foresattes formelle klagerett og medvirkning i saker om spesialundervisning.

Revisjonens anbefalinger fremkommer i sammendraget og i avsnittene 4.10 og 5.7.

## REVISJONENS ANBEFALINGER:

**Anbefaling 1:** Revisjonen anbefaler at kommunen opprettholder et samlet fokus på kvalitetsutvikling i arbeidet med tilpasset opplæring innenfor de områder skolene har arbeidet med, samtidig som det gis rom for egne tilpasninger og satsinger på den enkelte skole for å ivareta skolens egne forutsetninger

**Anbefaling 2:** Revisjonen anbefaler kommunen å legge til rette for at skolene kan opprettholde ledelsesressurser til å følge opp og koordinere kvalitetsarbeidet ved skolene

**Anbefaling 3:** Revisjonen anbefaler at kommunen etablerer en mer formalisert dialog med skolene for å sikre at skoleeier har tilstrekkelig oversikt over skolenes oppfølging av krav i regelverket på området.

**Anbefaling 4:** Revisjonen anbefaler at kommunen og skolene systematisk benytter en form for risikoanalyse for å avdekke utfordringer og forbedringsområder ved den enkelte skole.

**Anbefaling 5:** Revisjonen anbefaler kommunen å vurdere en mer aktiv koordinering av kommunens system for kartlegginger for vurdering av behov for spesialundervisning

**Anbefaling 6:** Revisjonen anbefaler at skolene har et fortsatt fokus på systemperspektiv i vurdering av behov for spesialundervisning

**Anbefaling 7:** Revisjonen anbefaler at kommunen tar initiativ til en koordinert forberedelse til fagfornyelse / nye læreplaner som trer i kraft fra høsten 2020

**Anbefaling 8:** Revisjonen anbefaler kommunen å etablere tilbud om tidlig innsats innen regning ved skolene, for å tilfredsstille kravet om tidlig innsats i Opplæringslova

**Anbefaling 9:** Kommunen bør vurdere tiltak som i større grad sikrer et aktivt samarbeid mellom skoler og PPT i oppmerksomhetsfasen og arbeidet med tidlig innsats.

**Anbefaling 10:** Revisjonen anbefaler at kommunen bør gå gjennom sin praksis vedrørende informasjon om organer for elev- og foreldremedvirkning i kvalitetssystem og på kommunens nettsider for å sikre at denne informasjonen er oppdatert.

**Anbefaling 11:** Revisjonen anbefaler kommunen å ha et fortsatt fokus på foreldremedvirkning i føroppmeldingsfasen i saker om spesialundervisning, og at dette arbeidet følges opp på virksomhetsnivå

**Anbefaling 12:** Revisjonen anbefaler kommunen å iverksette tiltak som sikrer at det fattes enkeltvedtak i alle saker om spesialundervisning der det foreligger sakkyndig vurdering.

**Anbefaling 13:** Revisjonen anbefaler at kommunen utarbeider rutiner som tydeliggjør skolens plikt til å undersøke elevers behov for spesialundervisning når foreldre krever det, og at saken da skal henvises til PPT for sakkyndig vurdering

**Anbefaling 14:** Revisjonen anbefaler at kommunen utarbeider rutine og praksis for å innhente samtykke fra foresatte før vedtak om spesialundervisning fattes



## 3 Innledning

### 3.1 Problemstillinger

Problemstilling 1: Har kommunen rutiner/systemer som ivaretar kravet om tilpasset opplæring og vurdering av elevenes behov for spesialundervisning? – herunder:

- Har kommunen iverksatt tiltak for å ivareta krav om tidlig innsats?
- Bidrar PPT aktivt i arbeidet med tilpasset opplæring?
- Er systemene kjent og implementert i aktuelle virksomheter?

Problemstilling 2: Har kommunen en tilfredsstillende og enhetlig praksis for medvirkning og samarbeid med elever og foreldre, herunder i forbindelse med saker om spesialundervisning?

### 3.2 Avgrensning av prosjektet

Prosjektet er avgrenset til fire av kommunens barneskoler: Askimbyen skole, Korsgård skole, Moen skole og Rom skole. I tillegg vil PPT være omfattet av prosjektet. Således er Virksomhetene Askimskolen og Familiens hus omfattet av prosjektet.

### 3.3 Revisjonskriterier

I henhold til standard for forvaltningsrevisjon må revisor fastsette revisjonskriterier for forvaltningsrevisjonen. Revisjonskriterier, ofte kalt "foretrukket praksis", er uttrykk for krav eller forventninger til en funksjon, aktivitet, prosedyre, resultat eller lignende. Revisjonskriterier fastsettes vanligvis med basis i en eller flere av følgende kilder: lovverk, politiske vedtak og føringer, kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området og andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater.

Revisjonskriterier for dette prosjektet er blitt utledet fra:

Eksterne kriterier:

- *LOV 1998-07-17-61 om grunnskolen og den vidaregående opplæringa (Opplæringslova)*

- *FO-2006-06-23-724 - Forskrift til opplæringslova*
- *Ot.prp.nr. 46 (1997-1998) Om lov om grunnskolen og den vidaregående opplæringa (opplæringslov)*
- *Utdanningsdirektoratets veileder: Forsvarlig system §13-10 – Veileder om kravet til skoleeiere*
- *Utdanningsdirektoratets veileder for spesialundervisning*
- *Utdanningsdirektoratets veileder «Kvalitetskriterium i PP-tenesta».*
- *Udir.no – Utdanningsdirektoratets nettsider om tilpasset opplæring og spesialundervisning*

Interne kriterier:

- *Kvalitetsplan for Askimskolen 2015-2018.*

En nærmere utledning av revisjonskriterier fremkommer i vedlegg 1 til rapporten.

### 3.4 Revisjonsmetoder

Dette prosjektet er utarbeidet etter standard for forvaltningsrevisjon – RSK001.

For å besvare prosjektets problemstillinger har revisjonen gjennomført to intervjuer med virksomhetsleder for Askimskolen – ett der også skolefaglig rådgiver og representanter fra PPT deltok, ett intervju med PPT og ett intervju med ledelsen for hver av de fire skolene som er omfattet av revisjonen. Intervjumaterialet er verifisert, bortsett fra intervjuet med Moen skole der revisjonen ikke har mottatt tilbakemelding.

Det er i tillegg gjennomført en gjennomgang av et utvalg på 18 elevmapper ved de fire skolene. Under intervju med skolene og PPT fikk revisjonen overlevert dokumentasjon relatert til problemstillingene. Dette er gjennomgått. Revisjonen har også gjennomgått dokumentasjon som er tilgjengelig i skolens kvalitetssystem Compilo, samt informasjon som er tilgjengelig på kommunens nettsider.

I tillegg er det gjennomført en spørreundersøkelse, som er sendt til undervisningspersonale ved de fire skolene som er omfattet av revisjonen. Spørreundersøkelsen ble sendt til totalt 122 ansatte. 57 ansatte besvarte spørreundersøkelsen, noe som gir en svarprosent på 46,7 %. Revisjonen vurderer responsen som lav, men tilstrekkelig til å bruke i undersøkelsen. I slike undersøkelser er en svarprosent på under 50 % ganske vanlig. En svarprosent på 50-60 % ansees som rimelig god.

Revisjonen har også innhentet og analysert data fra skoleporten.no, Grunnskolenes informasjonssystem GSI og Statistisk sentralbyrås KOSTRA-database.

Revisjonen vurderer kontrollhandlingene som gyldige og pålitelige til å kunne trekke konklusjoner i prosjektet.

## 4 Problemstilling 1:

**Problemstilling 1: Har kommunen rutiner/system som ivaretar kravet om tilpasset opplæring og vurdering av elevenes behov for spesialundervisning? – herunder:**

- a) Har kommunen iverksatt tiltak for å ivareta krav om tidlig innsats?**
- b) Bidrar PPT aktivt i arbeidet med tilpasset opplæring?**
- c) Er systemene kjent og implementert i aktuelle virksomheter?**

### 4.1 Innledning

Revisor oppfatter at politikerne i Askim kommune på den ene side er opptatt av hvordan kommunen jobber for å få ned andelen elever med spesialundervisning, samtidig som de er opptatt av om elevene får den tilretteleggingen de har krav på gjennom spesialundervisning. I prosjektet er det lagt vekt på å undersøke hvordan kommunen jobber for å sikre læringsutbytte hos alle elever før det eventuelt fattes vedtak om spesialundervisning.

Opplæringsloven § 5-1 slår fast at elever som ikke har eller som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet har rett til spesialundervisning. Før retten til spesialundervisning stadfestes, gjennom at kommunen fatter vedtak om spesialundervisning, skal det foreligge en sakkyndig vurdering. Et vilkår for at retten til spesialundervisning er til stede formuleres i § 5-4, nemlig at skolen skal ha vurdert og eventuelt prøvd ut tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet med sikte på å gi eleven tilfredsstillende utbytte før det blir gjort en sakkyndig vurdering.

Kommunens – eller skolens rutiner og systemer for tilpasset opplæring innenfor den ordinære opplæringa blir derfor viktige både i forhold til å redusere andelen elever med spesialundervisning, men også for å sikre at alle elever har et tilfredsstillende læringsutbytte – både for elever som ikke har rett til spesialundervisning, men også for elever som er under utredning eller har rett til spesialundervisning.

*Tidlig innsats* er i denne sammenheng definert gjennom et eget lovkrav. Fram til 1.8.2018 skulle kommunen sørge for at den tilpassede

opplæringen i norsk og matematikk blant annet innebar særlig høy lærertetthet, og at den var særlig rettet mot elever som var svake i lesing og regning. Fra og med 1.8.2018, er dette endret til at skolen skal sørge for at elever på 1. til 4. trinn, som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skrivning eller regning, raskt får intensiv opplæring slik at forventet progresjon blir nådd.

PPT har en viktig rolle i å bistå skolene med å sikre at elever får tilfredsstillende læringsutbytte. Mandatet til PPT er todelt: På den ene side skal PPT sørge for at det utarbeides sakkyndige vurderinger. På den annen side skal PPT hjelpe skolene i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov. Prosjektet har derfor sett spesielt på PPT sin rolle i arbeidet med tilpasset opplæring.

At kommuner, eller skoler, har utarbeidet rutiner eller systemer for tilpasset opplæring betyr ikke nødvendigvis at de følges opp i tilstrekkelig grad. Prosjektet har derfor også undersøkt i hvilken grad systemene er kjent og implementert i aktuelle virksomheter.

Askimskolen har, i samarbeid med PPT, utarbeidet en modell for samarbeidet mellom PPT og skolene, samt for hva som skal være prøvd ut før en eventuell henvisning sendes PPT for utarbeidelse av sakkyndig vurdering.

## 4.2 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene for problemstilling 1 er utledet fra Opplæringslova, Utdanningsdirektoratets nettsider om tilpasset opplæring, Utdanningsdirektoratets veileder for spesialundervisning og Utdanningsdirektoratets veileder «Kvalitetskriterium i PP-tenesta» og kommunens egen «Kvalitetsplan for Askimskolen 2015-2018».

En mer utførlig utledning av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1 til denne rapporten, samt kommunens egen Kvalitetsplan for Askimskolen 2015-2018. Hvert revisjonskriterium gjennomgås i eget underavsnitt i teksten som følger, med gjennomgang av revisjonens undersøkelse og innhentede data, samt revisors vurderinger og konklusjoner. I slutten av kapittel 4 oppsummeres konklusjonene opp mot problemstillingen.

### Revisjonen har utledet følgende revisjonskriterier:

- Revisjonskriterium 1: Ved grunnskolene i Askim kommune bør det være iverksatt pedagogiske strategier som fremmer tilpasset opplæring
- Revisjonskriterium 1-1: Skoleledelsen skal observere og delta i medarbeidernes praksis
- Revisjonskriterium 1-2: Skoleledelsen skal gjennomføre coachende samtaler med medarbeiderne
- Revisjonskriterium 1-3: Skoleledelsen skal utøve kunnskapsbasert ledelse
- Revisjonskriterium 1-4: Ved skolene skal det gjennomføres lærende møter
- Revisjonskriterium 1-5: Skolene skal ha utviklet og gjennomført rutiner for oppfølging av den enkelte elev
- Revisjonskriterium 1-6: Standarder for planlegging og gjennomføring av læringsøkter er utviklet og gjennomført
- Revisjonskriterium 1-7: Sosiale ferdigheter skal være definert
- Revisjonskriterium 1-8: Planlegging, gjennomføring og vurdering skal sikre læring av sosiale ferdigheter
- Revisjonskriterium 1-9: Medarbeidere observerer hverandres praksis
- Revisjonskriterium 2: Kommunen skal ha et forsvarlig system for vurdering av om kravene om tilpasset opplæring blir oppfylt
- Revisjonskriterium 3: Det bør være en felles forståelse blant lærere ved skolen om at det er deres oppgave å vurdere forhold ved eleven som er knyttet til faglig og sosial fungering
- Revisjonskriterium 4: Skoleeier bør ha et system for hvilke kartlegginger skolen skal gjøre ved undersøkelse av om elever får tilfredsstillende utbytte av ordinær opplæring
- Revisjonskriterium 5: Det må være kjent hva slags kartlegginger som kan være aktuelle og hvor materialet er tilgjengelig
- Revisjonskriterium 6: Undervisningspersonalet skal melde fra til rektor når behov for spesialundervisning er til stede
- Revisjonskriterium 7: Skolen bør vurdere både individfaktorer og systemfaktorer før det foretas en eventuell henvisning til PPT
- Revisjonskriterium 8: Det bør være satt av tilstrekkelig tid til lokalt arbeid med læreplaner i arbeidet med å sette i verk tiltak for elever som strever faglig og/eller sosialt, slik at undervisningspersonalet har en felles forståelse for hva eleven skal lære
- Revisjonskriterium 9: Skolen bør ha vurdert og prøvd ut tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet før sakkyndig vurdering gjennomføres
- Revisjonskriterium 10: Tiltakene som prøves ut bør evalueres før en eventuell henvisning til PPT
- Revisjonskriterium 11: Kommunen skal ha et forsvarlig system for vurdering av om kravene om elevenes behov for spesialundervisning blir oppfylt

Ledelse som bidrar til oppsiktsvekkende gode resultater	
<i>Kvalitetskriterier</i>	<i>Kjennetegn</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lede og delta i medarbeidernes læringsprosesser</li> <li>• Sikre et systematisk og støttende læringsmiljø</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Observere og delta i medarbeidernes praksis</li> <li>• Gjennomføre coachende samtaler med medarbeiderne</li> <li>• Utøve kunnskapsbasert ledelse</li> <li>• Gjennomføre lærende møter</li> </ul>
Læring som bidrar til oppsiktsvekkende gode resultater	
<i>Kvalitetskriterier</i>	<i>Kjennetegn</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opplæringen er basert på gode systemer</li> <li>• Undervisningen har god struktur</li> <li>• Barn mestrer sosiale ferdigheter</li> <li>• Medarbeidere utvikler egen praksis i klasserommet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rutiner for oppfølging av den enkelte elev er utviklet og gjennomført</li> <li>• Standarder for planlegging og gjennomføring av læringsøkter er utviklet og gjennomført</li> <li>• Sosiale ferdigheter er definert</li> <li>• Planlegging, gjennomføring og vurdering sikrer læring av sosiale ferdigheter</li> <li>• Medarbeidere observerer hverandres praksis</li> </ul>

FIGUR 1 - ASKIM KOMMUNES FOKUSOMRÅDER I KVALITETSPLANEN

### 4.3 Pedagogiske strategier som fremmer tilpasset opplæring

*Ved grunnskolene i Askim kommune bør det være iverksatt pedagogiske strategier som fremmer tilpasset opplæring*

#### 4.3.1 Kvalitetsplan for Askimskolen

##### REVISJONENS UNDERSØKELSE OG INN- HENTEDE DATA

Under oppstartsintervjuene opplyste virksomhetsleder om at det er utarbeidet en kvalitetsplan for Askimskolen. Planen fokuserer på noen områder som kommunen mener gir størst effekt. Virksomhetsleder peker på at det, med bakgrunn i hva forskningen sier virker, er valgt ut 2 strategier. De to fokusområdene som er valgt ut er *ledelse og læring*.

Kvalitetsplanen er under revidering, men hovedsatsingene står. Kvalitetsplanen er utarbeidet gjennom et arbeid som strakk seg over 1 år, hvor det var innhentet bistand fra KS konsulent. Det ble, ifølge virksomhetsleder gjennomført samlinger underveis, forslag ble sendt til skolene og til PPT, for så å bli gjennomgått igjen på samlinger. Gjennom planen er det valgt en tydelig bestilling på hva de skal få til i skolene, men ikke hvordan den enkelte skole skal nå målene. Dette skal skolene jobbe fram selv, med utgangspunkt i sine forutsetninger. Det kan derfor være forskjeller mellom skolene i hvordan de velger å følge opp kvalitetsplanen. Skolene skal utarbeide egne dokumenter som beskriver hvordan de implementer kvalitetsplanen hos seg. Virksomhetsleder oppgir at skoleeier følger opp dette arbeidet tett.

Virksomhetsleder oppgir videre at prosessen med å styrke ledelse ved skolene forsterkes med

kompetanseheving og intern læring. Når det gjelder læring har kommunen fått inn i arbeidsavtaler at medarbeidere skal observere hverandre. Det fokuseres videre på sosiale ferdigheter og på leseferdigheter og lesetrening der dette ikke er på riktig nivå. Det jobbes, ifølge virksomhetsleder, mye med klasseledelse og relasjoner. For å understøtte arbeidet har Askimskolen tatt i bruk to programmer: *Tidlig innsats – Early Years (TiEy)* og *Cooperative Learning (CL)*. TiEy er tatt i bruk for 1. til 4. trinn, og har fokus på sosiale ferdigheter og leseferdigheter. CL er tatt i bruk for 4. til 10. trinn, og skal bidra til god klasseledelse. Det jobbes mye med relasjoner i forhold til gjennomføring av CL.

TiEy er et program som består av fire byggesteiner – eller puslespillbiter:<sup>2</sup>

1. Stasjonsundervisning med veiledet lesing i klasserom.
2. Tilrettelegging og tett oppfølging av elever som ikke har nådd forventet leseutvikling – Ny start.
3. Foreldredeltakelse – barn vokser på foreldrenes interesse.
4. Kontinuerlig faglig oppdatering av lærere (planlegging, refleksjon og evaluering).

Korsgård skriver på sine nettsider: «Kortfattet er dette 4 økter pr. uke á to timer med stasjonsundervisning med veiledet lese/regnestasjon. I tillegg får elever som trenger det anledning til intensivt lesetrening én til én i perioder på 4-8 uker.»

CL beskrives på Korsgård skoles nettsider noe forenklet som samarbeidslæring. CL er en lærerstyrt metode som stimulerer sosiale ferdigheter og kommunikative ferdigheter, og skal gi alle elever lik mulighet til å diskutere og fremme meninger<sup>3</sup>. CL tilbyr et sett av såkalte CL-strukturer som læreren kan benytte for å strukturere samarbeidslæring i klasserommet. Gjennom bruk av CL organiseres elever i grupper hvor de skal hjelpe og støtte hverandre og slik bidra til hverandres utvikling og læring.

<sup>2</sup> . Revisor har fått informasjon om programmet gjennom oppstartsintervju, intervju på skolene, utdelt informasjon fra enkelte skoler, samt hentet noe informasjon på internett.

## SKOLENES ARBEID MED IMPLEMENTERING

Revisor har intervjuet ledelsen ved de fire skolene Askimbyen, Korsgård, Moen og Rom. Nedenfor gjengis overordnede synspunkter på implementering av kvalitetsplanen, mens hvert enkelt kvalitetskriterium gjennomgås enkeltvis senere i rapporten.

Ved Moen skole oppgis det at skolen følger kvalitetsplanen, og at den ligger til grunn for alt pedagogisk arbeid ved skolen. Planen oppleves som lett å følge. Rektor trekker frem tre fokusområder som skal gjennomsyre alt, og som stadig trekkes fram for elever, foreldre og lærere:

1. TiEy (1.-3. trinn).
2. CL (alle trinn, men først og fremst 4. til 7. trinn)
3. Arbeid med sosial kompetanse.

Det er utarbeidet en plan for sosial kompetanse. Rektor oppgir at planen er utarbeidet gjennom en god prosess med personalet. Den er virksom på andre året nå, og er en plan som angir konkret ukentlige mål. Alle på skolen har de samme målene.

Moen skole har valgt å innføre TiEy for ett trinn av gangen, slik at det ble innført på kun første trinn for tre år siden. Per i dag brukes TiEy på 1. til 3. trinn. Rektor oppgir at Moen er en besøksskole for andre kommuner/skoler som ønsker å lære om TiEy. Når det gjelder CL oppgir rektor at de jobber litt mer med å lage gode planer. Rektor opplever at planene fra kommunens side er mer systematiske for TiEy enn for CL.

Ved Korsgård skole oppgir ledelsen at skolen har utarbeidet et eget dokument, som er brutt ned fra kvalitetsplanen. Rektor oppgir at skolen har brukt mye tid på å finne ut hvordan Korsgård skole skal jobbe, og hvilke kvaliteter skolen skal ha. Rektor beskriver dokumentet som «standarder» for hvordan opplæring skal skje på Korsgård skole. Dokumentet ble overlevert revisor ved intervjuet. Tittelen på dokumentet er «Ditt potensial – vårt ansvar», med undertittel «Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen». Dokumentet er delt inn i tre hoveddeler:

<sup>3</sup> Halvorsen, Maria Therese. *Samarbeidslæring i norske grunnskoler – En analyse av syv mastergradsavhandlinger*. Mastergradsavhandling i spesialpedagogikk. Universitetet i Stavanger. 2009



Opplæringens innhold, Vurdering og Utbytte av opplæringen. Blant punktene i dokumentet finner vi at TiEy gjennomføres på 1.-3. trinn med Ny Start, og CL benyttes på 4.-7. trinn.

Rektor trekker frem avdelingsledermodellen som Askim kommune har landet på, og mener dette er avgjørende for å få til mye av det de jobber med i denne sammenhengen.

Askimbyen skole har utarbeidet en egen kvalitetsplan – Kvalitetsplan for Askimbyen skole 2015-2018.

Rektor oppgir under intervju at hun opplever Askimskolens kvalitetsplan som veldig nyttig da den peker i en viss retning. Samtidig er den veldig generell. Askimbyen skolen har derfor utarbeidet en egen plan som konkretiserer hvordan kvalitetsplanen skal implementeres ved skolen. En av avdelingslederne beskriver det som standarder for et godt skolemiljø – som er utarbeidet sammen med personalet.

Rektor trekker videre fram at det skolene i Askim kommune jobber med nå – når det gjelder elementene i TiEy og CL, er det gjenkjennbart i verdiplattformen for fagfornyelsen som trer i kraft fra høsten 2020.<sup>4</sup> På denne måten bidrar arbeidet med kvalitetsplanen til å trygge personalet på det som kommer. Rektor beskriver slik sett planen som god, men at den er rund – slik at det kreves både systemforståelse, analysekunnskap og praksis for å kunne ivareta det handlingsrommet som skolene er gitt gjennom Askimskolens kvalitetsplan.

Det trekkes også fram at de ved Askimbyen skole opplever skillet i kvalitetsplanen, der TiEy skal være for 1.-3. trinn og CL for 4.-7. trinn som litt kunstig. På skolen er det lærere på 1.-3. trinn som jobber med CL, samtidig som elementer fra TiEy er blitt undervist for hele personalet da de vurderer at det vil kunne være nyttig også på 7. trinn.

Askimbyen skoles kvalitetsplan ble delt ut i møtet. I etterkant av møtet oversendte også rektor årshjul for aktiviteter knyttet til gjennomføring av kvalitetsplanen, samt en egen tidfestet plan for felles satsingsområder for 1.-7. trinn – som omfatter opplæring og aktiviteter knyttet til TiEy og CL.

Under oppstartsintervjuet oppgir rektor ved Rom skole at skolen bruker TiEy for 1.-3. trinn og CL for 4.-7. trinn. Rektor viser til en forhistorie med konflikt mellom skoleledelse og ansatte, som også forplantet seg til relasjonen mellom skolen og foreldre. Rektor viser videre til at skolen har hatt mange avviksmeldinger relatert til vold mot ansatte – fra april 2017 fram til desember 2018 er det snakk om bortimot 60 meldte avvik. Høsten 2018 har det vært meldt rundt 30 avvik med voldsutøvelse fra elever fra 2. til 7. trinn. Rektor forteller at skolen har hatt fokus på økt sosial kompetanse hos elevene. I den forbindelse har skolen også tatt i bruk PMTO (Parent Management Training – Oregon). Dette er i utgangspunktet et opplegg for foreldreopplæring. Rektor trekker frem at det også i dette opplegget ligger mye klasseledelse, positiv forsterkning, gode beskjeder, konflikthåndtering osv. Ved hjelp av intern kursholder i kommunen er det holdt kurs for ansatte fra februar 2018. Gjennom samarbeid med FAU er det også tilbudt kurs til foreldre.

Rektor forteller under intervjuet at skoleledelsen har brukt mye av sin tid til å støtte og avlaste lærere, blant annet ved å være ute i 80-90 % av alle inspeksjoner. Ledelsen har også håndtert mange av elevsakene, slik at lærerne skal kunne konsentrere seg om planlegging, gjennomføring og evaluering av undervisning.

Under intervjuet overleverte skolen informasjonsbrosjyre til foreldre om TiEy, samt en presentasjon holdt for foreldre. Det ble videre fremlagt en fremdriftsplan for CL ved Rom skole. Skolen har også utarbeidet en plan for sosial kompetanse med konkrete fokusområder for de enkelte trinnene. En beskrivelse av «Den gode timen ved Rom skole» ble også delt ut. Denne beskriver hvordan skoletimer skal forberedes, startes opp, ledes og avsluttes.

#### ANSATTES KJENNSKAP TIL PLANEN OG SENTRALE VERKTØY

Revisjonen har gjennomført en spørreundersøkelse til undervisningspersonalet ved de fire skolene som er omfattet av revisjonen. I spørre-

<sup>4</sup> Jf. <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/fagfornyelsen/>

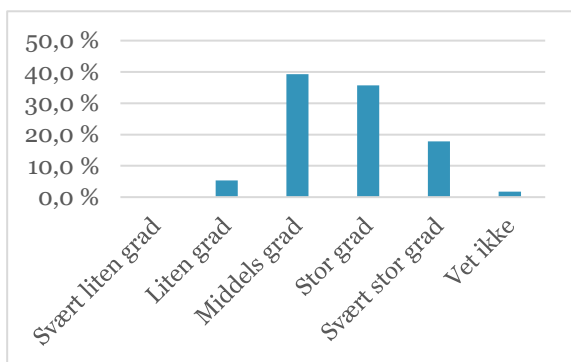
undersøkelsen ble det blant annet spurt om ansattes kjennskap til kvalitetsplanen og skolenes implementering av denne, samt om kjennskap til og erfaringer med TiEy og CL.

På spørsmål om i hvilken grad de er kjent med Askimskolens kvalitetsplan 2015-2018 svarer til sammen over 90 % av respondentene at de i middels, stor eller svært stor grad kjenner til kvalitetsplanen, som vist i Figur 2. Flest svarer «i middels grad».

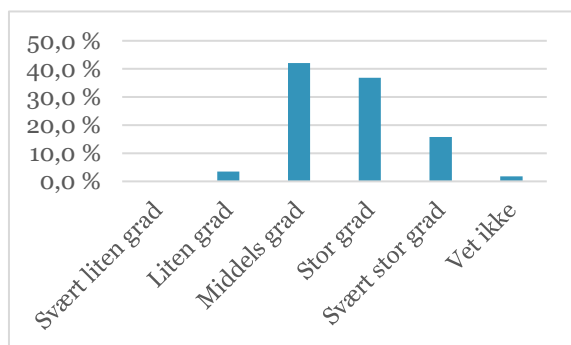
På spørsmål om i hvilken grad de er kjent med hvordan skolen har implementert kvalitetsplanen er svarfordelingen omtrent lik, som vist i Figur 6. Nær 95 % av respondentene svarer at de i middels, stor eller svært stor grad kjenner til hvordan skolen har implementert kvalitetsplanen. Flest svarer «i middels grad».

I spørreundersøkelsen ble det videre rettet spørsmål vedrørende bruk av TiEy til de ansatte som arbeidet på 1.-3. trinn.

På spørsmål om i hvilken grad de var kjent med TiEy svarte 83,1 % «Svært stor grad» og 18,8 % svarte at de i stor grad er kjent med TiEy, som vist i Figur 3.



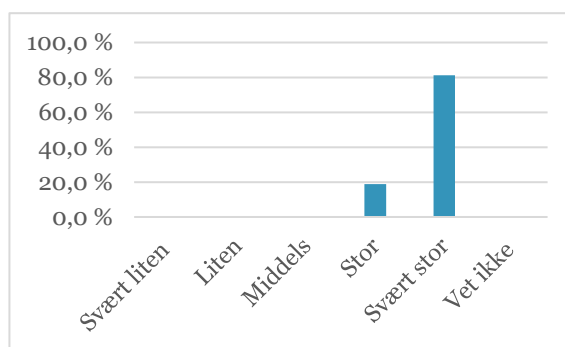
FIGUR 2 - I HVILKEN GRAD ER DU KJENT MED KVALITETSPLAN FOR ASKIMSKOLEN 2015-2018? N=56



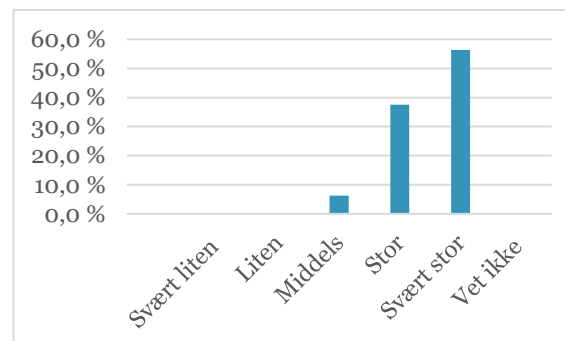
FIGUR 6 - I HVILKEN GRAD ER DU KJENT MED HVORDAN SKOLEN HAR IMPLEMENTERT KVALITETSPLANEN? N=57

På spørsmål om i hvilken grad de opplever å ha fått tilstrekkelig opplæring i bruk av TiEy, svarte 56,3 % av respondentene «svært stor grad», 37,5 % svarte «stor grad» og 6,3 svarte «middels grad». Fordelingen er vist i Figur 4. Respondentene ble videre spurt om de selv benyttet TiEy i undervisningen. 100 % av respondentene svarte ja på dette spørsmålet.

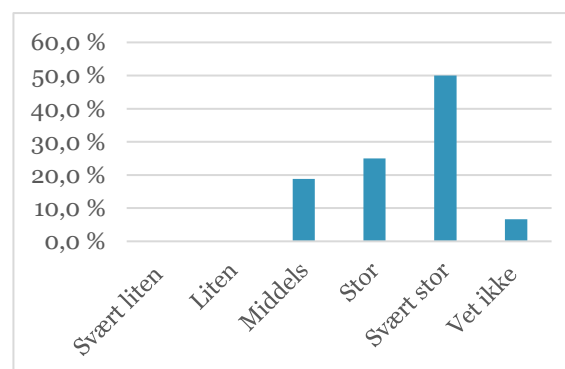
Respondentene ble også spurt i hvilken grad de opplever at TiEy er et nyttig verktøy for tilpasset opplæring. 50 % av respondentene svarte «Svært stor grad», 25 % svarte «stor grad», 18,8% svarte «middels grad» 6,3 % svarte «vet ikke». Fordelingen fremkommer i Figur 5.



FIGUR 3 - I HVILKEN GRAD ER DU KJENT MED TIEY?



FIGUR 4 - I HVILKEN GRAD OPPLEVER DU Å HA FÅTT TILSTREKkelig OPPLÆRING I BRUK AV TIEY?



FIGUR 5 - I HVILKEN GRAD OPPLEVER DU AT TIEY ER ET NYTTIG VERKTØY FOR TILPASSET OPPLÆRING



Enkelte av respondentene benyttet også anledningen til å kommentere bruk av TiEy i undervisningen i et åpent kommentarfelt, kommentarene er vist i Figur 7.

*Kommentarer fra ansatte til TiEy:*

*TiEy krever at man er minimum 2 ansatte i klasserommet.*

*TiEy gir god mulighet til tilpasset opplæring i lesing på den veiledede stasjonen. Det vi dessverre ser er at læringen kan være begrenset på de øvrige stasjonene der elevene er «overlatt til seg selv». Mange elever blir også lei TiEy etter en stund.*

*Bruker ikke rendyrket TiEy, men en egen versjon på vår skole. Føler vår versjon gir læring, men er usikker på rendyrket TiEy*

---

*Har fått en mye bedre oversikt over elevenes leseferdigheter etter at vi startet med TiEy.*

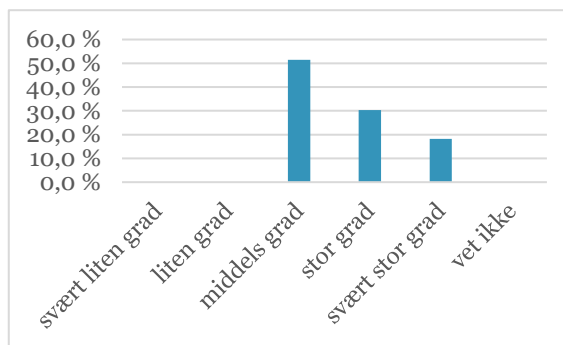
*Vi har vært kjent med TiEy i fem år ved Rom skole. Vi har altfor liten mulighet til å bli inspirert, viderekurset der vi står nå i forhold til de skolene som nylig har kommet i gang.*

*For meg er det viktig at ledelsen har kunnskap om TiEy også – ikke bare CL. Kan tenke meg at vi kunne dele kunnskap på tvers av alderstrinn*

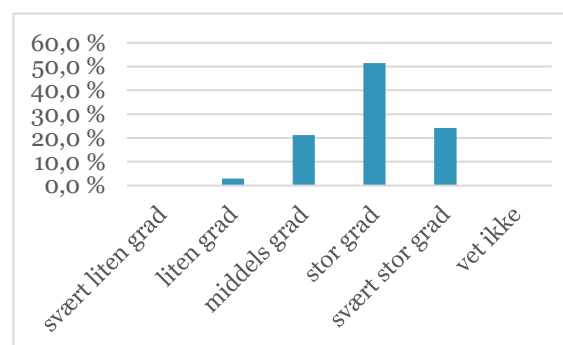
**FIGUR 7 - KOMMENTARER FRA ANSATTE OM BRUK AV TIEY**

Ansatte på 4.-7. trinn fikk tilsvarende spørsmål om bruk av CL.

På spørsmålet i hvilken grad de er kjent med CL, svarte 42,4 % at de i svært stor grad er kjent med CL, 36,4 % svarte «Stor grad», mens 21,2 % svarte «middels grad».



**FIGUR 9 - I HVILKEN GRAD OPPLEVER DU AT CL ER ET NYTTIG VERKTØY FOR TILPASSET OPPLÆRING? N=33**



**FIGUR 8 - I HVILKEN GRAD OPPLEVER DU Å HA FÅTT TILSTREKkelig OPPLÆRING I BRUK AV CL? N=33**

På spørsmål i hvilken grad de opplever å ha fått tilstrekkelig opplæring i bruk av CL svarte 24,2 % «svært stor grad, 51,5 % «stor grad» 21,2 % «middels grad» og 3 % svarte «liten grad».

97 % av respondentene på 4.-7. trinn svarer at de selv benytter CL i undervisningen, eller deltar i undervisning der CL benyttes. 3 % svarer «vet ikke».

På spørsmål i hvilken grad de opplever at CL er et nyttig verktøy for tilpasset opplæring, svarer 48,5 % av respondentene at de i stor eller svært stor grad opplever CL som et nyttig verktøy for tilpasset opplæring. 51,5 % svarer at de i middels grad opplever CL som et nyttig verktøy for tilpasset opplæring.

I kommentarer til spørsmålene om CL kommer det fram at «Man må teste ut for å få ferdigheter og bli tryggere i strukturene». En annen kommentar viser til at det for mange av elevene læreren jobber med blir for vanskelig, men at man der benytter seg av de CL-strukturene elevene har utbytte av.

## REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJONER

Revisor vurderer det som positivt at kommunen har utarbeidet et felles rammeverk for skolenes utviklingsarbeid gjennom *Kvalitetsplan for Askimskolen 2015-2018*. Planen gir skolene en rettesnor for hvilke pedagogiske strategier de skal fokusere på for å sikre god undervisning, og god tilpasset opplæring. Revisor vurderer det videre som positivt at kommune, og skolene, holder fokus over tid, ved at planen gjelder for flere år av gangen, og at den nå videreføres etter en revisjon etter fire år. Som flere av skolelederne har vist til under revisjonen, peker forskning på at organisasjonsendring og kulturendring tar flere år før en kan se resultater.

Basert på intervju med ledelse ved de fire skolene som er omfattet av revisjonen, gjennomgang av tilgjengelig dokumentasjon, samt tilbakemeldinger i spørreundersøkelsen til ansatte, vurderer revisor at skolene har fulgt opp kvalitetsplanen for Askimskolen – hver på sin måte, men innenfor samme rammeverk. De to verktøyene som er valgt ut for å støtte arbeidet med kvalitetsplanen – TiEy og CL – er aktivt i bruk på alle skoler, og godt kjent blant de ansatte. Samtlige skoler har også utarbeidet en plan for sosial kompetanse, og revisor vurderer at dette arbeidet prioriteres høyt ved skolene.

Hvert enkelt kriterium – eller «kjennetegn» i planen vil bli vurdert nedenfor.

### 4.3.2 Observasjon og deltakelse

*Skoleledelsen skal observere og delta i medarbeidernes praksis*

## REVISJONENS UNDERSØKELSE OG INNHENTEDE DATA

Ved Moen skole oppgir rektor at det er rektor og to avdelingsledere som gjennomfører observasjon og deltakelse i klassene. Noen ganger er det uanmeldt – andre ganger ikke. Rektor oppgir at det har vært litt for tilfeldig og at de nå jobber med å systematisere arbeidet med å observere og delta i medarbeidernes praksis. Rektor viser til at de i et par år nå har jobbet med «Den gode timen», og jobbet med å være anerkjennende og støttende. Rektor ønsker å sikre at det ikke blir

for generelt. Skolen har derfor valgt å fokusere denne aktiviteten på enkelte trinn i perioder – dette for å kunne fokusere på spesifikke utfordringer for dette trinnet.

Rektor viser videre til at det forskningsmessig viser seg at det har større effekt å gi korte tilbakemeldinger nært i tid, og viser videre at observasjon i seg selv ikke har noen effekt, hvis det ikke har en hensikt og medfører en tilbakemelding. Rektor jobber derfor med å gjøre observasjonen mer systematisk, og med å gi gode, korte tilbakemeldinger umiddelbart. Rektor viser videre til at det er naturlig å ta opp temaer fra observasjon under medarbeidersamtaler, og at man da kan se en rød tråd i forhold til den oppfølgingen som kreves på hvert trinn. De ansatte er bedt om å fokusere på et par områder de ønsker å bli bedre på i forhold til «den gode timen».

Ved Korsgård skole forteller rektor at avdelingslederne følger opp lærerne på sin avdeling, samtidig som rektor har observasjoner på begge avdelingene. Fordeling av observasjoner gjøres i ledergruppa. Rektor fremhever at de ansatte har blitt veldig trygge på at ledelsen observerer, og beskriver de ansattes holdning til dette som fantastisk. Rektor forteller videre at de har fokus på enkelte temaer til de enkelte observasjonene – f.eks. innledning og oppstart av time. Ledelsen deltar ikke nødvendigvis en hel time, kanskje bare et kvarter.

Rektor beskriver videre at det som kan være vanskelig er å få en samtale så raskt som mulig etterpå – som kan være litt over tid. Noen ganger kan det være snakk om en rask samtale – 2 minutter i et friminutt. Er det behov, finner man et tidspunkt der ledelse og lærer kan sitte sammen 20-30 minutter og reflektere over det som ble observert. Avdelingsleder legger til at det også kan skje via mailkorrespondanse.

Rektor legger til at også ansatte observerer hverandres praksis. Det følges opp fortløpende eller i fellesskap i teamtid. Avdelingsleder legger til at teamtid brukes aktivt til å følge opp slike kollegaobservasjoner. Avdelingsmøter brukes også som arena for oppfølging av kollegaobservasjon.

Rektor viser videre til at kollegaobservasjon brukes aktivt f.eks. i forbindelse med opplæring innen TiEy. Dersom en lærer ønsker å observere hvordan en annen lærer gjennomfører sine TiEy-økter, avtales dette med ledelsen, slik at en fra

ledelsen kan holde undervisning mens læreren er til observasjon.

Avdelingsleder legger til at gjennomføring av observasjoner tas opp i avdelingsmøter i forkant – hva ønsker man å observere, hva ønsker den ansatte skal observere, når ønsker den ansatte å bli observert etc. Rektor legger til at det er viktig at dette organiseres av ledelsen for at det skal bli gjennomført.

Ved Askimbyen skole viser rektor og avdelingslederne til at de observerer klassene ofte når de har vikartimer i klassene. De sier at de da raskt ser eventuelle utfordringer i en klasse som det kan være naturlig å følge opp med læreren i etterkant. Som et eksempel nevnes også konkrete CL-strukturer som lærerne skal gjennomføre. Når en av avdelingslederne er inne som vikar oppdager de raskt dersom dette ikke gjennomføres slik det er tenkt.

Rektor legger til at avdelingslederne er gode på å være inne i klasser for å observere, og å gi korte tilbakemeldinger i etterkant. Rektor understreker at det er en utfordring – hvordan en skal få gitt tilbakemeldinger i etterkant av observasjoner.

Rektor viser til at det ikke er utviklet noen systematikk i gjennomføring av observasjoner, men at det foregår etter behov. Det ligger systematikk i oppfølging ved at temaer kan løftes opp i teamet i etterkant.

En avdelingsleder legger til at observasjon brukes mer systematisk i forbindelse med gjennomføring av medarbeidersamtaler. I disse observasjonene vil det være mer fokus direkte på den enkelte lærer, mens det i de mer tilfeldige observasjonene ofte er mer fokus på samhandling elevene imellom og klassemiljø.

En avdelingsleder viser videre til at observasjon brukes til å følge opp implementering av TiEy, og særlig for å vurdere elevenes læringsutbytte.

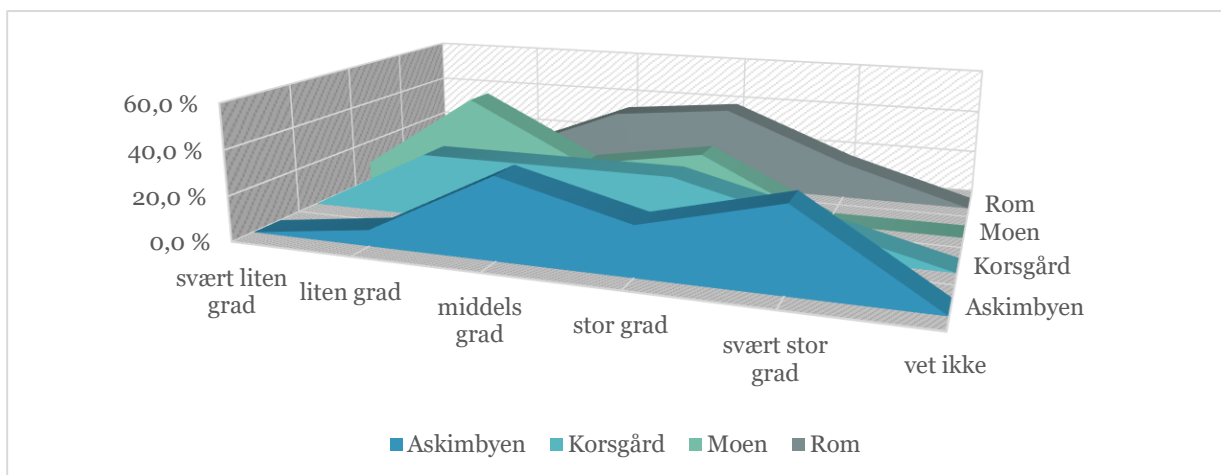
Ved Rom skole beskriver rektor at det ikke var en kultur for gjennomføring av skolevandring ved skolen. Det har derfor vært nødvendig å etablere en kultur for at ledelsen er inne i klasserommene under undervisning. Rektor beskriver at han ikke opplever noe motstand mot dette i dag, men at lærerne opplever en trygghet på at de kommer inn i klasserommene. Rektor beskri-

ver videre at det gjøres en prioritering på gjennomføring av observasjon i klassene ut fra hvor ledelsen mener det er viktig å være tett på, men at det også gjennomføres observasjon i de øvrige klassene. I etterkant gjennomføres en veiledning i forhold til god praksis og erfaringer fra observasjonen. Avdelingsleder legger til at de også ser at lærerne etter hvert har etterspurt observasjoner på spesifikke områder.

Rektor beskriver videre at de bruker observasjon til å få kunnskap om både undervisningspraksis, men også elevene og læringsmiljøet. Erfaringer som gjøres i forbindelse med observasjon har således vært nyttige i forbindelse med å skape endringer i elevenes læringsmiljø.

Rektor viser videre til at ansatte har gitt tilbakemeldinger om at det var fint å få tilbakemeldinger på forbedring av praksis når observasjoner ble drøftet i lærende møter. Selv om ikke alle er der, har flere av lærerne kommet i en posisjon der de ønsker slike tilbakemeldinger. Han viser til forskning som sier at det tar 3-5 år å endre en kultur. Med referanse til 10-faktor-undersøkelsen som ble gjennomført våren 2018, der Rom skole scorer bra på mestringsorientert ledelse, mener rektor at de har fått til mye på kort tid ved Rom skole.

Rektor viser til at det varierer i hvilken form tilbakemeldinger gis. I blant handler skolevandring om å bare ta en sløyfe gjennom skolen for å være innom mest mulig. Da er det naturlig med korte tilbakemeldinger. I andre situasjoner, der det er snakk om å observere i forhold til konkrete utfordringer eller situasjoner, vil det være naturlig å gjennomføre en mer omfattende refleksjon



**FIGUR 10 - I HVILKEN GRAD OPPLEVER DU AT SKOLELEDELSEN OBSERVERER OG DELTAR I MEDARBEIDERNE PRAKSIS?**

sammen med læreren i etterkant. I forhold til nytilsatte er det avsatt fast ukentlig tid der avdelingsleder observerer praksis.

Rektor viser imidlertid til at ledelsen det siste halvåret har brukt nesten all tid til håndtering av elevsaker, samtidig som de har fulgt opp 7 nytilsatte lærere, slik at det ikke har vært tid til å være like mye ute i klasserommene. Det beskriver rektor som bekymringsfullt.

På spørsmål om i hvilken grad de ansatte opplever at skoleledelsen observerer og deltar i medarbeidernes praksis svarte 17,5 % av respondentene «svært stor grad», 29,8 % svarte «stor grad», 29,8 % svarte «middels grad» 21,1 % svarte «liten grad» og 1,8 % svarte «svært liten grad». Som det fremkommer i figur Figur 10, er det noe variasjon mellom skolene når det gjelder tilbakemelding på observasjon og deltakelse i medarbeideres praksis.

#### REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJONER

Revisor vurderer det som positivt at samtlige skoler oppgir at de gjennomfører observasjoner og deltar i klassene, men vurderer ut fra tilbakemeldinger i intervju med skolelederne at systematikk i både gjennomføring og oppfølging varierer fra skole til skole. Svarfordelingen fra spørreundersøkelsen til ansatte bekrefter at dette bildet da det er nesten 23 % av respondentene som opplever at ledelsen observerer og deltar i liten eller svært liten grad. Spørreundersøkelsen viser også noe ulik svarfordeling på de ulike skolene, noe som sier at skolene har kommet ulikt i

implementeringen av dette punktet fra kvalitetsplanen. Revisor vurderer det som positivt at lærere har begynt å etterspørre observasjon fra ledelsen – slik for eksempel rektor ved Rom skole oppgir. Dette viser at det er i ferd med å innarbeides en kultur for observasjon og tilbakemelding på praksis i undervisningssituasjonen.

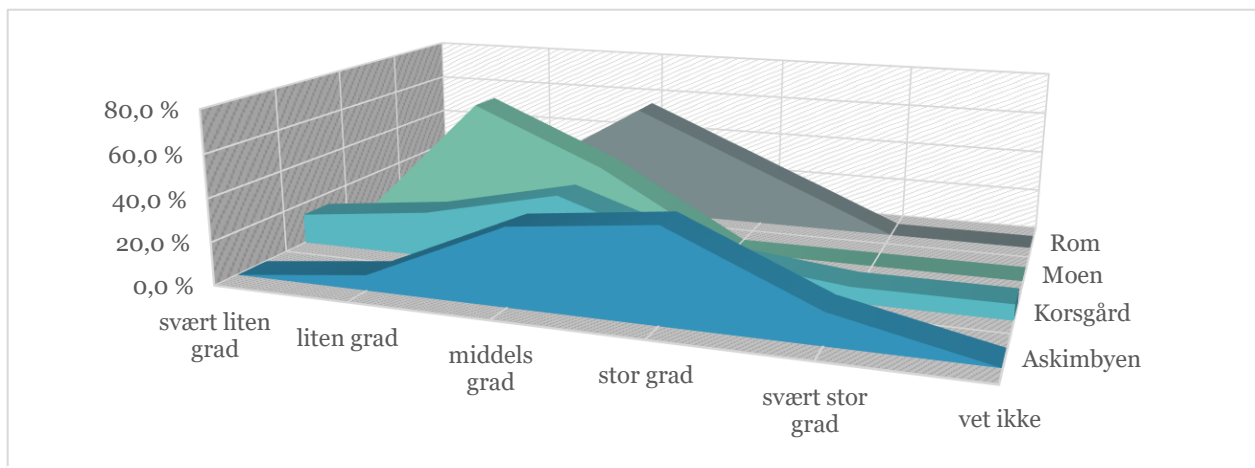
#### 4.3.3 Coachende samtaler

*Skoleledelsen skal gjennomføre coachende samtaler med medarbeiderne*

#### REVISJONENS UNDERSØKELSE OG INNHENTEDE DATA

Rektor ved Moen skole beskriver at det har vært gitt god opplæring i bruk av coachende samtaler i regi av Askimskolens ledelse, med gode foredragsholdere. Rektor beskriver imidlertid at det ikke er så ofte det blir brukt. Rektor viser i denne forbindelse til at medarbeidersamtaler våren 2019 er lagt opp annerledes enn tidligere ved at det skal fokuseres konkret på et par områder det skal jobbes med.

Rektor ved Korsgård skole sier under intervjuet at de prøver å være bevisst på bruk av coachende samtaler, og at det handler om å stille de riktige spørsmålene. Rektor understreker at de ikke legger seg flate som coacher, og viser i den forbindelse til opplæring som er gitt. Under opplæring kan det gjøres helt flatt, ved at man alltid spiller ballen tilbake. Som ledelse viser rektor til at en må styre i en viss retning. Rektor viser til at en stiller spørsmål og skaper refleksjon, men du



**FIGUR 11 - I HVILKEN GRAD OPPLEVER DU AT SKOLELEDELSEN GJENNOMFØRER COACHENDE SAMTALER MED MEDARBEIDERNE?**

vil at læreren skal videre på en viss vei. Det handler om å sette den andre i stand til å bruke sin egen kapasitet. Avdelingsleder beskriver det som guiding og veiledning.

Rektor viser videre til at de har benyttet en framgangsmåte som betegnes «kollega team-coaching». Det er gjennomført fire slike økter med hele personalet i løpet av høsten, og er godt mottatt av de ansatte. Her bringer ansatte med seg en reel problemstilling, som gjennom en strengt bevisst metodikk med faser og roller blir drøftet i plenum.

Ved Askimbyen skole vises det også til at det er gjennomført opplæring i forbindelse med coaching, men at coachende samtaler tar mye tid. Rektor viser til at det har brukt mye tid til å reflektere over om de skal «støtte eller styre». Som ledelse må de styre. Samtidig fremhever rektor at hun synes avdelingslederne er gode til å stille spørsmål i dialog med ansatte. Selv om coachende samtaler, slik det er fremstilt gjennom kursene, ikke benyttes i stor utstrekning, benytter lederne ved Askimbyen skole seg av en «coachende tilnærming». Rektor sier hun ofte hører spørsmål som «hva tenker du da?» - at lederne speiler og tar tak i verbene, for så å utfordre. En av avdelingslederne legger til at de internt i ledergruppa også bruker en slik tilnærming. Det understrekes at tid er en viktig faktor i forhold til gjennomføring av coachende samtaler. Rektor legger til at det handler om hvorvidt en slik coachende tilnærming er internalisert eller ikke. Hun spør seg videre om man i Askimskolen har en omforent forståelse av hva som legges i «coach-

ende». Ledergruppa etterspør også en tilsvarende coachende tilnærming i dialog med sine egne ledere.

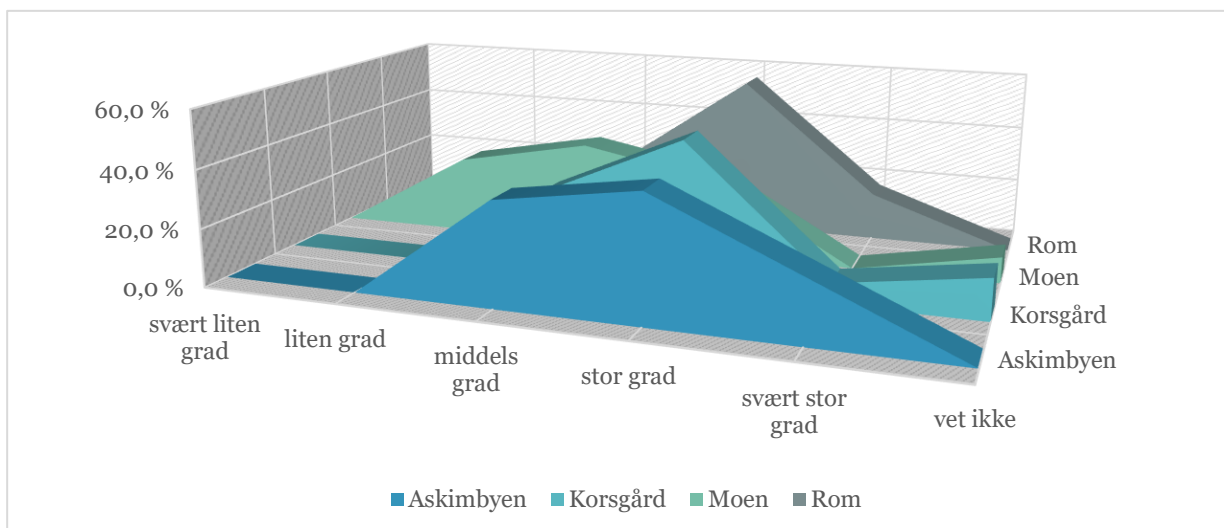
Ved Rom skole vises det også til at det i stor grad er mer snakk om en «coachende tilnærming». Rektor viser til at man noen ganger må sette av tid til en grundigere samtale, mens ofte er det ikke tid til det. Da handler det mer om å ha en coachende eller spørrende tilnærming – å åpne opp et rom for refleksjon. Avdelingsleder viser til at ledelsen praktiserer en åpen dør-politikk. Når ansatte kommer med spørsmål til ledelsen. Da er det ikke alltid ledelsen sitter med svar på spørsmålet, men at den ansatte selv må tenke litt.

I spørreundersøkelsen til undervisningspersonalet ved skolene stilte revisor spørsmål om i hvilken grad de ansatte opplevde at skoleledelsen gjennomfører coachende samtaler med medarbeiderne. 3,5 % svarte «svært liten grad», 26,6 % svarte «liten grad», 42,1 % svarte «middels grad», 22,8 % svarte «stor grad», 5,3 % svarte «svært stor grad» og 1,8 % svarte «vet ikke». Svarene fordeler seg også her litt ulikt på de forskjellige skolene, som vist i Figur 11.

## REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJONER

Revisor vurderer at ledelsen ved skolene har fått god opplæring i bruk av coachende samtaler, eller coaching. Det kan imidlertid framstå som at forventningene til skolelederne på hvordan – og i hvilket omfang – dette skal benyttes er litt uklare. Rektor ved Askimbyen skole spør seg under intervjuet om man har en omforent forståelse for hva «coachende» er. Coachende samtaler, slik





**FIGUR 12 - I HVILKEN GRAD OPPLEVER DU AT SKOLELEDEREN UTØVER KUNNSKAPSBASERT LEDELSE?**

det er framstilt gjennom kursene er tidkrevende. Flere av skolelederne sier derfor at de snarere har en «coachende tilnærming» - eller som rektor ved Korsgård sier: det handler om «...å stille de riktige spørsmålene ...og skape refleksjon». Revisor vurderer det som positivt at skolelederne i all hovedsak har et bevisst forhold til «coaching», og benytter seg av en coachende tilnærming i møte med ansatte – både strukturert, og mer tilfeldig – eller i gruppesammenheng, slik Korsgård skole har gjort. Revisor vurderer at skoleeier bør avklare sine forventninger til skolene når det gjelder bruk av coachende samtaler.

#### 4.3.4 Kunnskapsbasert ledelse

*Skoleledelsen skal utøve kunnskapsbasert ledelse*

#### REVISJONENS UNDERSØKELSE OG INNHENTEDE DATA

Under intervjuer med skoleledelsen ved de fire skolene vises det til at lederne har formell kompetanse, og/eller de er under utdanning.

Ved Moen skole har alle i ledergruppa mastergrad, eller er under utdanning. Rektor viser til at de bruker sin kunnskap bevisst inn i utviklingsarbeidet som gjøres, men at det kanskje kunne vært tydeliggjort noe mer.

Ved Korsgård skole vises det til at de i ledelsen har formell kompetanse innen både ledelse og skoleledelse. Hele ledergruppa ved skole tar

nå også et BI-studium. Dette er en del av Kvalitäts-satsingen.

Ved Askimbyen skole viser rektor til at de er tildelt 110.000 kroner i OU-midler fra KS for å gjennomføre et opplæringsprosjekt om kollektiv læring. Skolen har leid inn Roald Jensen til å gjennomføre opplegget, der alle ansatte deltar. Jensen er også en ressurs for Utdanningsdirektoratet i forbindelse med fagfornyelsen, slik at dette også har nytteverdi som en forberedelse opp mot at denne trer i kraft i 2020. Askimbyen skoles kvalitetsplan inneholder også flere konkrete henvisninger til aktuell forskningslitteratur.

Ved Rom skole viser rektor til at de benytter PMTO, som er en forskningsbasert tilnærming. I tillegg vises det til sentrale skoleforskere og deres forskning, som legges til grunn for ulike satsinger som gjøres ved skolen.

Askimskolens kvalitetsplan har også tatt opp i seg forskningsbaserte tilnærminger som TIEy og CL.

Gjennom ulike prøver og tester får også skolene resultater fortløpende som benyttes i en styringssløyfe mellom skoleledelsen på virksomhetsnivå, ledelsen ved den enkelte skole, og personalet. Gjennom årlige kvalitetsmeldinger til bystyret presenteres også resultater fra prøver og skolens arbeid med kvalitetsplanen. Dette benyttes som grunnlag for videre arbeid.

I spørreundersøkelsen til undervisningspersonalet ble det spurt i hvilken grad de opplevde at skoleledelsen utøver kunnskapsbasert ledelse. 0 % svarte «svært liten grad», 7 % svarte «liten grad», 28,8 % svarte «middels grad», 46,5

% svarte «stor grad», 12,3 % svarte «svært stor grad» og 5,3 % svarte «vet ikke». Figur 12 viser svarfordelingen per skole.

## REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJONER

Revisor vurderer at skoleledelsen ved de fire skolene utøver kunnskapsbasert ledelse. Gjennom intervjuer og gjennomgang av dokumentasjon vurderer revisor at ledelsen har en høy bevissthet om dette. Aktiv bruk av, og oppfølging av tester og resultater vitner også om dette. Resultatene fra spørreundersøkelsen viser imidlertid at det er noe ulikheter mellom skolene også på dette punktet når det gjelder hvordan de ansatte oppfatter det, jf. Figur 12.

### 4.3.5 Lærende møter

*Ved skolene skal det gjennomføres lærende møter*

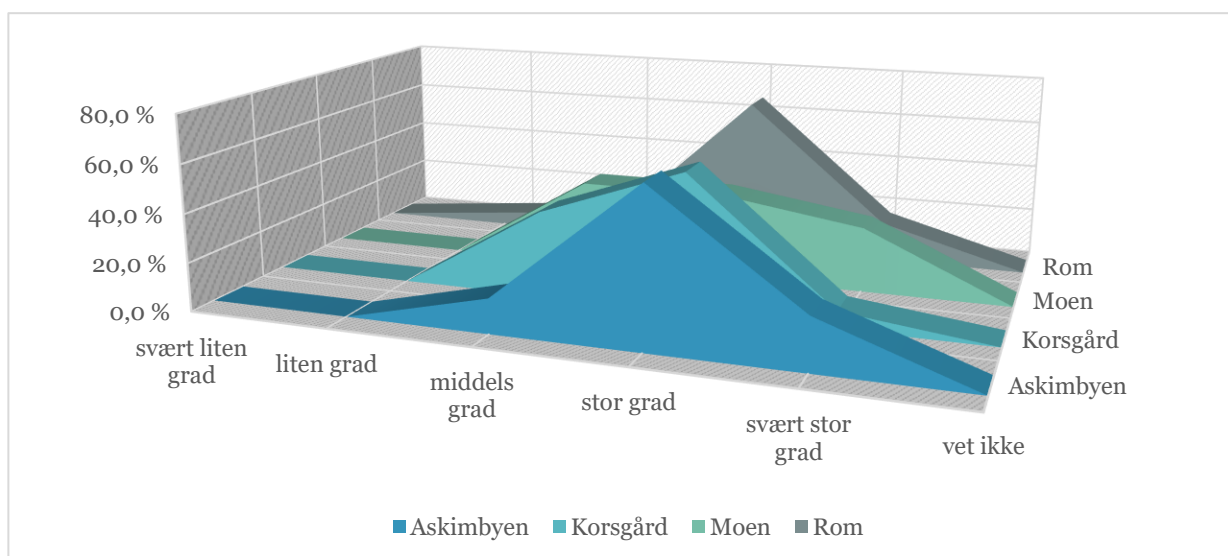
## REVISJONENS UNDERSØKELSE OG INNHENTEDE DATA

Samtlige skoler oppgir under intervju med skoleledelsen at det gjennomføres lærende møter ved skolene. Skolene har ukentlige personalmøter med samtlige ansatte ved skolen. Disse møtene betegnes gjennomgående som LOT (lærende organisasjonstid). Tilsvarende har personalet på hver avdeling fellestid. Noen skoler benevner dette som LAT (lærende avdelingstid), mens andre bruker betegnelsen avdelingsmøter.

Skolene har utarbeidet planer/årshjul for gjennomføring av møtene, med fastsatte temaer for hvert møte. Det legges vekt på at alle ansatte skal være forberedt til møtet, og delta. Samtidig trekkes det fram at ikke alle fellesmøter er lærende møter – i blant er det også rene informasjonsmøter eller mer praktisk innrettede møter.

Møtene benyttes blant annet til at skolene har et jevnlig fokus på satsingene ved skolene, som TiEy, CL og sosial kompetanse. Ved Rom skole knyttes også LOT opp mot PMTO – hvordan gi gode beskjeder, tydelighet etc. Flere beskriver også hvordan lærende organisasjonstid benyttes til erfaringsdeling i bruk av blant annet TiEy og CL. Ved gjennomgang av dokumentasjon i kommunens kvalitetssystem Compilo fant revisor en rutine for møtekultur ved Korsgård skole. Rutinen beskriver blant formål med møtene, regi for møtene, ledelse, innhold og en definisjon av lærende møter:

- Ledet med tydelig formål og med en god regi. Alles bidrag er viktige
- Legge til rette for erfaringsdeling/læring av hverandre
- Differensierte kurs eller flere ulike typer kurs/work shops
- Forberedelse i forkant med oppdrag inn i møtet
- Gjøres på alle nivåer
  - o Ledergruppa
  - o LOT
  - o Avdeling
  - o Trinn



FIGUR 13 - I HVILKEN GRAD OPPLEVER DU AT DET GJENOMFØRES LÆRENDE MØTER VED SKOLEN?

I spørreundersøkelsen til ansatte svarer 1,8 % av respondentene at de i liten grad opplever at det gjennomføres lærende møter ved skolen. 22,8 % svarer i middels grad, 57,9 % svarer i stor grad og 17,5 % svarer i svært stor grad. Her er fordelingen rimelig lik på alle skolene, som vist i Figur 13

78 % av respondentene at det i stor grad eller svært stor grad gjennomføres lærende møter ved skolen. 22 % svarer i middels grad. Ingen svarer i svært liten grad eller i liten grad.

#### REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJONER

Revisor vurderer at lærende møter som begrep og arbeidsform er etablert ved skolene. Revisor vurderer også at dette er en arbeidsform og metodikk som ledelsen bevisst benytter for å støtte opp under de satsingsområdene skolene har.

#### 4.3.6 Rutiner for oppfølging av den enkelte elev

*Skolene skal ha utviklet og gjennomført rutiner for oppfølging av den enkelte elev*

#### REVISJONENS UNDERSØKELSE OG INN- HENTEDE DATA

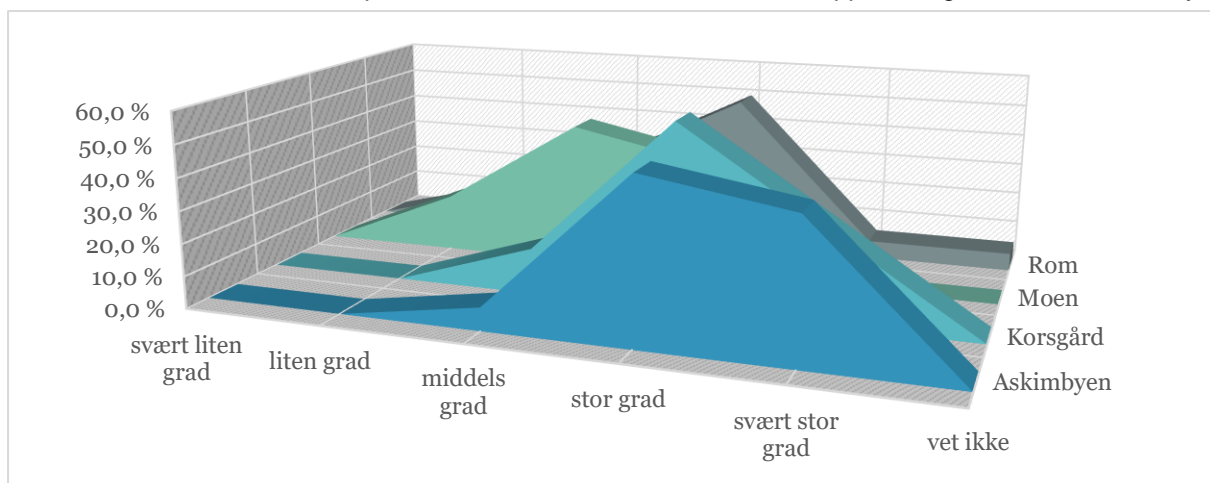
Under intervjurunden viser skolelederne til at det gjennomføres en rekke kartlegginger for elevene. Det er utarbeidet egne planer for gjennomføring av kartlegginger. Videre trekker flere av skolelederne fram elevsamtaler som flere av skolene understreker er timeplanfestet, for å

sikre at det gjennomføres. Det legges til at dette følges opp og prioriteres fra lærernes side. I tillegg oppgis det fra flere at elevsamtaler også gjennomføres forløpende etter behov. Dette følges igjen opp videre gjennom utviklingssamtaler med foreldrene, og dokumenteres i elevenes individuelle utviklingsplan (IUP).

Ved Moen skole understrekes det at det er tett oppfølging fra lærer og ledelse – blant annet gjennom bruk av TiEy og Ny start, og at det også er tett dialog med hjemmet. Ved Rom skole vises det også til arbeidet med Ny start, og at Ny Start-lærer har tett kunnskap om elever og følger opp elever opp mot avdelingsledere og lærere. Rektor trekker fram at tilbakemeldingene fra Ny Start-lærer tilsier at dette arbeidet har god effekt.

Rektor ved Moen trekker også frem tverrfaglige møter som de bruker som et verktøy for å «sette fokus på», og følge opp enkelte elever. De andre skolene har også i andre sammenhenger, eller gjennom vedlagt dokumentasjon vist til arbeid med ressursteam og tverrfaglige team for å følge opp enkelte elever.

Ved Rom vises det også til Askim-modellen, som legger opp til tett samarbeid med PPT på et tidlig stadium for elever som ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Flere av skolene har også lagt ved beskrivelse av Askim-modellen i sin dokumentasjon. Denne vil bli omtalt senere i rapporten i forbindelse med samarbeid skole og PPT. Rom skole har også lagt ved, og viser i intervjuet til en egen «Rutine for det spesialpedagogiske arbeidet ved Rom skole». Askimbyen skole har likeledes overlevert en praksisbeskrivelse for føroppmeldingsfasen for Askimbyen



FIGUR 14 - I HILKEN GRAD OPPLEVER DU AT SKOLEN HAR UTARBEIDET RUTINER FOR OPPFØLGING AV DEN ENKELTE ELEV?



skole. En av skolene har også overlevert maler for pedagogisk rapport ved henvisning til PPT, samt mal for evaluering av IOP.

Under intervjuet ved Korsgård skole fikk revisor utdelt flere dokumenter som omhandler rutiner for oppfølging av den enkelte elev, herunder Dokumentet «Ditt potensial – vårt ansvar», en presentasjon om «Ressursteam tilpasset opplæring og spesialundervisning Korsgård skole» og «Korsgård skole – en dysleksivennlig skole».

I spørreundersøkelsen til ansatte svarer til sammen 68,4 % av de ansatte at de i stor grad eller svært stor grad opplever at skolen har utarbeidet rutiner for oppfølging av den enkelte elev – at opplæringen er basert på gode systemer. 24 % av respondentene oppgir «i middels grad», mens 4 % oppgir «liten grad» og 2 % oppgir «vet ikke». Det er også noe forskjell i svarprosenten på de ulike skolene, som det fremkommer i Figur 14, men hovedtendensen er altså god.

#### REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJONER

Revisor vurderer at ulike kartlegginger som gjennomføres – både av den enkelte elev, klassemiljø og så videre – brukes aktivt, og utgjør en sentral del av oppfølging av elevene. Revisor vurderer at skolene, og ansatte ved skolene, generelt har god oversikt over kartlegginger som er tilgjengelige og aktuelle i ulike faser og situasjoner<sup>5</sup>.

Revisor vurderer også at sentrale satsinger – som TiEy og herunder Ny Start – bidrar positivt som et rammeverk for oppfølging av de enkelte elever.

Revisor vurderer det videre som positivt at skolene gjennomgående trekker frem ressursteam og tverrfaglig team som arenaer som benyttes for å følge opp enkeltelever.

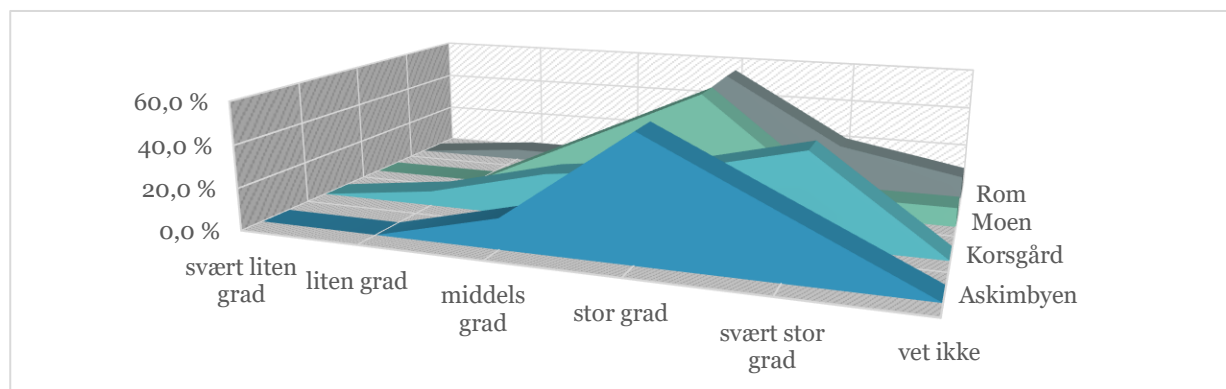
#### 4.3.7 Standarder for læringsøkter

*Standarder for planlegging og gjennomføring av læringsøkter er utviklet og gjennomført*

#### REVISJONENS UNDERSØKELSE OG INNHENTEDE DATA

Til dette punktet trekker flere av skolene fram «Den gode timen» som er rutiner for gjennomføring av læringsøkter. Korsgård skole viser til at de arbeidet med dette for tre år siden, og lagde da en standard for hva som er «den gode timen». Skolen har overlevert en presentasjon brukt ved gruppearbeid over temaet. Rektor opplyser imidlertid at det er lagt litt bort nå. God planlegging sikres gjennom observasjon og kollegaobservasjon. I tillegg har Korsgård skole innarbeidet standarder også for dette i dokumentet «Ditt potensial – vårt ansvar». Likeledes har Askimbyen skole innarbeidet forventninger til praksis i klasserommet i skolens egen kvalitetsplan. Fra Rom skole har revisor fått overlevert dokumentet «Den gode timen ved Rom skole» som inneholder en beskrivelse av hvordan voksne skal møte elver ved skolen.

Rektor ved Moen skole viser også til at kollegaobservasjon brukes for å lære av hverandre – slik det f.eks. brukes i forbindelse med TiEy. Videre viser rektor til at de har en delingskultur,



FIGUR 15 - I HVILKEN GRAD OPPLEVER DU AT STANDARDER FOR PLANLEGGING OG GJENNOMFØRING AV LÆRINGSØKTER ER UTVIKLET VED SKOLEN?

<sup>5</sup> Jf. avsnitt 4.4.2 senere i rapporten.

som blant annet praktiseres gjennom «LOT-kvarten», der ansatte deler tips og pedagogiske metoder som også kan gi bedre klasseledelse. Moen skole har oversendt sin rutine for «Den gode timen». Ved Rom skole opplyser rektor at de har hatt mye fokus på klasseledelse i forbindelse med bruk av PMTO – klasseledelse, gode beskjeder, forsterkning, konflikthåndtering etc. Rektor viser videre til at det skal øves på dette i klasserommene.

I spørreundersøkelsen til ansatte oppgir 70 % av respondentene at de i stor grad eller svært stor grad opplever at standarder for planlegging og gjennomføring av læringsøkter er utviklet ved skolen. 14 % svarer «i middels grad», 4 % svarer «i liten grad» og 6 % svarer «vet ikke». Hovedtendensen er også er positiv og nesten sammenfallende mellom skolene, som Figur 15 viser.

#### REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJONER

Revisor vurderer at skolene har arbeidet med og utviklet standarder for planlegging og gjennomføring av læringsøkter. Både TIEy og CL bidrar i forhold til struktur i undervisningen. 3 av skolene oppgir at de har utarbeidet en «mal» kalt «Den gode timen». Revisor vurderer generelt at skolene har høyt fokus på klasseledelse og god struktur i undervisningen. Dette er et tema som går igjen flere ganger under intervjuene med skolelederne.

Tilbakemeldinger fra ansatte i spørreundersøkelsen understøtter også dette.

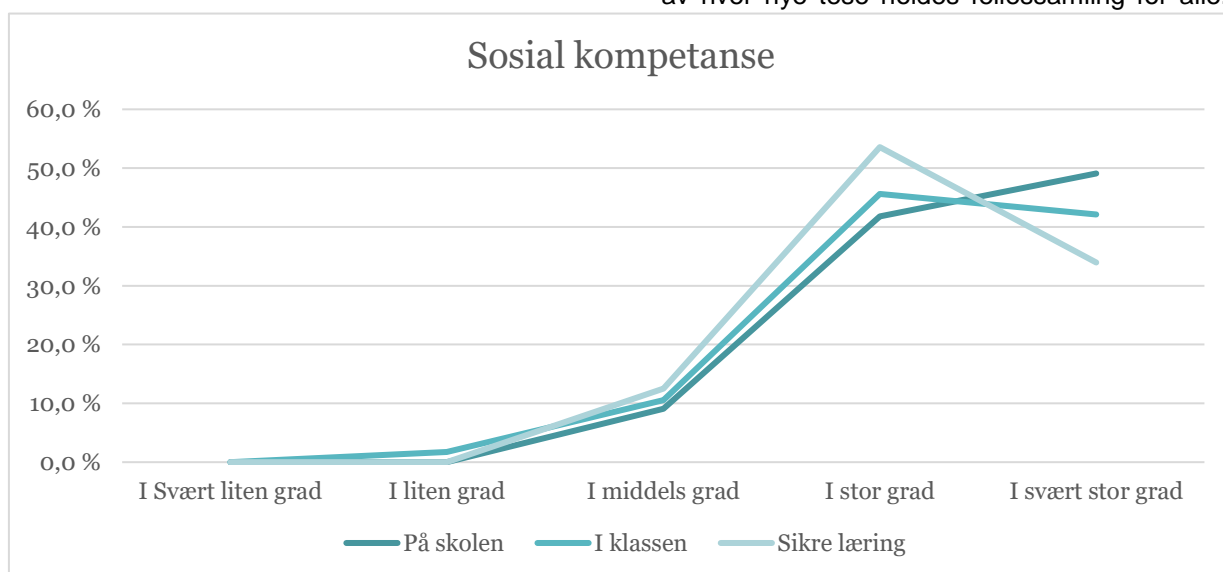
Selv om samtlige skoler oppgir, og dokumenterer at de har jobbet med og utviklet standarder for læringsøkter, vurderer revisor at skolene i dag i større grad jobber opp mot kvalitetskriteriet «Undervisningen har god struktur» på ulike måter, heller enn at det jobbes etter fastlagte standarder. Samtidig som noen fastlagte standarder ligger til grunn, oppgir for eksempel Korsgård skole eksplisitt at de har gått litt bort fra dette nå, og at de benytter observasjon og kollegaobservasjon til å ivareta god struktur i undervisningen

#### 4.3.8 Sosiale ferdigheter

*Sosiale ferdigheter skal være definert  
Planlegging, gjennomføring og vurdering  
skal sikre læring av sosiale ferdigheter*

#### REVISJONENS UNDERSØKELSE OG INN- HENTEDE DATA

Moen skole oppgir under intervju at det gjennom en prosess i personalet er utarbeidet en plan for sosial kompetanse. Planen er virksom på andre året, og har nylig blitt evaluert. Den har konkrete ukentlige mål med utgangspunkt i fire teser. På skolens nettside finner revisor bilder med de ulike målene for hver uke. Ved oppstart av hver nye tese holdes fellessamling for alle.



**FIGUR 16 - SOSIAL KOMPETANSE – PÅ SKOLEN, I KLASSEN, SIKRE LÆRING**

Alle på skolen, inklusive SFO, har de samme målene, men det jobbes med det, slik at arbeidet tilpasses trinnene. Rektor opplyser at hun etter spør informasjon om arbeidet med de sosiale målene – for å vite at dette blir ivaretatt.

Korsgård skole har utarbeidet egen plan for sosial kompetanse. Sosiale ferdigheter for hvert trinn er definert i planen. Ledelsen ved skolen oppgir at de sosiale læringsmålene henges opp i hvert klasserom. Planen er tilgjengelig fra skolens nettside. Planen er delt inn med mål for 1.-2. trinn, 3.-4. trinn og 5.-8. trinn. Målene er utviklet gjennom prosesser i personalet. Målene brytes så ned til konkrete sosiale ferdigheter gjennom at personalet jobber med dette i teammøter. De sosiale ferdighetene skal så inn i planer og øves på. I planen viser skolen også til satsingen på TiEy og CL som legger stor vekt på elevenes sosiale ferdigheter.

Ved Askimbyen skole oppgir ledelsen at sosiale ferdigheter er definert i skolens kvalitetsplan. Planen inneholder et eget avsnitt: «Elevene mestrer sosiale ferdigheter». Personalet har her definert syv sosiale ferdigheter det skal jobbes med. Ledelsen har i tilknytning til dette listet opp metoder og verktøy lærerne kan bruke i dette arbeidet. Arbeidet dokumenteres i elevenes IUP og gjennom muntlige tilbakemeldinger fra SFO.

Ved Rom skole oppgir ledelsen at de har hatt et spesielt fokus på sosial kompetansetrening, med bakgrunn i skolens situasjon med mange elevsaker. Skolen har utarbeidet en plan for sosial kompetanse med mål for sosial kompetanse med tilhørende ferdigheter innen 6 dimensjoner – for hvert trinn. Planen er nå under revidering og skolen har utarbeidet en forenklet plakat med fem sosiale regler som gjelder for hele skolen. Plakaten inneholder også tre ytterligere retningslinjer: «Si stopp» (dersom noen gjør noe mot deg som du ikke liker). Dersom det ikke hjelper skal du gå vekk, og så skal du ta kontakt med en voksen. Rektor vektlegger at det er viktig at det fastsettes tid til å øve og trene på sosial kompetanse, og oppgir under intervjuet at han vil følge dette tett opp mot avdelingene framover gjennom at det settes av faste månedlige møter der det planlegges en måned fram i tid – og at dette følges opp for å sikre kvalitet. Avdelingsleder oppgir at dette arbeidet følges opp i LOT, og at

det så konkretiseres i avdelingsmøter. Ledelsen vil også følge opp ved å være ute i klasserommene for å se arbeidet i praksis. Avdelingsleder legger til at de jobber tilsvarende med sosial kompetanse i SFO.

I spørreundersøkelsen til ansatte svarer nesten alle respondentene at de i stor grad eller svært stor grad opplever at sosiale ferdigheter er definert ved skolen (90,9 %) og i den enkelte klassen, selv om det er noen færre som opplever det i den enkelte klassen (87,7 %). Her er det flere som svarer «middels grad» (10,5 %), og også en som svarer «liten grad». På spørsmål om i hvilken grad de ansatte opplever at skolen sikrer læring av sosiale ferdigheter gjennom planlegging, gjennomføring og vurdering, svarer 85,9 % av respondentene «stor grad» eller «svært stor grad». 12,3 % svarer «middels grad». Figur 16 viser hvordan svarene fordeler seg på de tre spørsmålene om sosial kompetanse.

## REVISJONENS VURDERINGER OG KONKLUSJONER

Revisor vurderer at skolene har fokus på utvikling av sosiale ferdigheter på flere fronter. Under intervjurunden med skolelederne oppgir samtlige skoler at de har en plan for sosial kompetanse, og at de jobber aktivt med denne planen. Ved alle skolene er sosiale ferdigheter som det skal jobbes med definert. Resultatene fra spørreundersøkelsen bekrefter også dette. Revisor vurderer at arbeidet med TiEy og CL også støtter opp under arbeidet med utvikling av elevenes sosiale ferdigheter, slik en av rektorene påpeker

### 4.3.9 Medarbeiderobservasjon

*Medarbeidere observerer hverandres praksis*

## REVISJONENS UNDERSØKELSE OG INNHENTEDE DATA

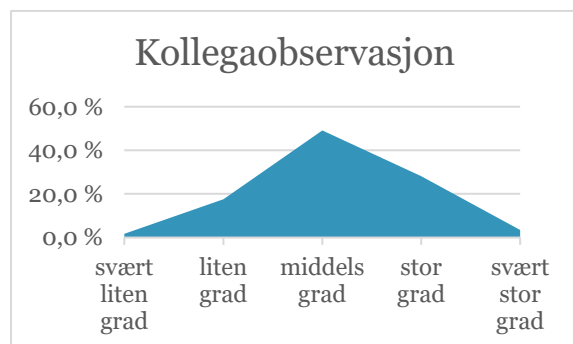
Ved gjennomgang av skolenes kvalitetsmelding til bystyret for 2018 ser revisor at dette området er det området fra kvalitetsplanen som gjennomgående vurderes lavest i skolenes egenvurdering.

Ved Moen skole viser rektor til at de har mye observasjon, men at arbeidet med dette kan systematiseres. Rektor trekker fram at dette er brukt særlig i forbindelse med TiEy, men at de også ønsker å bruke observasjon på andre områder. Rektor viser til at det krever at ledelsen systematisk går inn og bestemmer at det skal gjøres, det er ikke tilstrekkelig å bare legge til rette for at det skal gjøres.

Ved Korsgård viser de til at de i tillegg til ledelsens observasjon av ansatte organiserer kollegaobservasjon. Det er da ansatte fra samme team som observerer sammen. Dette følges opp fortløpende i teamtid. Avdelingsleder legger til at det også følges opp i avdelingsmøter. Kollegaobservasjon er brukt i forbindelse med TiEy. Rektor understreker at det ikke er nødvendig at en observerer en hel time. Det kan være snakk om f.eks. 20 minutter – at en lærer ønsker å observere en spesiell del av en læringsøkt hos en annen lærer. Ledelsen stepper inn som vikar når ansatte skal observere andre kollegaer. Også ved Korsgård skole viser de til at det er nødvendig at dette organiseres og tilrettelegges fra ledelsens side.

Ved Askimbyen skole viser ledelsen til at det gjøres mye observasjon, men at dette i stor grad er uformelt. Ansatte ber hverandre om råd og observerer hverandre. Ledelsen sier at skolen har et forbedringspotensial på dette området, og viser til at det er behov for tilrettelegging og styring for at dette skal gjennomføres systematisk. Også ved Askimbyen skole trekker de fram at det ikke behøver å være observasjon i en hel time, samt at ledelsen stepper inn som vikar dersom ansatte ønsker å observere hverandre.

Ved Rom skole viser rektor til at det ble gjennomført to kollegaobservasjoner forrige skoleår



FIGUR 17 - I HVILKEN GRAD OPPLEVER DU AT MEDARBEIDERE OBSERVERER HVERANDRES PRAKSIS?

– en per halvår. Rektor viser til at det i alle år har vært en god kultur på skolen i forhold til å få tilbakemeldinger på forbedring av praksis, og at denne har blitt løftet opp igjen. Ledelsen opplever at flere ansatte gir tilbakemelding på at de opplever det som fint å få slike tilbakemeldinger på forbedring av praksis. Rektor viser også til 10-faktor-undersøkelsen som ble gjennomført våren 2018, der skolen scorer høyt på «mestringsorientert ledelse», som ifølge rektor handler om å sørge for at de ansatte klarer å yte, og føler at de blir utfordret til å yte best mulig – at de ansatte opplever å ha en mestringsopplevelse. Ledelsen viser videre til at kollegaobservasjon brukes i forhold til nye lærere – at nye lærere kan hospitere hos en lærer med erfaring. Dette brukes i forbindelse med opplæring i TiEy og CL.

I spørreundersøkelsen til ansatte oppgir 31,6 % av respondentene at de i stor grad eller i svært stor grad opplever at medarbeiderne observerer hverandres praksis. 49,1 % svarer i middels grad, 17,5 % svarer «liten grad» og 1,8 % svarer «svært liten grad», jf. Figur 17.

#### REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJONER

Revisor vurderer at medarbeideres observasjon av hverandres praksis som verktøy er tatt i bruk ved alle skolene. Det varierer imidlertid i hvor stor grad dette arbeidet er strukturert og innarbeidet praksis eller om det skjer mer tilfeldig. Formålet med tilnærmingen vurderer revisor, med utgangspunkt i kvalitetsplanen, å være at medarbeidere skal utvikle egen praksis i klasserommet. Revisor vurderer det som positivt at dette er et av flere verktøy som benyttes for å støtte opp om satsingene på TiEy og CL. Revisor merker seg at flere av skolene vektlegger behov for koordinering og styring for at tiltaket skal være vellykket – både for gjennomføring, men også i forhold til oppfølging og læring.

Både kvalitetsmeldingene fra skolene til bystyret og spørreundersøkelsen blant ansatte viser at dette er det området innen kvalitetsplanen som i minst grad oppleves som gjennomført.

#### 4.3.10 Samlet vurdering til revisjonskriterium 1

*Ved grunnskolene i Askim kommune bør det være iverksatt pedagogiske strategier som fremmer tilpasset opplæring*

Revisor vurderer at *Kvalitetsplan Askimskolen 2015-2018* inneholder en overordnet og til dels klar bestilling til skolene. Som undersøkelsen viser, blant annet i forhold til «coachende samtaler» kan det imidlertid være behov for klargjøring fra skoleledelsens side på hva forventningene til skolene faktisk er.

Bestillingen inneholder forventning om implementering av pedagogiske strategier som kan plasseres innenfor de sju strategiene Utdanningsdirektoratet trekker opp.<sup>6</sup> Slik revisor vurderer det er kvalitetsplanen særlig fokusert mot strategier som går på tydelig ledelse av klasser og undervisning. Både TiEy og CL støtter etter revisors vurdering opp under dette. Revisor vurderer også at det er et høyt fokus på elevers sosiale ferdigheter, som kan støtte opp under flere av strategiene direktoratet trekker frem, for eksempel «mestringsorientert klassekultur og «gode relasjoner til elevene». Enkelte av skolene har også iverksatt tiltak på eget initiativ som støtter opp under direktoratets sju utvalgte strategier. Som eksempler kan nevnes Rom skoles bruk av PMTO, som etter revisors vurdering blant annet støtter opp under «språklig og faglig klarhet og struktur», og Korsgård skoles status som dysleksivennlig skole som bidrar til skolens systematiske jobbing og rutiner for oppfølging av den enkelte elev. Revisor vurderer at bruken av TiEy og CL også støtter opp under relasjonsarbeidet som gjøres i klassen, selv om det ikke eksplisitt går på arbeid med lærernes relasjoner til elevene – som er det direktoratet vektlegger.

Selv om alle tiltakene som er iverksatt gjennom implementering av kvalitetsplanen ikke i like stor grad er gjennomført, er det revisors oppfatning at implementering av kvalitetsplanen i stor grad er både kjent og fulgt opp ved skolene.

Revisor vurderer at bruk av konkrete programmer/verktøy som TiEy og CL bidrar positivt til å støtte opp under arbeidet, og bidrar til å konkretisere forventningen til arbeidet med planen.

Revisor merker seg at ledelsen ved skolene trekker frem viktigheten av tett oppfølging og tilrettelegging fra skoleledelsen for å lykkes med implementering av planen. Det vises konkret til avdelingsledermodellen som er tatt i bruk ved askimskolene.

Oppsummert er det revisors oppfatning at grunnskolene i Askim kommune har iverksatt pedagogiske strategier som fremmer tilpasset opplæring, og at disse er kjent i virksomhetene.

## 4.4 Vurdering av behov for spesialundervisning

### 4.4.1 Felles forståelse blant lærerne

*Det bør være en felles forståelse blant lærerne ved skolen om at det er deres oppgave å vurdere forhold ved eleven som er knyttet til faglig og sosial fungering.*

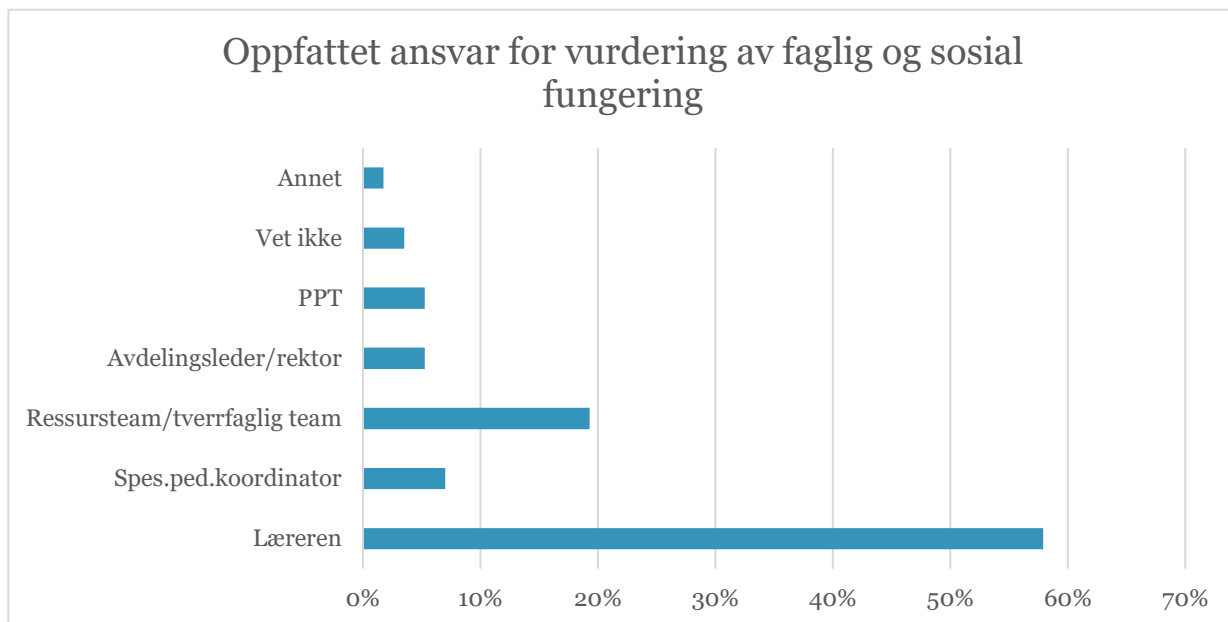
#### REVISJONENS UNDERSØKELSE OG INNHENTEDE DATA

I spørreundersøkelse til ansatte ved de fire skolene som er omfattet av revisjonen ble følgende spørsmål stilt: «Hvem skal – etter din oppfatning – vurdere forhold ved eleven knyttet til faglig og sosial fungering?». Til spørsmålet ble det opplyst at ulike svar kan være riktige i gitte situasjoner. Respondentene ble bedt om å velge det alternativet de mener er riktig i de fleste situasjoner.

Figur 18 viser hvordan svarene fordelte seg på de ulike alternativene.

<sup>6</sup> Jf. Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier.





**FIGUR 18 - HVEM SKAL - ETTER DIN OPPFATNING - VURDERE FORHOLD VED ELEVEN KNYTTET TIL FAGLIG OG SOSIAL FUNGERING?**

#### REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJONER

Revisor forventet en hvis spredning i svarene på dette spørsmålet, da det var stilt relativt åpent. Spørsmålet ble stilt uten å presisere på hvilket tidspunkt i prosessen med oppfølging av en elev vurderingen skal gjøres. Spørsmålet er imidlertid stilt i sammenheng med andre spørsmål om kjennskap til, og bruk av kartleggingsverktøy for vurdering av elever. Dette arbeidet gjøres i hovedsak av lærere, eventuelt med bistand fra spesialpedagogisk lærer/koordinator, PPT eller andre.

Revisor merker seg at oppunder 20 % av respondentene svarer «Ressursteam / tverrfaglige team». Dette peker mot at ressursteam / tverrfaglige team er en innarbeidet arbeidsform ved skolene, noe revisor vurderer som positivt da det bidrar til en tverrfaglig eller bredere vurdering av eleven.

Med de forutsetninger som er nevnt ovenfor ser revisor at nær 80 % av respondentene at læreren selv eller ressursteam / tverrfaglig team skal vurdere forhold ved eleven knyttet til faglig og sosial fungering.

Revisor vurderer med det at det i stor grad er en felles forståelse blant lærerne ved skolen om at det er deres oppgave å vurdere forhold ved eleven som er knyttet til faglig og sosial fungering.

#### 4.4.2 System for kartlegginger

*Skoleeier bør ha et system for hvilke kartlegginger skolen skal gjøre ved undersøkelse av om elever får tilfredsstillende utbytte av ordinær opplæring.*

*Det må være kjent hva slags kartlegginger som kan være aktuelle og hvor materiellet er tilgjengelig.*

#### REVISJONENS UNDERSØKELSE OG INN- HENTEDE DATA

På overordnet nivå har skolene gjennom et prosjekt utarbeidet et kartleggingshjul – eller Askim-modellen. PPT har også vært involvert i arbeidet med utvikling av modellen. Modellen er presentert og omtalt i intervjuer med både skoleledere og PPT. Som Figur 19 nedenfor beskriver, inngår «Kartlegging – observasjon – analyse» som et av trinnene skolene skal arbeide seg gjennom i det som gjerne omtales som før-oppmeldingsfasen.

Under intervju med PPT opplyses det om at PPT har vært rundt på skolene og informert blant annet om deres forståelse av Askim-modellen, om PPTs mandat og hvordan PPT kan bidra inn i arbeidet skolene gjør i oppmerksomhetsfasen.

Presentasjon som ble holdt på skolene ble overlevert revisor sammen med annen dokumentasjon. PPT opplyser videre at de har utarbeidet et nytt henvisningsskjema og en ny mal for sakkyndig vurdering. Disse var ikke tatt i bruk ennå, men var lagt med dokumentasjonen som ble overlevert revisor. I henvisningsskjemaet er det en egen rubrikk for «Kartlegginger og vurderinger», med opplisting av flere ulike kartleggingsverktøy og tester med avkrysningsruter.

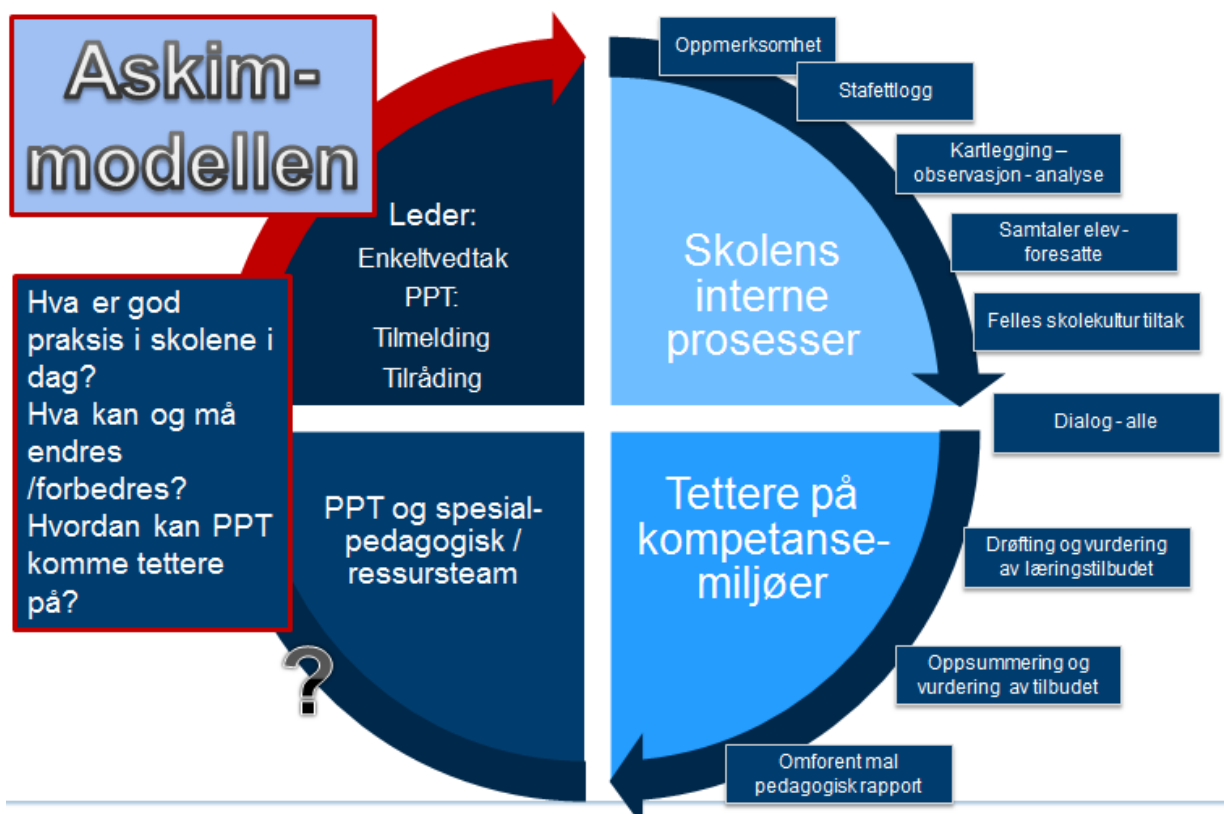
Gjennom intervjuer med ledelsen ved de fire skolene som var omfattet av revisjonen vises det til at de har systemer for kartlegginger, samt for hvordan både spesialpedagogisk koordinator/lærer eller PPT kan involveres på dette trinnet dersom det er behov for det.

Ved Moen skole viser rektor til at rutine for kartlegging ligger i håndboka.

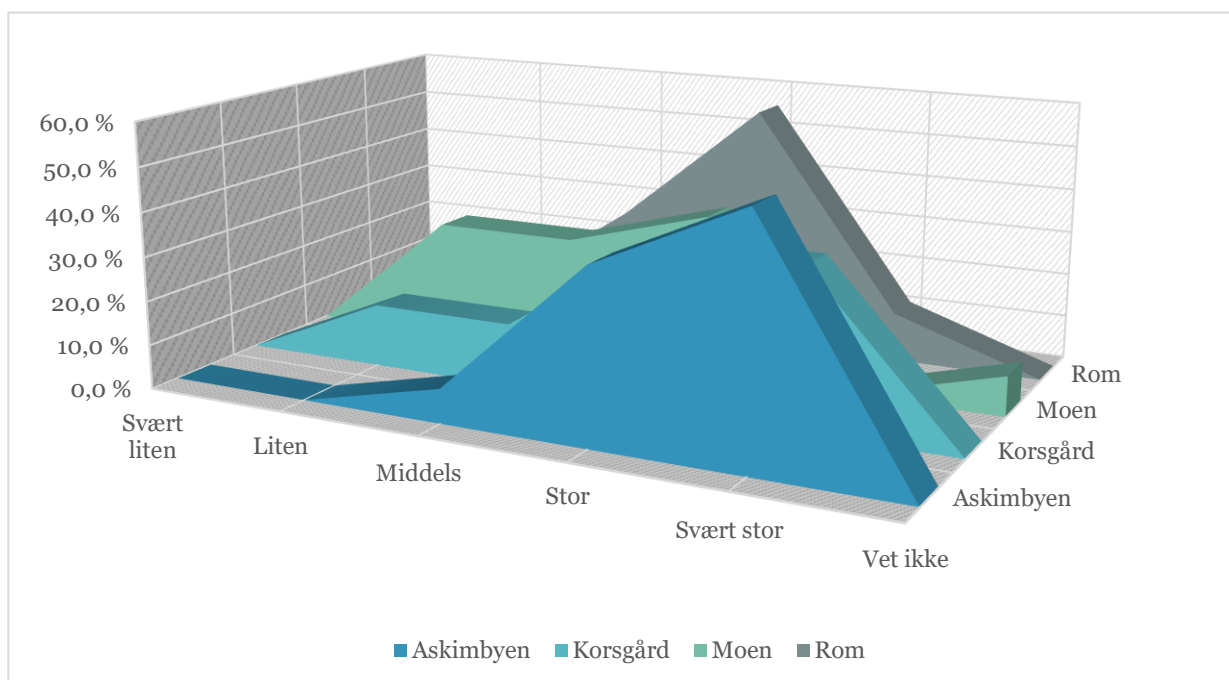
Korsgård skole har utarbeidet et eget årshjul for kartlegging. Dette er en oversikt over kartlegginger som gjelder alle. I tillegg kommer egne kartlegginger for barn det er knyttet en spesiell oppmerksomhet rundt. Ved Korsgård skole er også kartlegginger beskrevet i deres egne «kvalitetsplan»: «Ditt potensial – vårt ansvar». Denne beskriver at lærerne skal sikre oversikt over ele-

venes utbytte av opplæringa gjennom kartlegginger og prøver. I tillegg inneholder den en opplisting av kartlegginger som skolen benytter. Det beskrives videre hvordan skolen benytter Conexus Engage og Conexus Insight og Skoleporten til oppfølging av resultater på kartlegginger og prøver. Drøfting og analyse av resultater gjennomføres i ledergruppa, på avdeling og på team. Rektor oppgir at alle kartlegginger skal være tilgjengelig via Office 365. Rektor oppgir under intervjuet at «... de vet hvor de går for å finne det».

Ved Askimbyen skole viser ledelsen og spesialpedagogisk koordinator at lærerne tar kontakt med koordinatoren på bakgrunn av blant annet tester, klassescreeninger og så videre. Spesialpedagogisk koordinator oppgir at de har et ganske stort batteri som brukes når det gjelder klassescreeninger. I tillegg har spesialpedagogisk koordinator andre tester som hun er sertifisert til å bruke. Framgangsmåte er beskrevet i dokumentet «Førøppmeldingsfase, praksis på Askimbyen skole». Spesialpedagogisk koordinator viser til at dokumentet er datert februar 2016, og at dette har vært praksis ved skolen også før den tid.



FIGUR 19 - ASKIM-MODELLEN. KILDE: COMPILO, ASKIM KOMMUNE



**FIGUR 20 - I HVILKEN GRAD VET DU HVOR DU KAN FINNE RELEVANT KARTLEGGINGSVERKTØY NÅR DU HAR BEHOV FOR DET? N=56.**

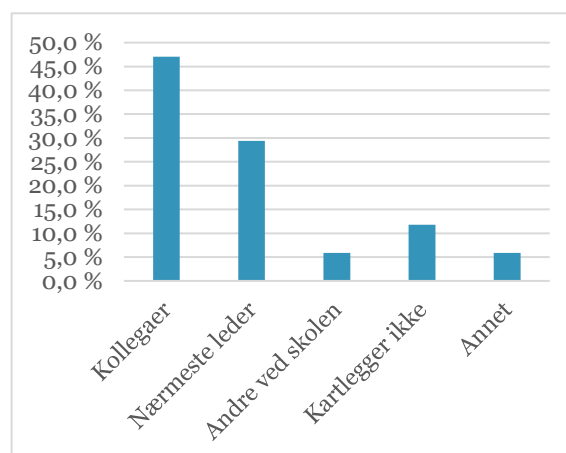
Rektor ved Rom skole beskriver at de blant annet deltar i Nasjonale prøver og benytter LUS. Rektor beskriver kartleggingsprøver for 1.-3. trinn som solide kartleggingsprøver. Ved Rom skole har de startet en praksis der lærerne må legge fram og redegjøre for resultatene fra sin klasse for avdelingsleder, og samtidig angi hvordan eventuelle utfordringer er tenkt håndtert. Trinnene løfter så sine vurderinger og tanker inn i fellessamling. På denne måten er det skapt en kultur for å være åpen rundt resultatutvikling. I Dokumentet «Rutiner for det spesialpedagogiske arbeidet ved Rom skole» slås det fast at det ved henvisning må foreligge ferske testresultater / faglige kartlegginger som ikke er eldre enn 6 måneder. Aktuelle kartlegginger innen de ulike fagene listes så opp i dokumentet.

I spørreundersøkelsen til ansatte ble det stilt tre spørsmål relatert til kartleggingsverktøy.

På spørsmål om i hvilken grad de er kjent med skolens/skoleeiers system for kartlegginger svarte undervisningspersonalet som vist i Figur 21. I overkant av 64 % av respondentene svarte at de i stor eller svært stor grad har kjennskap til skolens/skoleeiers system for kartlegginger for å vurdere elevers læringsutbytte. 25 % svarte i middels grad, 8,9 % svarte «liten grad» og 1,8 % svarte «svært liten grad»

På spørsmål om i hvilken grad ansatte vet hvor de kan finne relevant kartleggingsverktøy når de har behov for det, var svarfordelingen omtrent lik som for kjennskap til skolens/skoleeiers system for kartlegging. I Figur 20 vises resultatet fordelt per skole.

Til de som hadde svart at de i svært liten, liten eller middels grad hadde kjennskap til hvor de kunne finne kartleggingsverktøy ble det stilt et oppfølgingsspørsmål til hvordan de finner nødvendig kartleggingsverktøy ved behov. Svarfordelingen er som vist i Figur 22



**FIGUR 22 - HVORDAN FINNER DU NØDVENDIG KARTLEGGINGSVERKTØY VED BEHOV?**



## REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJONER

I Veileder til spesialundervisning skriver utdanningsdirektoratet at skoleeier bør ha et system for hvilke kartlegginger skolen skal gjøre slik at dette samsvarer med PP-tjenestens forventning ved en eventuell videre henvisning av eleven.<sup>7</sup> Revisor vurderer kommunens arbeid med og utvikling av Askim-modellen som et viktig tiltak for å oppnå dette. Det vurderes derfor som avgjørende og positivt at PPT var involvert i det arbeidet. Dette har skapt et rammeverk for samarbeidet mellom skolene og PPT og lagt grunn for en forventningsavklaring mellom aktørene. Revisor vurderer det slik at det er den enkelte skole selv som i praksis er ansvarlig for hvilke kartlegginger som brukes, og hvordan disse gjøres tilgjengelig for ansatte. Dette vurderes derfor ikke som koordinert fra skoleeiers, eller virksomhetens, side. Revisor har gjort et søk i Compilo, og finner der en mappe som heter «Felles kartleggingsrutiner i Askimskolen», men denne er uten innhold. Gjennom det nye henvisningsskjemaet til PP-tjenesten vurderer revisor at PPT har tydeliggjort sine forventninger til hvilke kartlegginger det er aktuelle for skolene å gjennomføre før en henvisning.

Basert på intervjuer med skolene og tilbakemeldinger i spørreundersøkelsen til ansatte vurderer revisor at skolene har et system for kartlegginger som kan gjøres for å vurdere elevers behov for spesialundervisning, og at dette i stor grad er kjent blant de ansatte. Det er imidlertid en liten andel av de ansatte som oppgir at de i svært liten eller liten grad kjenner til skoleeiers eller skolens system for kartlegginger, slik at det vurderes å være et behov for å gjøre dette bedre kjent blant ansatte. Skolens system med bruk av ressursteam og spesialpedagogiske koordinatører/lærere, bidrar etter revisors vurdering til at skolene sikrer at aktuelle kartlegginger gjennomføres. Forøvrig oppgir nesten 80 % av de som svarte at de i liten eller middels grad vet hvor de kan finne relevant kartleggingsverktøy at de spør kollegaer eller nærmeste leder.


Oppsummert vurderer revisor at skolene har et system for hvilke kartlegginger som skal brukes for å vurdere om elever får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen, og at PPT har tydeliggjort sine forventninger til skolene til hvilke kartlegginger de vurderer som aktuelle før en henvisning. Revisor vurderer at det er rom for å koordinere dette på virksomhetsnivå, og at en fortsatt dialog med PPT er sentralt i dette arbeidet. Revisor vurderer at det i stor grad er kjent ved skolene hva slags kartleggingsverktøy som er aktuelt og hvor en kan finne dette, men at det også her er rom for å tydeliggjøre dette for ansatte.

### 4.4.3 Melding til rektor ved behov

*Undervisningspersonalet skal melde fra til rektor når behov for spesialundervisning er til stede*

## REVISJONENS UNDERSØKELSE OG INN- HENTEDE DATA

Under intervjuer med skolene viser skolene til at saker gjerne meldes til avdelingsleder og ressursteam før saken eventuelt går til rektor.



**Ressursteam**

- Formål: Lavterskelmøteplass (spesialpedagogisk fokus)  
Dato: Onsdag i oddetallsuker
- Tid: 13:00 – 14:30
- Tilstede: PPT, rektor, avdelingsleder, evt. SFO leder (1.-4.), skolens spes. ped. koordinator, evt. kontaktlærer
- Møteleder: Spes. ped. koordinator
- Møteinnkaller: Spes. ped. koordinator
- Agenda: Alle kan legge inn saker på One Drive, spes. ped. ressursmappe
- Referent: Rektor
- Referat skrives ut fra agendaen og lagres i spes. ped. ressursmappa

FIGUR 23 - BESKRIVELSE AV RESSURSTEAM VED ASKIMBYEN SKOLE

<sup>7</sup> <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/sarskilte-behov/spesialundervisning/Spesialundervisning/Fase-1/>

Ved Moen skole viser rektor til at rektor selv ønsker å være med å vurdere om det er behov for spesialundervisning, slik at rektor allerede er informert før en vurderer at behovet er der.

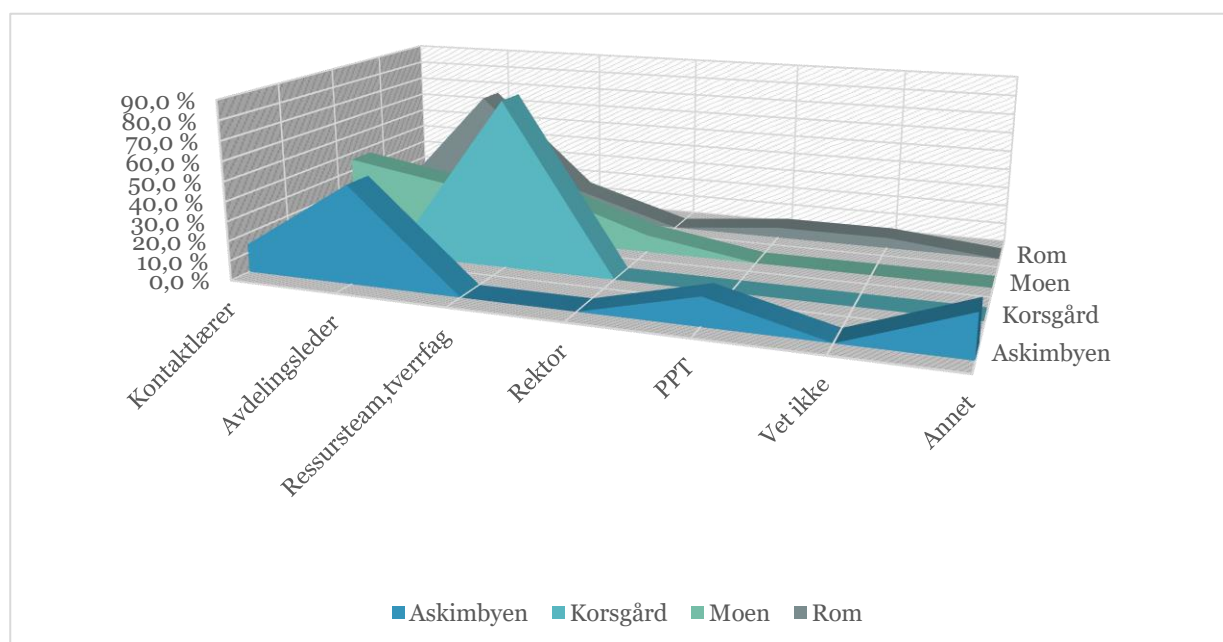
Ved Korsgård skole vises det til ressurs-teamet, der det deltar en fra ledelsen. Ved skolen er det avdelingsleder for 1.-3. trinn/SFO som deltar i ressursteamet. Hun forteller videre under intervjuet at de har et system for oversikt over barn som er henvist til ressursteam, og hva som er gjort for å følge opp barna.

Ved Askimbyen vises også til Askim-modellen og utarbeidelse av beskrivelse for ressursteam og tverrfag. I utgangspunktet skal PPT og rektor delta i ressursteamet. PPT har så langt i liten grad deltatt, men rektor møter jevnlig, og er med det orientert om saker der en kan avdekke behov for spesialundervisning.

Ved Rom skole vises det også til at informasjon gjerne går via avdelingsleder først. I dokumentet «Rutiner for det spesialpedagogiske arbeidet ved Rom skole» er det beskrevet at kontaktlærer innkaller avdelingsleder til møte dersom en ikke ser en endring etter tiltaksperioden. Her drøftes testresultater, tiltak, faglig og sosial utvikling. Avdelingsleder melder så fra om oppmelding til tverrfag til spesialpedagogisk koordinator, dersom eleven ikke har utbytte av tilpasset undervisning. Under intervjuet opplyses det om

at rektor får innkallinger til alle møter, slik at rektor er orientert om alle saker hvor det kan bli aktuelt med vedtak om spesialundervisning. I spørreundersøkelsen til ansatte ble de ansatte spurt hvem de skulle melde fra til dersom de var av den oppfatning at en elev har behov for spesialundervisning. Blant svaralternativene svarte drøyt 40 % av respondentene at de ville melde fra til avdelingsleder, mens drøyt 30 % svarte at de ville melde fra til ressursteam/tverrfaglig team eller lignende. Svarfordelingen er litt ulik for de ulike skolene, som vist i Figur 24.

Ved gjennomgang av mappen om spesialundervisning under området «Oppvekst og utdanning» i Compilo finner revisor tre rutiner som er relatert til dette temaet. En av de – «Enkeltvedtak om spesialundervisning» slår fast at det er rektor ved skolen skal fatte enkeltvedtak om spesialundervisningen, og at denne oppgaven ikke kan delegeres. Videre slås det fast at Askim-modellen skal være fulgt opp før vedtak fattes. En annen rutine – «Spes.ped. kompetanseteam» - definerer krav til spes.ped.kompetanseteam/ressursteam ved skolene, og stadfester at alle skolene skal ha et slikt team. Det skal ikke gå tilmeldinger til PPT uten at sakene har vært drøftet i teamet. Den siste aktuelle rutinene – «Før oppmeldingsfasen» beskriver framgangsmåte der en lærer ser at en elev lærer saktere eller at ele-



FIGUR 24 - DERSOM DU ER AV DEN OPPFATNING AT EN ELEV HAR BEHOV FOR SPESIALUNDERSVING - HVEM MELDER DU FRA TIL?

ven ikke lærer det samme som andre. I følge rutinen skal læreren først drøfte saken med trinn-team. Deretter skal saken drøftes med spesialpedagogisk koordinator / avdelingsleder, og den skal drøftes i skolens kompetanseteam for spesialundervisning.

#### REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJONER

Revisor vurderer at skolene har etablert systemer som sikrer at rektor er orientert om mulige behov for spesialundervisning. Revisor oppfatter gjennom intervjuer med ledelsen ved de fire skolene at rektorene har en god oversikt over elever med behov for oppfølging. Som svarene i spørreundersøkelsen viser er det noe ulik oppfatning blant personalet ved de ulike skolene hvor behov skal meldes, men revisor vurderer at svarene i hovedsak ligger innenfor det som er beskrevet i gjeldende rutiner.

#### 4.4.4 Vurdere både individ- og systemfaktorer

*Skolen bør vurdere både individfaktorer og systemfaktorer før det foretas en eventuell henvisning til PPT*

#### REVISJONENS UNDERSØKELSE OG INNHENTEDE DATA

Under gjennomgang av et utvalg elevmapper i elektronisk sak- og arkivsystem undersøkte revisor i hvilken grad det fremkom i utredningen i forkant av en henvisning til PPT om det var vurdert både individ- og systemfaktorer. Revisor fant at det i vurderingene som var gjort og dokumentert i elektronisk sak- og arkivsystem i all hovedsak var individfaktorer – altså forhold knyttet til den enkelte elev – som var dokumentert.

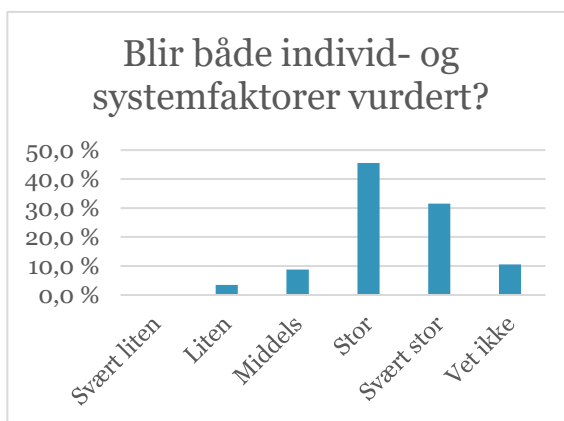
Dette bekreftes gjennom intervjuer med skolelederne. På den ene side oppgis det at ikke alt av grunnlagsmateriale i en elevsak legges inn i elektronisk sak- og arkivsystem, men at skolene har egne arkiver hvor dette oppbevares i fysiske elevmapper. Revisor har ikke gjennomført kontrollhandlinger på de fysiske elevmappene ved den enkelte skole. På den annen side opplyses det ved enkelte av skolene at dette er noe det

arbeides med, men som oppleves som et forbedringsområde.

Rektor ved Korsgård skole viser til at pedagogisk rapport – som blir lagret i elektronisk arkiv, og som inngår som en del av grunnlaget ved en henvisning – nok har vært knyttet primært til faglige vurderinger knyttet til den enkelte elev, men at systemperspektivet kommer inn andre steder – for eksempel i forhold til ressursteamet. Ressursteamet går ut og observerer, er på møter med lærerne og kommer med forslag. I diskusjonen mellom lærerne og ressursteamet bringes systemperspektivet inn.

Ved Askimbyen skole vises det til at fore-spørslene knyttet til enkeltelever i utgangspunktet er individrettede, men når leder i oppfølgingen går inn og observerer i klassen vurderes også på det systemiske. Ved Askimbyen skole er det et ønske om at PPT i større grad kan bidra med systemiske observasjoner og gi systemisk veiledning.

Ved Moen skole viser rektor til arbeid på systemnivå med utgangspunkt i blant annet nasjonale prøver. Rektor viser videre til arbeidet med CL, som rektor beskriver som kanskje det beste eksempelet på systemarbeid inn i klasse-



**FIGUR 25 - I HVILKEN GRAD OPPELVER DU AT BÅDE INDIVIDFAKTORER OG SYSTEMFAKTORER VURDERES FØR EN EVENTUELL HENVISNING TIL PPT?**

rommet. Rektor viser videre til PPT sin presentasjon ved skolen av hvordan de forstår Askimmodellen, og at dette handler om systemisk tenkning – noe som innebærer at man jobber og tenker litt annerledes enn man har vært vant til.

Rektor ved Rom skole oppgir at det å vurdere både individ- og systemfaktorer ved vurdering av elever er en innfallsvinkel som de jobber med. Rektor har vist til hvordan de jobber systematisk

med kartleggingsprøver og drøfting av resultater og tiltak med avdelingsleder og i fellesmøter, og peker på at det er et forbedringsområde å øke systemarbeidet i oppfølging av tiltakene, men at de altså har startet en prosess for å styrke dette arbeidet. Rektor viser videre til at utfordringer i læringsmiljøet med elever som krever tett oppfølging båndlegger mye ressurser. Rektor trekker også fram at det også handler om hvordan de som ansatte møter elevene – hvor gode de er på å ha relasjonelle og gode strukturer som gir elevene forutsigbarhet.

I spørreundersøkelsen ble de ansatte spurt i hvilken grad de opplever at både individfaktorer og systemfaktorer vurderes før en eventuell henvisning til PPT. Drøyt 77 % av respondentene svarte at de i stor eller svært stor grad opplever at dette blir gjort. 3, 5 % svarte i liten grad, og 8.8 % svarte i middels grad. 10,5 % av respondentene svarte «vet ikke». Dette vises i Figur 25.

#### REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJONER

Revisor merker seg at de vurderinger av elever i saker om spesialundervisning som er arkivert i elektronisk sak- og arkivsystem i hovedsak knytter seg til individuelle forhold, men at det kan foreligge dokumentasjon også på mer systemiske forhold i fysiske elevmapper ved den enkelte skole. Revisor vurderer imidlertid at skolene har fokus på å utvikle systemperspektivet på tilpasset opplæring. Dette støttes opp av arbeidet som gjøres i forbindelse med *Kvalitetsplan for Askimskolen 2015-2018* og TiEy, CL og Askim-modellen. Som det blir nevnt kommer systemperspektivet inn når en sak bringes inn til ressursteamet – som undersøkelsen har vist er en arbeidsform som er i ferd med å etableres i Askimskolene.

*Når lærere tenker tilpasset opplæring og inkludering i et systemperspektiv, har de muligheter til å justere og tilrettelegge undervisningssituasjoner slik at de blir gode for alle elever.<sup>8</sup>*

Flere av rektorene er åpne på at dette er et forbedringsområde som det jobbes med, samtidig viser svarene i spørreundersøkelsen til dette spørsmålet at ansatte i stor grad opplever at både individ- og systemperspektivet vurderes før en sak henvises til PPT. Dette underbygger revisors oppfatning om at dette er et område det fokuseres på ved skolene.

#### 4.4.5 Felles forståelse for hva eleven skal lære

*Det bør være satt av tilstrekkelig tid til lokalt arbeid med læreplaner i arbeidet med å sette i verk tiltak for elever som strever faglig og/eller sosialt, slik at undervisningspersonalet har en felles forståelse for hva eleven skal lære*

#### REVISJONENS UNDERSØKELSE OG INNHENDEDE DATA

Generelt er tilbakemeldingen fra skolene at det ikke utarbeides lokale læreplaner ved skolen på samme måte som det ble gjort tidligere. Det vises til at man har læreplaner fra direktoratet, og at det er gjort mye bra arbeid fra forlagene i forhold til fordeling av lærestoffet gjennom året. Rektor ved Korsgård skole viser til at årsplanene brytes ned til halvårsplaner og månedsplaner, som igjen blir ukebrev – det jobber lærerne med hver eneste uke. Rektor viser til at de har sluttet helt med å lage egne lokale årsplaner, men at det blir en kjempeviktig jobb i forhold til dette opp mot fagfornyelsen. Der blir det en stor endring i forhold til kunnskapsmålene, kompetansemålene og så videre. Rektor ved Askimbyen skole viser også til fagfornyelsen, og etterlyser initiativ fra skoleledelsen i forhold til å forberede seg på dette.

Ved Askimbyen skole ble også arbeidet med individuelle opplæringsplaner (IOP) trukket fram som et konkret verktøy for å jobbe med læringsmål for den enkelte elev som strever faglig og/eller sosialt. Dette er verktøyet man har i forhold til spesialundervisning spesielt. Det brukes tid på å følge opp dette med den enkelte lærer, og hvor-

<sup>8</sup> <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/tilpasset-opplaring/hva-er-tilpasset-opplaring>



dan de brukes blir også informert om på LOT årlig. Det legges ned mye arbeid i bruk av IOP, og lærerne bruker det aktivt i undervisningen.

På spørsmål om undervisningspersonalet har en klar forståelse for hva elevene skal lære svarer rektor ved Korsgård skole et klart ja, og viser til 10 faktor-undersøkelsen, der lærerne skårer høyt på rolleklarhet. Også rektor ved Moen opplyser at hun opplever at undervisningspersonalet har en god forståelse for hva elevene skal lære, og viser til at kartlegginger er viktig for å følge opp om man når målene. Også rektor ved Rom viser til resultater fra kartleggingsprøver, der godt resultat betyr at lærerne treffer med undervisningen.

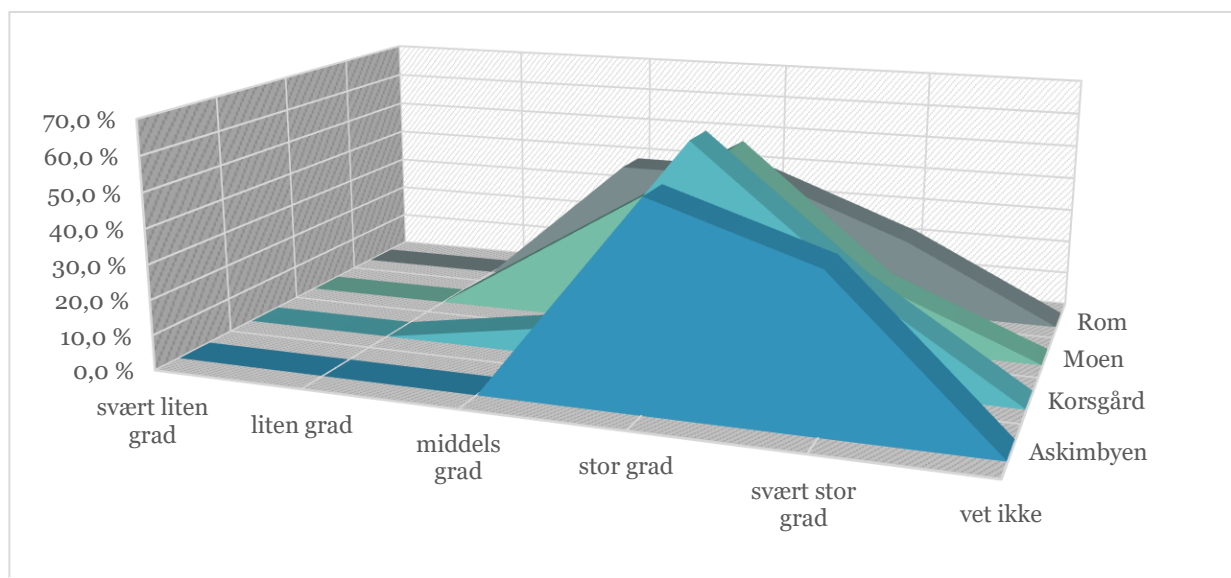
Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at 80,7 % av respondentene opplever at ansatte ved skolen i stor eller svært stor grad har en felles forståelse for hva elevene skal lære. 19,3 % av respondentene har svart at de i middels grad opplever det samme. Svarene fordeler seg omtrent likt på de fire skolene slik **Feil! Fant ikke referanseilden.**Figur 26 viser.

#### REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJONER

Basert på tilbakemeldinger i intervjuene og svarene i spørreundersøkelsen vurderer revisor at det jobbes aktivt med læringsmål i skolene – både generelt og spesielt i forhold til spesialundervisning gjennom IOP-arbeid. Tilbakemeldingene gir ikke grunnlag for å vurdere hvorvidt det

settes av tilstrekkelig tid eller ikke, men tilbakemeldingene tilsier at målet om en felles forståelse blant undervisningspersonalet for hva elevene skal lære i stor grad nås.

Revisor merker seg at endringer relatert til fagfornyelsen trekkes fram av flere rektorer, og at det etterlyses initiativ i forhold til å starte forberedelse til nye læreplaner fra Utdanningsdirektoratet. De nye læreplanene skal tas i bruk fra skolestart 2020 – altså i Indre Østfold kommune. Utdanningsdirektoratet har på sine nettsider satt opp en tidsplan for implementering av de nye læreplanene. Tidsplanen er delt inn i 3 faser. Fase 3 – Skolene forbereder seg før de nye læreplanene tas i bruk fra høsten 2020 er tidfestet til 2019-2020. Direktoratet jobber med å utarbeide en kompetansepakke som skal være til støtte for utviklingsarbeid på den enkelte skole. Denne er planlagt klar fra november 2019. Det er allerede utarbeidet støttmateriell. Deler av dette har vært tilgjengelig siden oktober 2018, mer er under utarbeidelse og kommer i mai 2019. Revisor vurderer det som viktig at skolene forbereder seg på de nye læreplanene som kommer. Selv om mye av arbeidet med forberedelser vil foregå på den enkelte skole, ser revisor det som en fordel at dette arbeidet koordineres mellom skolene, og også opp mot de fire andre kommunene som vil inngå i Indre Østfold kommune.



FIGUR 26 - I HVILKEN GRAD OPPLEVER DU AT ANSATTE VED SKOLEN HAR EN FELLES FORSTÅELSE FOR HVA ELEVEN SKAL LÆRE?

#### 4.4.6 Vurdere, prøve ut og evaluere tiltak før henvisning til PPT

*Skolen bør ha vurdert og prøvd ut tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet før sakkyndig vurdering gjennomføres*

*Tiltakene som prøves ut bør evalueres før en eventuell henvisning til PPT*

#### REVISJONENS UNDERSØKELSE OG INN- HENTEDE DATA

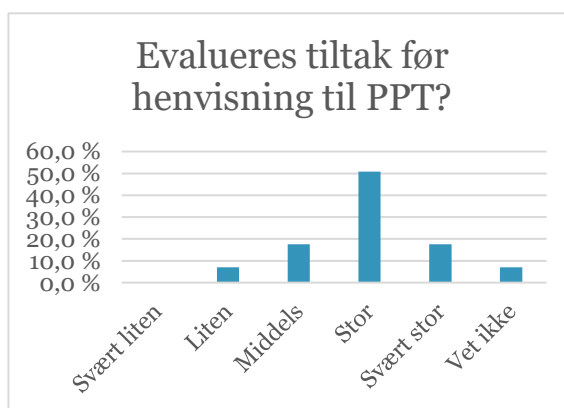
Ved Askimbyen vises det til dokumentet «før-oppmeldingsfase, praksis på Askimbyen skole» som er en trinn-for-trinn-beskrivelse av framgangsmåte ved bekymring for elevers utvikling. Spesialpedagogisk koordinator beskriver at de har praksis for å evaluere tiltak som iverksettes, og at dette må gjøres før en sak eventuelt henvises til PPT. I det nevnte dokumentet beskrives det hvordan PPT skal involveres for drøftinger dersom tiltakene ikke fører til bedring. Det arrangeres da et møte med kontaktlærer, foresatte, spesialpedagogisk ansvarlig og PPT, der det bestemmes om saken skal henvises til PPT. Dette beskrives imidlertid som et svakt punkt da PPT har vært lite til stede ved skolen. Dette fører til at saker blir liggende lenge før de blir henvist til PPT. Rektor ved Askimbyen viser også til at det er viktig å tenke nytt og også utfordre PPT på dette punktet, i forhold til at mye kan ivaretas innenfor normalundervisningen - gjennom tilpasset opplæring. Hvis for eksempel målene i forrige års IOP er nådd, så er det ikke gitt at grunnlaget for spesialundervisning er til stede. Rektor viser til at når denne systematikken er på plass – og bevisstheten om det, er det lettere å utfordre.

Ved Korsgård skole viser rektor til Askim-modellen, og at modellen har bidratt til at dette er på plass nå, mens det ikke var det for ett år siden. Etter arbeidet med modellen har skolen laget langt bedre systemer. Nå er det et system som skal videreutvikles til å bli enda bedre. Tidligere var det mer tilfeldig. Rektor viser også til at spesialundervisningen ble koblet mer til ledersperspektivet gjennom innføring av avdelingsledermodellen. Tidligere kunne lærere bare henvisse – nå skal en sak innom ressursgruppa der det skal vurderes hva slags tiltak som kan iverksettes og

så videre. Rektor sier at han har klokkeetro på Askim-modellen, og mener at den vil få ned andelen med spesialundervisning ved Askim-skolene. Mye som tidligere ble henvist og fattet vedtak på kan håndteres innenfor tilpasset opplæring. Askim-modellen bidrar til at det blir en helt annen kvalitetssikring før en sak henvises til PPT. Rektor fremholder videre at det er viktig med en god dialog med PPT, og på å utfordre PPT i forhold til hva som faktisk kan gjøres – og hva som gjøres innenfor tilpasset opplæring ved skolene. Det må være en god dialog mellom skolen og PPT på hva som bør være en tilråding om spesialundervisning. Det er ikke alltid PPT kjenner til hvordan skolen jobber. Dette beskrives som en viktig del som ikke har vært på plass. I dokumentet «Ditt potensial – vårt ansvar» er det også listet opp tiltak som skal gjennomføres ved skolen dersom det avdekkes at elever ikke har et tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Også ved Moen skole vises det til Askim-modellen. Rektor viser ellers til at tiltak prøves ut og evalueres i forbindelse med oppfølging av kartlegginger for elever som henger etter – for eksempel lesekurs og tidlig innsats.

Ved Rom skole vises det også til Askim-modellen og Kartleggingshjulet. Med det som utgangspunkt har skolen utarbeidet «Rutiner for det spesialpedagogiske arbeidet ved Rom skole. Her er det eksplisitt slått fast at tiltak rundt eleven skal evalueres. Det vises også til at de har etablert et system for oppfølging av elever med tiltak, slik at disse elevene følges opp hvert halvår i forhold til status på tiltakene.



FIGUR 27 - I HVILKEN GRAD OPPLEVER DU AT TILTAK SOM PRØVES UT FØR HENVISNING TIL PPT EVALUERES

I spørreundersøkelsen til ansatte svarer drøyt 68 % av respondentene at de i stor eller svært stor grad opplever at tiltak som prøves ut før henvisning evalueres. 17,5 % svarer i middels grad, 7 % svarer i liten grad og 7 % vet ikke.

#### REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJONER

Revisor opplever en stor bevissthet hos skoleledelsen ved de fire skolene om at tiltak skal prøves ut innen det ordinære opplæringstilbudet før en eventuell henvisning sendes PPT. Dette gjenspeiles også i skolenes interne rutiner for oppfølging av elever. Revisor vurderer at Askim-modellen tydeliggjør forventningene til at tiltak skal prøves ut ved skolen og evalueres før en eventuell henvisning til PPT. Fra flere av skolene gis det imidlertid tilbakemeldinger på at samarbeidet med PPT ikke har fungert etter intensjonen, noe som er en forutsetning for at Askim-modellen skal fungere optimalt. Det trekkes også frem av flere at en tett dialog med PPT er avgjørende for å kunne målrette innsatsen ved å sortere bedre i forhold til hva som kvalifiserer til spesialundervisning og hva som best kan løses med tilpasset opplæring innen det ordinære opplæringstilbudet. Det fremkommer at dette er et område som er under utvikling, og at dette ikke har vært på plass i tilstrekkelig grad i nær fortid. Skolenes tilbakemeldinger og responsen i spørreundersøkelsen til ansatte tyder imidlertid på at dette i stor grad gjennomføres ved skolene i dag. Skolene evaluerer tiltak, men ønsker seg en tettere dialog med PPT i forhold til dette.

#### 4.5 Forsvarlig system

*Kommunen skal ha et forsvarlig system som sikrer at bestemmelsene om tilpasset opplæring overholdes.*

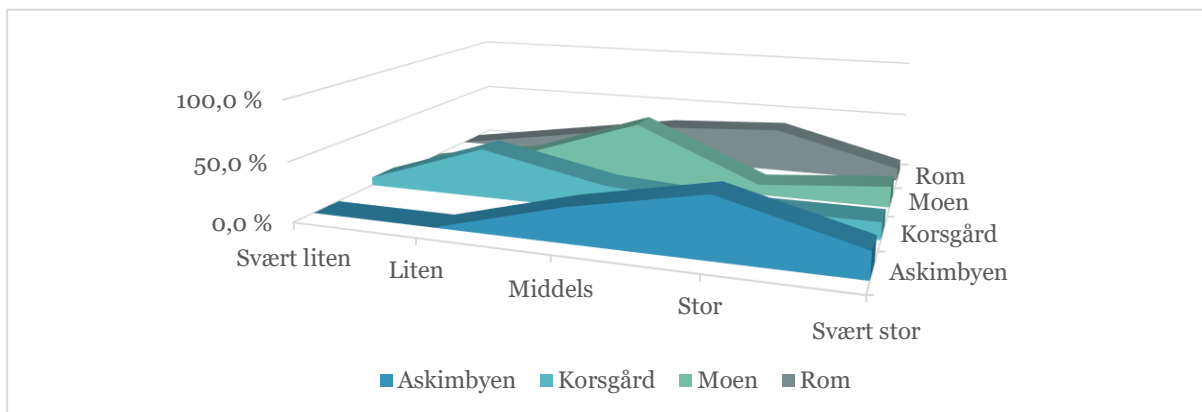
*Kommunen skal ha et forsvarlig system som sikrer at bestemmelsene om vurdering av elevers behov om spesialundervisning overholdes.*

#### REVISJONENS UNDERSØKELSE OG INN- HENTEDE DATA

Under intervju med virksomhetsleder 22. november 2018, vises det til at et spennende element i tilsynsarbeidet er dialog rundt kvalitet knyttet til lover og forskrifter og kvalitet knyttet til hva forskning sier virker. Virksomhetsleder viser til de syv strategiene som Utdanningsdirektoratet viser til som fremmer tilpasset opplæring. Virksomhetsleder legger til at forskning er førende for Askimskolens kvalitetsplan – de ønsker å fokusere på det som gir mest effekt. Det ble vist til diskusjonen om ledelse i Oslo skolen – kontrollbasert ledelse versus tillitsbasert ledelse. Det ble videre vist til ledelsesteori som viser viktighet av at ansatte får handlingsrom og myndighet, at for mye kontroll kan gi innvirkning på motivasjon og så videre. Virksomhetsleder viste til at skoleeier har mange arenaer med dialog med enhetene, og mener det gir bedre resultat enn skjemaer og lignende.

Under intervju med skolene kommer det fram litt ulike tilbakemeldinger i forhold til spørsmål omkring forsvarlig system. Revisor stilte spørsmål om hvordan skolen sikrer at den får kunnskap om eventuell manglende overholdelse av regelverket relatert til tilpasset opplæring og vurderinga av behov for spesialundervisning, og hvordan skolen sikrer at skoleeier får tilgang til denne informasjonen.

Ved Askimbyen skole ble det opplyst at man internt ivaretar dette. Det er nevnt at lærere for eksempel i forbindelse med spesialundervisning tar kontakt med spesialpedagogisk koordinator dersom læreren har utfordringer og behøver råd. Rektor peker imidlertid på at sløyfen mellom skole og skoleeier ikke er tilstrekkelig. Rektor mener her at skoleeier har liten oversikt over i hvilken grad skolen oppfyller krav til tilpasset opplæring. Rektor trekker også fram at det er

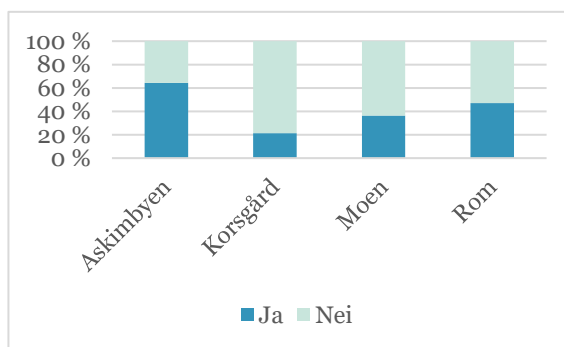


FIGUR 28 - I HVILKEN GRAD OPPLEVER DU AT DET ER TYDELIG HVORDAN DU SKAL MELDE AVVIK?

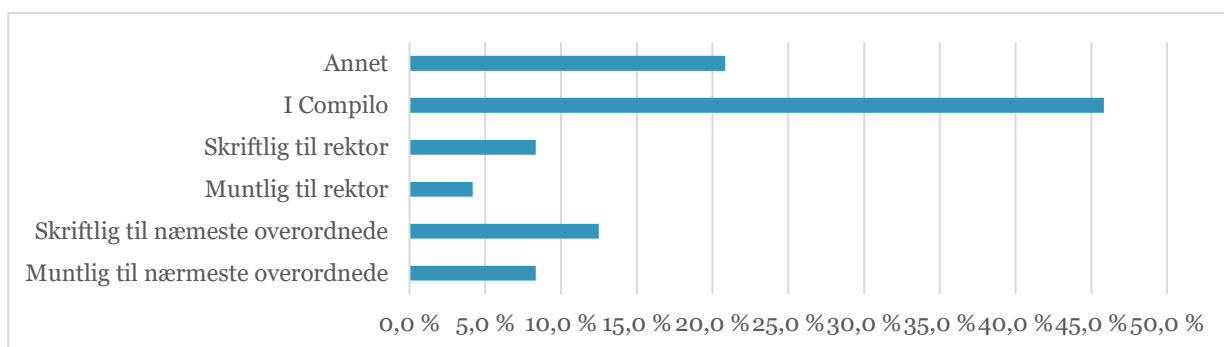
uklart hva skoleeier forventer på dette området. Som ny rektor savnes også en formell oversikt over forvaltningsnivåer og myndighetsfordeling. Det vises også til at skolen har meldt avvik relatert til utagerende elever, uten at de har fått tilbakemelding på avvikene som er meldt. Det opplyses videre at Compilo benyttes ved melding av avvik.

Ved Korsgård skole opplyses det at kvalitets-sikring internt ivaretas gjennom den dokumentasjon som finnes og gjennom observasjon som gjøres. Det vises også til ressursteamet som en ressurs dersom lærere opplever utfordringer i forhold til tilpasset opplæring. Til skoleeier rapporteres det gjennom ulike systemer som tertialrapporter og den årlige kvalitetsmeldingen som går til bystyret. I tertialrapportene går det mest på ressurssituasjonen, men det kan i den forbindelse også pekes på områder som kan komme under press på grunn av manglende ressurser. Ellers viser rektor til at det er korte linjer dersom det oppstår noe underveis. Det vises videre til at de ved Korsgård skole er opptatt av erfaringsdeling – i ressursteam og i avdelingsmøter og LOT. Det opplyses om at Compilo benyttes som avvikssystem og at lærerne kjenner

til dette, og bruker det. De har også hatt en dialog med ansatte på hva som er et avvik og hva som ikke er avvik. Det er ikke gjennomført risikovurderinger spesifikt på områdene tilpasset opplæring og spesialundervisning, men rektor viser til at de jobber med kvalitetsforbedring hele tiden – gjennom årshjul, Askim-modellen, ressursteam og gjennom kartlegging av risikogrupper. Rektor trekker også fram at de bruker SWOT-analyser på ulike områder – får å identifisere styrker og utfordringer, og at dette ivaretar det samme som en type tradisjonell risikoanalyse.



FIGUR 30 - HAR DU NOEN GANG MELDT AVVIK I FORHOLD TIL BESTEMMELSENE I OPPLÆRINGSLOVEN?



FIGUR 29 - HVOR MELDTE DU AVVIKET?



Ved Moen skolen opplyses det også om at det rapporteres mye, og at virksomhetsleder etterspør informasjon. Rektor viser her også til kvalitetsmeldingen til bystyret. Rektor er også opptatt av å involvere politikere, og spesielt kontaktperson inn i SU og SMU.

Ved Rom skole viser ledelsen til at lærerne er flinke til å gi beskjed dersom de har utfordringer, og at noen lærere skriver avvik i Compilo. Rektor viser også til møter med virksomhetsledelsen som en utvekslingsarena der det gis muntlige tilbakemeldinger til virksomhetsleder. Rektor viser til utfordringer i forhold til å sikre tilstrekkelig og adekvat bemanning for eksempel ved sykefravær, og at disse utfordringene er løftet opp, men spør seg hvor godt dette systemet fungerer.

I spørreundersøkelsen til ansatte ble det stilt noen spørsmål relatert til bruk og oppfølging av avviksmeldinger. På spørsmålet om i hvilken grad de opplever at det er tydelig hvordan du skal melde avvik svarte 34,6 % av respondentene at de i stor grad eller svært stor grad opplever dette som tydelig. 33,3 % svarte i middels grad, 19,3 % svarte i liten grad og 1,8 % svarte i svært liten grad. Fordelingen er noe ulik på de 4 skolene, som vist i Figur 28

På spørsmål om de noen gang har meldt avvik i forhold til bestemmelsene i Opplæringsloven, svarer 42,9 % av respondentene Ja, og 57,1 % svarer nei. Også her er det en ulik fordeling mellom skolene som samsvarer med svarfordelingene på spørsmålet om hvor tydelig de opplever det er hvordan avvik skal meldes, jf. Figur 30.

Av de som hadde meldt avvik, svarte 45,8 % at de hadde meldt avviket i Compilo, til sammen 33,3 % svarte at det var meldt muntlig eller skriftlig til en overordnet. 20,8 % svarte «Annet». Noen av respondentene som svarte «Annet» har utdypet dette og oppgitt Innsideren og verneombud. En av respondentene oppgir at han/hun har meldt fra gjennom hele året til nærmeste leder, de andre lederne, og til slutt i Compilo.

Revisor har gått gjennom tilsynsrapportene fra Fylkesmannen i Østfold i forbindelse med tilsynet på Grøtvedt skole i 2017-2018. I tilsynsrapporten *Kommunens system for å vurdere og følge opp kravene til skolens arbeid med elevenes utbytte og skolebasert vurdering* vurderer Fylkesmannen at skoleeier fokuserer på kvalitetsutvikling i skolene, og at skoleeier har en tydelig struktur på dette. Fylkesmannen vurderer videre at skoleeier har gode rutiner for å hente inn informasjon om skolens praksis, og den undervisningen som skjer i klasserommet. Fylkesmannen viser imidlertid til at det er helt sentralt for et forsvarlig system at denne informasjoninnhenting også inneholder informasjon om i hvilken grad skolene følger regelverket. Regelverkskontrollen kan sees som en del av kvalitetsutviklingen ved skolene, men regelverkskontrollen av skolene er et selvstendig krav etter opplæringsloven.

*Det er videre vår konklusjon at Askim kommune ikke bruker informasjonen til å gi tilbakemeldinger om skolens arbeid er i samsvar med opplæringslov med forskrift, eller at skoleeier sørger for ny praksis der skolens arbeid bryter med kravene i regelverket. Det er i tillegg vår konklusjon at skoleeier ikke gjennomfører risikovurderinger av lovområder, som en del av sitt forsvarlige system.<sup>9</sup>*

Fylkesmannen viser til at skoleeier selv oppgir at mer av kommunikasjonen som skjer mellom skoleeier og skolene i kommunen kan formaliseres og skriftliggjøres, for enklere å kunne følge opp skolens aktivitet.

I tilsynsrapporten *Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen og skolebasert vurdering*<sup>10</sup>, har Fylkesmannen i Østfold blant annet vurdert Grøtvedt skoles praksis med skolebasert vurdering. Der vises det til at kommunens kvalitetsplan i stor grad styrer den skoleovergripende kvalitetsutviklingen. Fylkesmannen peker imid-

<sup>9</sup> Foreløpig tilsynsrapport – Kommunens system for å vurdere og følge opp kravene til skolen arbeid med elevenes utbytte og skolebasert vurdering. Fylkesmannen i Østfold. 2018

<sup>10</sup> Tilsynsrapport – Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen og skolebasert vurdering – Askim kommune – Grøtvedt skole. Fylkesmannen i Østfold. 2018.

lertid på at de områdene kvalitetsplanen fokuserer på kanskje samsvarer med det skolen mener det er behov for å arbeide med, men at det også kan være tilfeller hvor skolen må justere kursen uten at de selv har et ønske om det.

Ved gjennomgang i Compilo finner revisor to dokumenter som begge inneholder filvedlegget «Forsvarlig system Opplæringslovens § 13-10 – Askim kommune». Filvedlegget finnes under mappen «Opplæringsloven §2-1: Skolebasert vurdering» og under mappen Opplæringslova § 13-10: Forsvarlig system». Dokumentet er opprettet av virksomhetsleder 18.12.2018, og inneholder en beskrivelse av ønsket praksis når det gjelder forsvarlig system og skolebasert vurdering. Dokumentet beskriver blant annet at alle retningslinjer og prosedyrer vil arkiveres i Kvalitetsloven (Compilo) og sentrale maler vil finnes i kommunens saksbehandlingssystem. Skoleeier skal ha en årlig oppfølging av rektorer og skolens ledelse ved utvalgte skoler. Tema for oppfølgingen vil følge nasjonalt tilsyn initiert av Utdanningsdirektoratet. I tillegg skal kommunens egne risikovurderinger eller hendelser følges opp. Når det gjelder skolebasert vurdering skal skoleeier og skolens ledelse blant annet sørge for at skolen velger tema for vurderingen basert på kilder som gir et bredt og helhetlig bilde av om elevene når målene i læreplanverket. Den skolebaserte vurderingen skal følges opp av skoleeier i forbindelse med de halvårslige utviklingsdialogene med skolene.

## REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJONER

Revisor vurderer at skolene gjennom blant annet bruk av ressursteam, avdelingsmøter og ledermøter, og bruk av spesialpedagogiske koordinatorer har systemer som er godt egnet til å fange opp og håndtere utfordringer knyttet til tilpasset opplæring og vurdering av rett til spesialundervisning. Dette vurderer revisor som positivt. Slik sett anser revisor at skolene har god oversikt over situasjonen innen disse områdene ved sin skole.

Revisor vurderer også at det sterke og samlede fokuset skolene har på kvalitetsutvikling gjennom implementering av kvalitetsplanen og systematisk bruk av metodikk som TiEy og CL bi-

drar til å utvikle rutiner og arbeidsformer ved skolene som igjen bidrar til å sikre at kravene om tilpasset opplæring og vurdering av behov for spesialundervisning blir ivaretatt.

Som det kommer frem gjennom intervjuene med skolene vurderer revisor det som mer usikkert i hvilken grad den oversikten skolene har formidles til og følges opp av skoleeier på en adekvat måte og om skoleeier dermed har en tilstrekkelig oversikt om kravene i regelverket etterleves. Revisor vurderer med dette som utgangspunkt, samt skoleeiers egen vurdering av behov for formalisering og skriftliggjøring av dialog med enhetene, at Askimskolen bør arbeide for å etablere en mer formalisert dialog med og oppfølging av enhetene for å sikre en tilstrekkelig oversikt over oppfølging av krav i regelverket. En formalisering av dette arbeidet vil etter revisors vurdering også kunne bidra til en systematisk oppfølging av skolene på punkter som kanskje ikke fanges opp av det fokuset en har i arbeidet med oppfølging av kvalitetsplanen. En etablert praksis i henhold til dokumentet «Forsvarlig system Opplæringsloven § 13-10 – Askim kommune» vil, etter revisors vurdering, kunne bidra til dette, forutsatt av det følger en dokumentert og systematisk oppfølging av dialogmøtene og årlig oppfølging.

Fylkesmannen i Østfold konkluderte med at skoleeier ikke gjennomfører risikovurderinger av lovområder som en del av sitt forsvarlige system. Tilbakemeldingene under intervju med skolelederne bekrefter i stor grad at risikovurderinger er lite i bruk ved skolene. Korsgård skole viser til at de bruker SWOT-analyser på en del områder. SWOT-analyser er en metodikk for å gjøre en systematisk gjennomgang av styrker, svakheter, muligheter og trusler på utvalgte områder. Dette kan etter revisors vurdering være et verktøy som kan bidra til å avdekke områder det bør fokuseres på, og til å prioritere mellom ulike fokusområder. En risikovurdering vil vurdere risiko ved utvalgte områder – hva kan gå galt? – og ser dette opp mot antatte konsekvenser for ulike målgrupper (f.eks. kommune, skole, elever, lærere, foresatte). Ved å tallfeste risiko og konsekvens, og sette dette inn i en matrise, er dette et egnet verktøy for å prioritere mellom ulike utviklingsområder. En systematisk bruk av en form for risikovurdering vil etter revisors vurdering være et

nyttig verktøy også i forbindelse med valg av tema for skolebasert vurdering.

Revisor registrer at virksomhetsleder inviterer til en dialog om forsvarlig system, med henvisning til debatten rundt kvalitetsutvikling i Osloskolen – kontroll versus tillit. Revisor viser til KS sitt idéhefte – *Rådmannens internkontroll – Hvordan få orden i eget hus?*<sup>11</sup>, og drøftelsen av ulike virksomhetsstyringssystemer og internkontroll. COSO-rammeverket, som er det som er anbefalt fra KS sin side, fokuserer på å indentifisere risiko, redusere risiko gjennom kontrollhandlinger, å overvåke og avdekke avvik fra rutiner og kontroller, og å følge opp og lukke avvik. ISO9001 er et annet rammeverk for kvalitetssystem, som har mer fokus på å indentifisere prosessforbedringer, forbedre prosesser gjennom tiltak, men også å overvåke og avdekke rutiner og kontroller og å følge opp og lukke avvik. Revisor oppfatter det dit hen at arbeidet som gjøres i forbindelse med implementering og oppfølging av kvalitetsplanen i større grad lener seg på ISO-modellen for virksomhetsstyring enn COSO-modellen. Lovverket er etter revisors oppfatning imidlertid i større grad basert på et COSO-rammeverk for virksomhetsstyring.

Revisor vurderer skoleeiers forsvarlige system som en del av rådmannens overordnede internkontroll, gjennom at skoleeiers/virksomhetsleders oversikt over og oppfølging av virksomheten ved skolene bidrar til at rådmannen har tilstrekkelig kontroll med at skolene drives i tråd med gjeldende regelverk. Revisor vurderer det slik at kommunen uansett må ha et styringssystem som oppfyller de krav lovverket setter gjennom krav om risikovurderinger og kontrollhandlinger, men at kommunen ellers må gjøre en prinsipiell vurdering på rådmannsnivå på hvilken modell for virksomhetsstyring og internkontroll en skal innrette virksomheten etter.

Revisor vurderer at det er etablert et system for avviksmelding ved skolene, og at dette delvis er i bruk. Revisor vurderer imidlertid at det er behov for å arbeide videre med gjøre avvikssystemet i Compilo kjent for de ansatte, og å avklare hvilken rolle avviksmeldinger har i forhold til

andre mer uformelle kanaler for å løfte utfordringer den ansatte ser i forhold til oppfyllelse av lovverket.

## 4.6 Tidlig innsats

### 4.6.1 Styrke tilpasset opplæring 1.-4. trinn

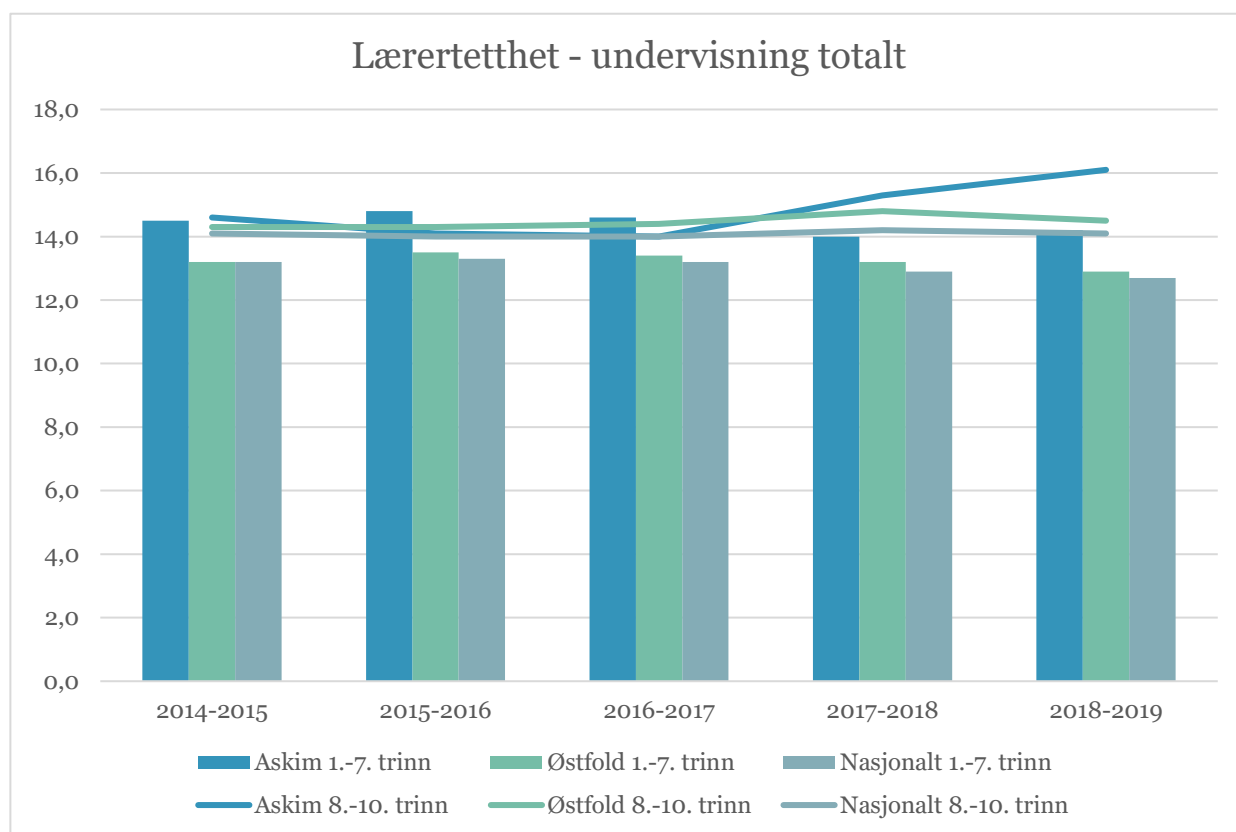
*Askim kommune bør ha iverksatt tiltak for å styrke den tilpassede opplæringen på 1. til 4. trinn spesielt.*

#### REVISJONENS UNDERSØKELSE OG INN- HENTEDE DATA

Dette lovkravet ble 1.8.2018 erstattet med kravet om at kommunen skal ha rutiner for at elever som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning raskt får egnet intensiv opplæring.

Under oppstartsintervju, høsten 2017, oppgir virksomhetsleder at det i Askim kommune er foretatt en ren viderefremstilling av midler som kommer fra direktoratet. I praksis innebar dette at hver barneskole fikk en 60 % stillingsressurs. Virksomhetsleder opplyste videre at det i hovedsak var lesing det ble satset på.

<sup>11</sup> *Rådmannens internkontroll – Hvordan få orden i eget hus?*. kapittel 2, KS.



**FIGUR 32 - LÆRERTETTHET. KILDE: SKOLEPORTEN.NO**

Skolelederne bekrefter at skolene er tilført en stillingsressurs på 60 %. En av skolelederne understreker imidlertid at denne styrkingen er spist opp av budsjettkutt, slik at dette i seg selv ikke er noen reell satsing. På tross av budsjettkuttene viser skolelederne til at det, innenfor rammene de har tilgjengelig, er satset på tidlig innsats på 1.-4. trinn gjennom TiEy-satsingen og Ny startkursene. Denne satsingen har fordret en styrket bemanning på disse trinnene. Rektor ved Korsgård skole legger til at de har sett en klar fremgang på lese- og skriveutvikling gjennom bruk av denne metodikken.

Revisjonen har undersøkt data tilgjengelig på skoleporten.no. Figur 32 viser data for lærertetthet for Askim, Østfold og nasjonalt for henholdsvis 1.7. trinn (stolper) og 8.-10. trinn (linjer).<sup>12</sup> Figuren viser at antall elevtimer per lærertime er



**FIGUR 31 – LÆRERTETTHET 2018/2019. KILDE: SKOLEPORTEN.NO**

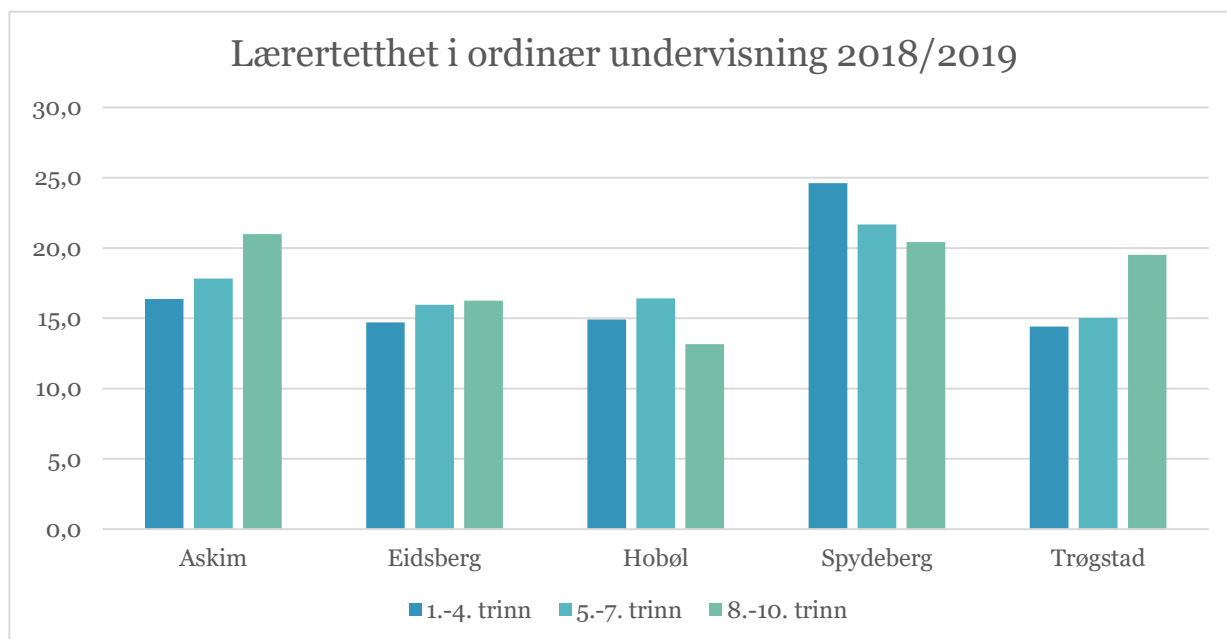
reduisert i perioden for 1.-7. trinn, mens det tilsvarende har økt for 8.-10. trinn.

Fra og med skoleåret 2018-2019 er det rapportert inn lærertetthet i ordinær undervisning for henholdsvis 1.-4. trinn, 5.-7. trinn og 8.-10. trinn<sup>13</sup>. For dette skoleåret viser Figur 31 at

<sup>12</sup> Indikatorene viser gjennomsnittlig lærertetthet, og er beregnet med utgangspunkt i forholdet mellom elevtimer og lærertimer. Tallene gir informasjon om størrelsen på undervisningsgruppen. Indikatoren inkluderer timer til

spesialundervisning og timer til særskilt norskopplæring for språklige minoriteter.

<sup>13</sup> Denne indikatoren er et mål på elever per lærer i ordinær undervisning. Ressurser til spesialundervisning og undervisning i særskilt norsk regnes ikke med.



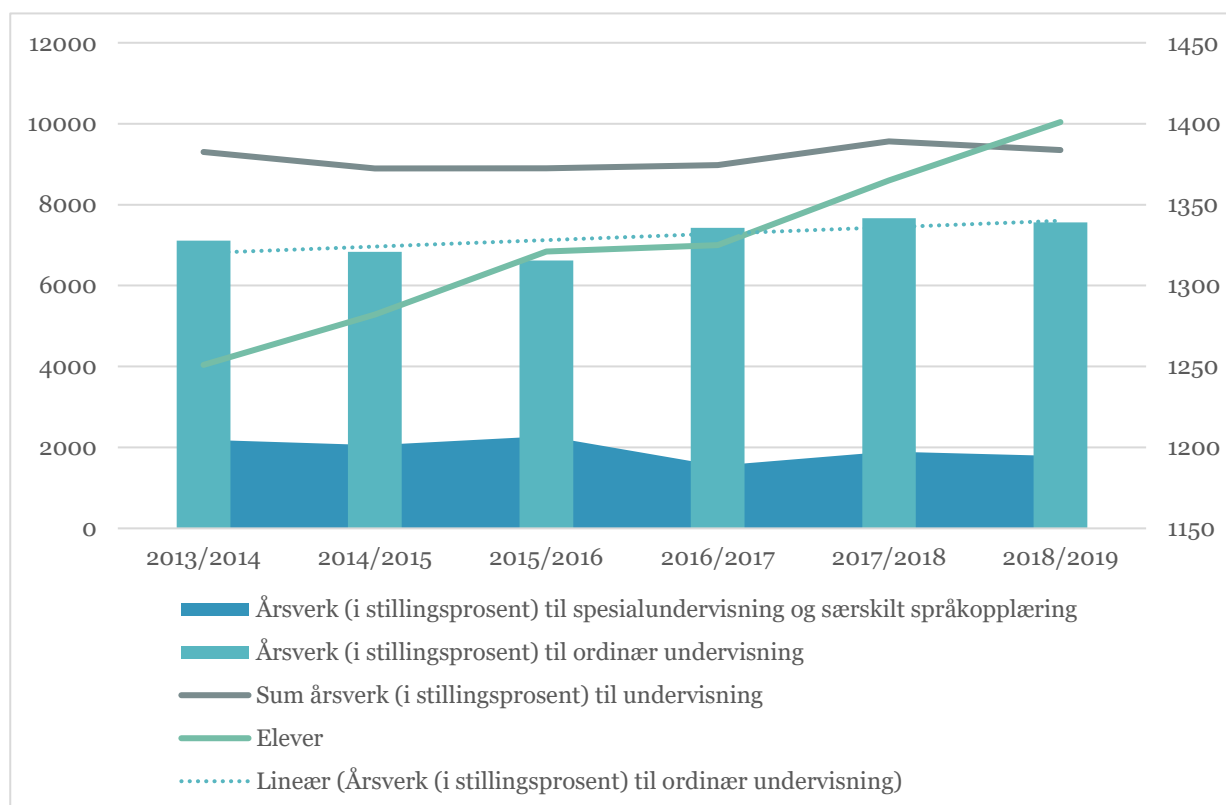
**FIGUR 33 – LÆRERTETTHET 2018/2019. KILDE: SKOLEPORTEN**

Askim kommune har høyere antall elever per lærer enn Østfold og nasjonalt nivå for alle trinnene.

Revisor har også sammenlignet de fem kommunene som danner Indre Østfold Kommune fra 1.1.2020, som vist i Figur 33. Denne figuren viser at Askim kommune har flere elever per lærer for 1.-4. trinn og 5.-7. trinn enn de andre kommu-

nene, bortsett fra Spydeberg. Askim har flest elever per lærer for 8.-10. trinn av de fem kommunene i skoleåret 2018/2019

Revisjonen har også hentet data fra GSI – Grunnskolens informasjonssystem, og har der sammenlignet utviklingen i elevtall opp mot utviklingen i årsverk til undervisning – herunder årsverk til spesialundervisning og særskilt språkoppklæring og årsverk til ordinær undervisning.

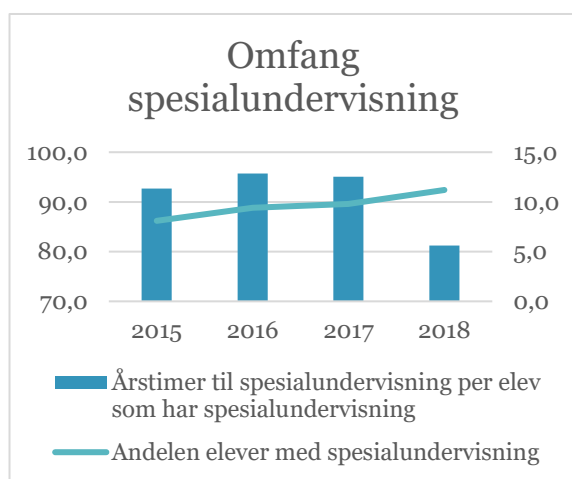


**FIGUR 34 - ÅRSVERK- OG ELEVTALL - 1.-7. TRINN. KILDE: GSI.**

Figur 34 viser at elevtallet for 1.-7. trinn har økt fra 1251 i skoleåret 2013/2014 til 1401 i skoleåret 2018/2019. Samtidig har det vært en svak økning i årsverk til undervisning – fra 9301 i 2013/2014 til 9346 i 2018/2019. I perioden har årsverk til spesialundervisning og særskilt språk-opplæring blitt redusert fra 2194 til 1785, samtidig som årsverk til ordinær undervisning har økt fra 7107 til 7561.

Revisor har også hentet informasjon fra KOSTRA-databasen til SSB. Figur 35 viser at andelen av elevene i Askim kommune som har spesialundervisning har økt fra 8,1 % i 2015 til 11,2 % i 2018. Samtidig har årstimer tildelt hver elev som får vedtak om spesialundervisning blitt redusert fra 92,7 i 2015 til 81,2 i 2018.

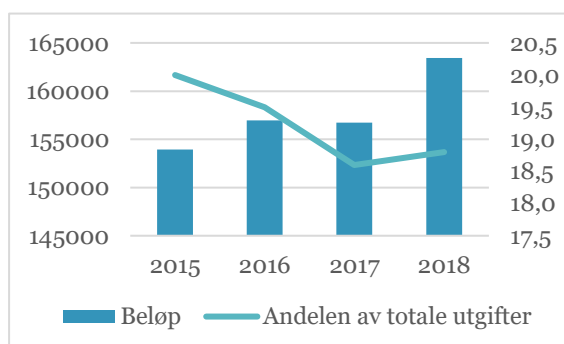
*Revisor har også hentet data fra KOSTRA relatert til finansiering av skolene., som vist i Figur 36. I perioden 2015-2018 har netto driftsutgifter til skole i prosent av samlede netto driftsutgifter sunket fra 20 % til 18,8 %. I samme periode har netto driftsutgifter til skole (funksjon 202) økt fra kr 153.953 til kr 163.424.– med en årlig økning på henholdsvis 2,0 %, -0,1 % og 4,5 % i årene 2016, 2017 og 2018.*



FIGUR 35 - KILDE: KOSTRA, SSB

## REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJONER

Revisor vurderer at skolene i Askim kommune har iverksatt tiltak for å styrke den tilpassede opplæringen på 1.-4. trinn spesielt. Gjennomgangen ovenfor viser at lærertettheten på 1.-7. trinn er økt noe i perioden. Skolene har også styrket arbeidet med tilpasset opplæring gjennom å ta i bruk TiEy og Ny start-kurs. Vi ser også at Askimskolene har høyest lærertetthet på 1.-4. trinn. Særlig med tanke på at lærertettheten i Askim er relativt lav sammenlignet med Østfold og landet forøvrig, vurderer revisor innføringen av TiEy og Ny start-kurs som viktige tiltak for å styrke den tilpassede opplæringen. Det er også verdt å merke seg at dette er implementert i en periode der skolene har hatt en lav økonomisk vekst, endog med en nedgang i netto driftsutgifter fra 2016 til 2017. Vi ser også at det har vært en sterk økning i antall elever i perioden. Revisor vurderer det også som positivt i denne sammenhengen at andelen undervisningsårsverk som benyttes til ordinær undervisning øker i perioden. Dette kan bidra til å styrke den tilpassede opplæringen i klasserommet. Revisor merker seg imidlertid at andelen elever med spesialundervisning har økt, samtidig som årstimer spesialundervisning per elev har falt. Dette kan være resultat av en bedre dialog mellom skolene og PPT, men det kan også være resultat av økt bruk av gruppeundervisning for elever med spesialundervisning. Revisor har ikke gjennomført kontrollhandlinger på enkelte elevsaker som kan belyse denne utviklingen.



FIGUR 36 - FUNKSJON 202. NETTO DRIFTSUTGIFTER OG ANDELEN AV TOTALE UTGIFTER



#### 4.6.2 Intensiv opplæring i lesing, skriveing og regning

*Askim kommune bør ha rutiner for at elever som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning raskt får egnet intensiv opplæring.*

##### REVISJONENS UNDERSØKELSE OG INNHENDEDE DATA

Under intervju med skolene oppgis det at alle skolene har tilbud om Ny start-kurs til elever som står i fare for å henge etter i lesing og skriving, som en del av TiEy-programmet. Ingen av skolene har et tilbud om Ny start-kurs i matematikk, men flere oppgir at dette er noe de vurderer. Ved Korsgård skole oppgis at det er i anmarsj. Tilbudene om Ny start kurs utvikles på hver skole, men det opplyses om at skolene deler erfaringer med hverandre. Ved Askimbyen skole opplyses det om at Ny start-kurs alltid innebærer kontakt med hjemmet – det er en avtale mellom skole og hjem. Fra Korsgård skole har revisor fått utdelt mal for tilbud om Ny start-kurs, som oversendes hjemmet. Skrivet inneholder en tydeliggjøring av forventninger til hjemmet. Det er også overlevert en mal for notat fra Ny start-kurset for status etter halvgått kurs. Ved Korsgård skole vises det også til at Ny start prioriteres høyt. Den som er Ny start-lærer ikke benyttes som vikar dersom det går på bekostning av Ny start-undervisningen. Det fremkommer også at flere lærere ved skolene har fått opplæring som Ny start-lærer.

Det opplyses at Ny start-kursene er noe skolene i Askim kommune har kjørt i flere år allerede. Ved Rom skole opplyses det om at de startet med Ny start-kurs i 2014.

*Vi tror at rett spesialundervisning i intensive perioder gir større resultat enn en time i seks år. Det er ikke tvil. Det er et par skoler som har begynt intensive lese-/skrivekurs og intensive matematikkurs, og vi ser jo effekten av det. Og det er de som ikke har effekt av det vi skal virkelig bruke tid på.*

FIGUR 37 - INTERVJU MED PPT

I spørreundersøkelsen til ansatte ble det ikke spurt direkte om Ny start-tilbudet, men som resultatene viser er TiEy programmet godt kjent blant de ansatte.

##### REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJONER

Revisor vurderer at skolene i Askim kommune har rutiner som sikrer at skolene oppfyller det nye lovkravet om intensiv opplæring i lesing og skriving for elever som står i fare for å bli hengende etter. Som det fremkommer av intervjuene med skolene var det på det tidspunktet ikke utviklet egne kurs tilsvarende for matematikk, men dette var noe flere skoler jobbet med å utvikle. Revisor vurderer at dette må implementeres for at kommunen skal oppfylle lovens krav om tidlig innsats.

#### 4.7 PPT som bidragsyter i arbeidet med tilpasset opplæring

##### 4.7.1 Kompetanse til organisasjons- og kompetanseutvikling

*PPT i Askim kommune bør ha kompetanse til å hjelpe skolen i arbeidet med organisasjons- og kompetanseutvikling*

##### REVISJONENS UNDERSØKELSE OG INNHENDEDE DATA

Ledelsen ved PPT viser under intervju til at de bidrar ved skolene dersom det er ønske om et spesielt tema, og viser til at de har vært ute og snakket mye i forhold til sosiale historier, dagsrytmer og dagstavler. Ved et par skoler har de også hatt kursopplegg i forhold til autisme. PPT understreker at de ikke blir brukt så mye som de selv ønsker. Skolene må melde behov, og det er da PPT sin jobb å sikre at de bistår i forhold til det behovet.

Det vises til at det stadig kommer nye utfordringer som de må sette seg inn i, og at ansatte ved PPT for eksempel har deltatt på kurs i temaer som mattevansker og skolevegring. PPT benytter seg også av andre tjenester, og kan for eksempel henvise videre til Statped, som også er inne og veileder på sine spesialområder.

PPT oppgir at de har et ønske om å komme mer inn i forhold til skoleadministrasjonenes arbeid i forhold til å tenke hvordan man bygger og utvikler organisasjonen, og ønsker å bli invitert inn til dette.

Under intervju med PPT vises det til kompetanseutviklingsplan som ble overlevert revisor under intervjuet. Kompetanseutviklingsplanen inneholde to dokumenter: «Målkart 2018, PP-tjenesten» og «Kompetansehevingsplan og kvalitetssikring med fokus på tidlig innsats, PP-tjenesten 2019». Blant tiltakene i planen er etterutdanning av alle ansatte med vekt på systemteori og systemrettet arbeid / organisasjonsutvikling regi av Østfold fylkeskommune, opplæring av alle ansatte i Cooperative Learning (CL), etterutdanning innen veiledningskompetanse for alle ansatte. I tillegg er det blant annet satt opp mål

og at disse da kobles på i saker eller brukes til veiledning. Det opplyses at dette har fungert bra i Familiens hus.

Det vises videre til at PPT er redusert med en stilling i forbindelse med «Morgendagens Askim», samtidig som det har vært en økning i arbeidsoppgaver og endring av arbeidsstruktur.

Gjennom intervjuer med skolene kommer det fram det nok primært er innenfor kompetanseutvikling at skolene opplever at PPT har kompetanse de kan bringe inn i skolene, mens når det gjelder organisasjonsutvikling innehar skolene i større grad denne kompetansen selv. En av rektorene peker på at det er noen dilemmaer knytte til kravet om at PPT skal bidra innen organisasjonsutvikling, da ansatte i PPT gjerne har sin spesialkompetanse innen et fagområde, og bidrar inn med sin kompetanse i forhold til dette.

Utdanningsbakgrunn/ Stillingsgruppe	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019
Psykologi					100
Spesialpedagogikk	600	670	670	540	500
Pedagogikk				100	
Annen utdanningsbakgrunn	38				
Ledelse	100	100	100	100	40
Merkantilt	40	50	50	50	60
<b>SUM</b>	<b>778</b>	<b>820</b>	<b>820</b>	<b>790</b>	<b>700</b>

**TABELL 1 - STILLINGSGRUPPER OG UTDANNINGSBAKGRUNN I PPT ASKIM - I STILLINGSPROSENT. KILDE GSI.**

for felles kompetanseheving i fagmøter, oppmerksomhets- og inntaksmøter, refleksjonsmøter, skoleteam og barnehageteam.

Under intervju med PPT vises det til at PP-tjenesten i nye Indre Østfold kommune vil ha 19 stillinger, noe som vil gi bedre mulighet for være mer spisset kompetansemessig. Per i dag har den enkelte ansatte hver sine områder som de kan bedre enn andre, og de kobler hverandre på ved behov. De bruker skole- og barnehageteamene til dette, og til å veilede hverandre. Det vises til at PPT tidligere hadde enkelte ansatte med spisskompetanse på språk og utviklingsforstyrrelser, men at dette ikke er mulig med de ressursene enheten har per i dag.

Det vises videre til at det i blant også er barnevern eller helsesøster som besitter den kompetansen som er mest relevant i enkelte saker,

Samtidig pekes det på at PPT kan bidra inn i arbeidet med organisasjonsutvikling gjennom å være til stede og å stille gode spørsmål, og på den måten få i gang refleksjon. Ved at PPT er med og jobber innen forebyggende arbeid, og deltar i ressursteamet, vil dette også være et bidrag til organisasjonsutvikling ved skolene.

Manglende tilstedeværelse og kontinuitet fra PPT ved skolene trekkes fram av skolene som et problem. Det vises til Askim-modellen som legger opp til at PPT-kontakten skal være tilstede på skolene 1-2 dager per uke. Dette har i liten grad blitt realisert. Flere av rektorene understreker at de opplever å ha en god relasjon til PPT, men at denne utfordringen er knyttet til tids- og ressursutfordringer. En av rektorene legger vekt på at de da er avhengig av å ha spesialpedagogisk kompetanse internt på skolen.

Revisor har undersøkt statistikk over utdanningsbakgrunn i PPT, tilgjengelig i GSI – Grunnskolens informasjonssystem. Tabell 1 viser at PPT i Askim de siste 5 årene i hovedsak har hatt ansatte med spesialpedagogisk kompetanse. I skoleåret 2017/2018 var det i tillegg ett årsverk med pedagogisk kompetanse, mens det i skoleåret 2018/2019 i tillegg er registrert ett årsverk med psykologisk kompetanse.

#### REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJON

Revisor har ikke undersøkt den enkelte ansattes kompetanse hva gjelder etter- og videreutdanning, men forholder seg til oversikten fra Utdanningsdirektoratet. Denne viser at PP-tjenesten i Askim i hovedsak bemannes av personell med spesialpedagogisk kompetanse. Slik sett vurderes det som naturlig at skolene oppfatter at PPT primært kan bidra innenfor kompetanseutvikling. Skolene innehar selv en høy grad av kompetanse innen organisasjonsutvikling, sist supplert med et etterutdanningsopplegg innen organisasjon og ledelse. På den annen side vurderer revisor at det er et potensiale for økt samarbeid også når det gjelder organisasjonsutvikling med bakgrunn i at PPT selv uttrykker et ønske om å involveres i større grad i dette arbeidet ved skolene. Ressurssituasjonen og tilbakemeldinger fra skolene om manglende tilstedeværelse tilsier imidlertid at dette kanskje bør vurderes i større grad etter etablering av ny kommune og med det en større enhet for PPT.

#### 4.7.2 PPT er tilgjengelig og medvirker til helhet og sammenheng

*PPT i Askim kommune skal være tilgjengelig og medvirke til helhet og sammenheng.*

*PPT i Askim kommune bør arbeide forebyggende og bidra til tidlig innsats.*

#### REVISJONENS UNDERSØKELSE OG INN- HENTEDE DATA

Når det gjelder tilgjengelighet viser PPT til at de er på tilbudssiden, og ønsker å bli invitert i arbeid som gjøres på skolene, som nevnt ovenfor. Samtidig viser de til at det alltid er sårbart i forhold til ressurser. Det har vært sykefravær ved

PPT, men det vises til at det også gjelder ved skolene. PPT understreker at det også er viktig at de møter de rette personene på skolene – som kan bidra inn i skolemiljøet. Samtidig er PPT redusert med ett årsverk.

PPT oppgir at målet er å få enda mer tid til å jobbe med system – det er der de ønsker å ha hovedfokus..

Videre vises det til Askim-modellen der intensjonen er nettopp at PPT skal være mer til stede på skolen «i hverdagen». I presentasjonen om Askim-modellen som PPT holdt på skolene vises det blant annet til at de gradvis skal øke antall dager på hver skole, med et ønske om å delta i skolens indre liv.

Som det ble vist til ovenfor peker skolene på at liten tilstedeværelse og manglende kontinuitet fra PPT ved skolene gjør at samarbeidet ikke fungerer etter intensjonen. Dette oppleves som et resultat av at PPT er i en presset ressurssituasjon. Flere av rektorene understreker at de har tro på at Askim-modellen vil bidra til å gi et bedre undervisningstilbud til de elevene som trenger ekstra oppfølging, og følgelig også til å kunne senke andelen elever som har behov for spesialundervisning. Men det kreves da at PPT er til stede i skolemiljøet, for å bli kjent med det, og inngår som en fast del av ressursteamet og de drøftinger og det utviklingsarbeid som foregår der. Som en rektor uttrykker det, så ønsker de at PPT skal være tidlig inne for å veilede. PPT på sin side ser at der de har vært inne i oppmerksomtshjulet i lengre prosess, blir saksbehandlingen mer effektiv ved at saksbehandler allerede har nødvendig informasjon tilgjengelig når sakkyndig vurdering skal utarbeides.

Flere av skolene trekker fram at de har opplevd å få sakkyndige vurderinger med tilrådinger med et omfang eller innhold de selv ikke vurderer som riktig. Samtidig peker flere på at dette er i ferd med å bli bedre gjennom at PPT blir bedre kjent med hvordan skolene jobber, og bedre dialog i forkant av en henvisning. Det vises blant annet til at skolene allerede har undervisningsopplegg som kan ivareta deler av det som tidligere har kommet som tilrådinger fra PPT, og det dermed ikke er nødvendig å sette av ekstra, dedikerte ressurser til dette arbeidet.

PPT på sin side peker på at skolene har kommet ulikt i sitt arbeid med implementering av modellen. Dermed blir samhandlingen veldig forskjellig fra skole til skole. PPT viser videre til at de oppfatter at skolene som helhet ikke «eier» modellen på samme måte som skoleledelsen gjør. Dette viser seg ved at PPT får henvisninger de tenker de ikke burde ha fått.

## REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJONER

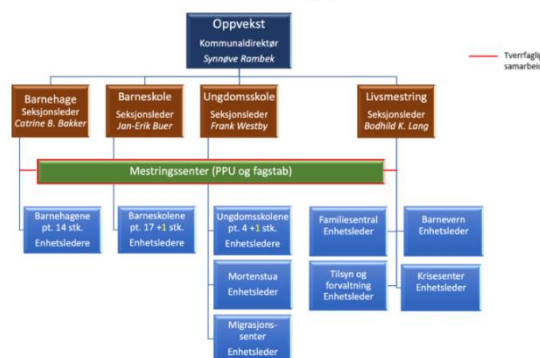
Revisor vurderer intensjonen i Askim-modellen, med at PPT skal styrke sin tilstedeværelse ved skolene, er positiv. Under intervjuene med skolene er det overfor revisor fremmet noe frustrasjon – både i forhold til prosessen med implementering av modellen, men også i forhold til manglende tilstedeværelse. Revisor opplever imidlertid at skolene ønsker økt tilstedeværelse fra PPT, og en tettere dialog med PPT i oppmerksomhetsfasen – i tråd med Askim-modellen. Dette er også et ønske fra PPT sin side. Dette vil etter revisors vurdering kunne bidra til at PPT sin kunnskap om hvordan skolene jobber med tilpasset opplæring øker, som igjen vil kunne bidra til at eventuelle tilrådinger fra PPT i større grad tar hensyn til hva som kan løses innenfor ordinær opplæring med tilpasset opplæring i klassene. Som PPT selv viser til, vil også selve saksbehandlingen kunne bli mer effektiv.

Revisor vurderer at både skolene og PPT ønsker et tettere samarbeid i oppmerksomhetsfasen – blant annet gjennom økt tilstedeværelse på skolene – for å sikre at det bare sendes henvisning til PPT i de tilfeller der vilkåret for rett til spesialundervisning er til stede gjennom at tiltak innenfor ordinær undervisning er prøvd ut, og for at de tilrådinger om spesialundervisning PPT eventuelt utarbeider både ivaretar elevenes behov, men også tar opp i seg hvordan skolene jobber med tilpasset opplæring.

Revisor vurderer at skolene, på sin side, må fortsette arbeidet med å forankre modellen, slik at skolen som helhet får eierskap til hvordan det skal jobbes i skjæringspunktet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning.

Basert på organisasjonskart på nettsidene til

## Kommunalområde Oppvekst



**FIGUR 38 - KOMMUNALOMRÅDE OPPVEKST, INDRE ØSTFOLD KOMMUNE. KILDE: WWW.IO.KOMMUNE.NO**  
Revisor oppfatter det slik at PPT i Indre Østfold kommune vil bli organisert i et mestringscenter under Kommunalområde Oppvekst.

Revisor er ikke kjent med hvordan den nye kommunen kommer til å organisere samarbeidet mellom PPT og skole for å ivareta direktoratets kvalitetskriterium om at PPT skal være tilgjengelig og medvirke til helhet og sammenheng – om Askim-modellen vil videreføres i ny kommune. Som PPT viste til under intervjuet vil det bli flere ansatte i PPT. Revisor vurderer imidlertid at det også vil bli flere skoler å forholde seg til, slik at det vil være nødvendig å vurdere tiltak som sikrer tilstedeværelse ved skolene også i sårbare og ressursmessig krevende situasjoner.

## 4.8 Kjent og implementert

*Rutiner og systemer bør være kjent og implementert i aktuelle virksomheter*

De sentrale systemene og rutinene for å sikre tilpasset opplæring og vurdering av elevenes behov for spesialundervisning er beskrevet og vurdert i avsnittene ovenfor, inkludert resultater fra spørreundersøkelse til ansatte i de fire skolene som var omfattet av revisjonen.

#### 4.9 Konklusjon på problemstilling opp mot revisjonskriterier:

Revisjonens vurdering er at de undersøkte skolene har systemer og rutiner som ivaretar kravet til tilpasset opplæring og for vurdering av elevenes behov for spesialundervisning, og at disse i stor grad er kjent blant skolenes ansatte. Revisjonen vurderer at Kvalitetsplan for Askimskolen 2015-2018 og utvikling av Askim-modellen har vært viktige bidrag for utviklingen på dette området. Undersøkelsen viser at enkelte av tiltakene ikke er fulgt opp i like stor grad som andre, og at det er visse ulikheter i skolenes implementering av systemene. Ulik grad oppfølging av de enkelte tiltak og skolenes tilbakemeldinger i forhold til dette bør etter revisjonens oppfatning tas med til vurdering ved revisjon av kvalitetsplan og videreutvikling av systemer. Systematiske forskjeller i implementering av plan og tiltak bør følges opp av skoleeier.

Samtidig som et helhetlig fokus gjennom kvalitetsplan og sentrale rutiner bidrar til kvalitetsutvikling ved skolene, er det etter revisors vurdering viktig at den enkelte skole har mulighet til å fokusere på egne utviklingstiltak, slik for eksempel Rom skole har gjort med bruk av PMTO og slik Korsgård skole har gjort gjennom å bli sertifisert som dysleksivennlig skole. Skolene har ulike utgangspunkt og ulike utfordringer å adressere. Det er derfor også viktig at skolene og kommunen å ha egnede verktøy for å fange opp og vurdere hvilke områder det er behov for å fokusere på, blant annet gjennom bruk av risikovurderinger. Dette er etter revisjonens oppfatning et område med mulighet for mer systematisk tilnærming i askimskolene. Askimskolen bør også etter revisjonens oppfatning etablere en mer formalisert dialog med og oppfølging av skolene for å ivareta lovkravet om forsvarlig system.

Revisjonen vurderer at skolene har iverksatt tiltak for å sikre tidlig innsats. I henhold til det tidligere kravet om å styrke tilpasset opplæring på 1.-4. trinn viser undersøkelsen at skolene har håndtert dette, tross stramme økonomiske rammer. Et viktig bidrag til dette har vært implementering av TiEy og Ny startkurs i lesing og skriving. I og med at kommunen allerede har implementert dette, vurderes tidlig innsatskravet som gjelder fra 1.8.2018 om intensive kurs for elever som står i fare for å henge etter, som delvis ivaretatt. Loven krever også at det tilbys i regning, noe skolene ikke hadde implementert på tidspunktet for revisjonen.

Revisjonen vurderer at kommunen gjennom utvikling av Askim-modellen har laget et rammeverk for at PPT skal bidra aktivt i arbeidet med tilpasset opplæring. Både fra skolenes side og fra PP-tjenestens side uttrykkes det også et klart ønske og en vilje til å gjennomføre dette. Revisjonen vurderer imidlertid at intensjonen i modellen – med økt tilstedeværelse fra PPT ved skolene – ikke er fulgt opp i praksis. PPT har derfor ikke bidratt aktivt i arbeidet med tilpasset opplæring i den grad modellen legger opp til. Revisjonen vurderer det som sentralt at kommunen sikrer og prioriterer tilstedeværelse fra PPT ved skolene samtidig som PPT også ivaretar sitt utredningsansvar i forhold til sakkyndige vurderinger.

## 4.10 Anbefalinger til problemstilling 1

**Anbefaling 1:** Revisjonen anbefaler at kommunen opprettholder et samlet fokus på kvalitetsutvikling i arbeidet med tilpasset opplæring innenfor de områder skolene har arbeidet med, samtidig som det gis rom for egne tilpasninger og satsinger på den enkelte skole for å ivareta skolens egne forutsetninger

**Anbefaling 2:** Revisjonen anbefaler kommunen å legge til rette for at skolene kan opprettholde ledelsesressurser til å følge opp og koordinere kvalitetsarbeidet ved skolene

**Anbefaling 3:** Revisjonen anbefaler at kommunen etablerer en mer formalisert dialog med skolene for å sikre at skoleeier har tilstrekkelig oversikt over skolenes oppfølging av krav i regelverket på området.

**Anbefaling 4:** Revisjonen anbefaler at kommunen og skolene systematisk benytter en form for risikoanalyse for å avdekke utfordringer og forbedringsområder ved den enkelte skole.

**Anbefaling 5:** Revisjonen anbefaler kommunen å vurdere en mer aktiv koordinering av kommunens system for kartlegginger for vurdering av behov for spesialundervisning

**Anbefaling 6:** Revisjonen anbefaler at skolene har et fortsatt fokus på systemperspektiv i vurdering av behov for spesialundervisning

**Anbefaling 7:** Revisjonen anbefaler at kommunen tar initiativ til en koordinert forberedelse til fagfornyelse / nye læreplaner som trer i kraft fra høsten 2020

**Anbefaling 8:** Revisjonen anbefaler kommunen å etablere tilbud om tidlig innsats innen regning ved skolene, for å tilfredsstille kravet om tidlig innsats i Opplæringslova

**Anbefaling 9:** Kommunen bør vurdere tiltak som i større grad sikrer et aktivt samarbeid mellom skoler og PPT i oppmerksomhetsfasen og arbeidet med tidlig innsats.



## 5 Problemstilling 2

### Har kommunen en tilfredsstillende og enhetlig praksis for medvirkning og samarbeid med elever og foreldre, herunder i forbindelse med saker om spesialundervisning?

#### 5.1 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier til problemstilling 2 er utledet fra Opplæringslova, Forskrift til opplæringsloven og Utdanningsdirektoratets veileder for spesialundervisning.

En mer utførlig utledning av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1 til denne rapporten. Hvert revisjonskriterium gjennomgås i eget underavsnitt i teksten som følger, med gjennomgang av revisjonens undersøkelse og innhentede data, samt revisors vurderinger og konklusjoner. I slutten av kapittel 5 oppsummeres konklusjonene opp mot problemstillingen.

#### 5.2 Lovpålagte samarbeidsorganer

*Skolene i Askim kommune skal ha etablert lovpålagte organer for samarbeid med elever og foresatte*

#### REVISJONENS UNDERSØKELSE OG INN- HENTEDE DATA

Revisor har gått gjennom informasjon tilgjengelig i Compilo og på skolenes nettsider per 6.4.2019.

Ved gjennomgang av dokumentasjon i kommunens kvalitetssystem – Compilo – finner revisor at det på virksomhetsnivå for Askimskolen er utarbeidet retningslinjer for samarbeidsorganer ved skolene. I en mappe (Brukermedvirkning i skolen) er teksten fra Opplæringslova for henholdsvis Samarbeidsutvalg (SU) og skolemiljøutvalg (SMU) limt inn i egne dokumenter i Compilo. Dokumentene skulle i henhold til revisjonsprosedyrene i Compilo vært revidert 23.9.2017. I samme mappe ligger et dokument med tittelen «Kommentarer til praksis». Dette er en beskrivelse av forventet praksis ved skolene når det

gjelder SU og SMU. Dokumentet er ikke oppdatert i henhold til revisjonsprosedyrene i Compilo, og er sist revidert 14.8.2017. I dokumentet er det blant annet beskrevet at det skal være en kjent møteplan for SU og SMU. Det skal gjennomføres ett SU og ett SMU i kvartalet. Møteinnkallinger og referater skal utarbeides i sak- og arkivsystemet, og referatene skal offentliggjøres på egnet sted (f.eks. lenke på hjemmesiden) dersom sakene ikke er taushetsbelagte. Møteplan for kalenderåret skal sendes administrasjonen i kommunen innen 1. desember. Under intervjurunden med skolene kommer det frem at Askimskolen har valgt å slå sammen SU og SMU. Dette fremkommer ikke av sentrale rutiner.

En gjennomgang av skolenes mapper i kvalitetssystemet Compilo inneholder ingen skolevis informasjon om samarbeidsorganer, bortsett fra ett dokument som beskriver elevråd ved Rom skole, men dette dokumentet er ikke oppdatert.

En gjennomgang av hjemmesidene til skolene viser at Askimbyen, Korsgård og Rom har informasjon om samarbeidsorganer på sine nettsider, med informasjon om hvem som er representanter. Moen skole har ikke informasjon om sine samarbeidsorganer på hjemmesidene. Rom skole har også publisert referater fra sine møter på skolen hjemmeside. Revisor har ikke gjort kontroller i sak- og arkivsystemet i forhold til referatførte møter, eller i systemet Skooler, der informasjon kan være tilgjengelig for elever og foresatte.

Under intervju med skolene opplyses det ved Korsgård, Moen og Rom at de har SU/SMU, FAU og elevråd. Ved Askimbyen skole får revisor overlevert årshjul som viser planlagte SU/SMU-møter for høsten.

I henhold til informasjon på skolenes nettsider har Askimbyen skole til sammen 4 representanter fra elever/foreldre og til sammen 3 representanter fra kommunen/skolen. I oversikten er

det imidlertid ført opp til sammen 5 navn for representanter fra skolen/ansatte/kommunen. Ved Korsgård skole er det oppgitt 4 representanter fra skolen/ansatte, og til sammen 5 representanter fra elever/foresatte. Ved Rom skole er det oppgitt 3 representanter fra skolen/ansatte, til sammen 4 representanter fra elever/foresatte og 1 politisk representant.

Ved en gjennomgang av skolenes nettsider finner revisor at informasjonen om elevråd ved skolene er utdatert, Moen skole har ikke informasjon om elevråd på sine nettsider. Rom skole har informasjon om elevråd for skoleåret 2018/2019, men oversikten mangler noen navn.

Ved gjennomgang av nettsidene finner revisor at Askimbyen skoles informasjon om FAU gjelder FAU-representanter 2017-2018, Korsgård skoles informasjon gjelder FAU-representanter 2016/2017, Moen har ikke informasjon om FAU. Rom skole har publisert referater fra sine FAU-møter. Referatene inneholder oversikt over representanter, siste referat som er publisert er fra møtet 28.1.2019. Sist oppdaterte oversikt over representanter gjelder imidlertid for skoleåret 2016/2017.

#### REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJONER

Revisor vurderer med utgangspunkt i tilbakemeldinger fra skolene at lovpålagte organer er etablert ved skolene, og at skolene har aktivitet knyttet til organene. Revisor har ikke kontrollert om aktiviteten er i henhold til lovverk og interne rutiner (innhold og møtefrekvens).

Revisor vurderer at informasjonen som finnes om organene på kommunens/skolenes nettsider og i kommunens kvalitetssystem ikke er oppdatert, og fremstår som lite helhetlig. Revisor antar at informasjon til foreldre og elever formidles også via andre kanaler, men all den tid kommunen har valgt Compilo som sitt kvalitetssystem, og formidler informasjon til innbyggerne via sine nettsider, bør informasjonen i disse systemene være oppdatert. Revisor vurderer at eksisterende rutiner i Compilo ikke er oppdatert, og ikke beskriver dagens praksis på en utfyllende måte. Revisor vil derfor anbefale at kommunen går gjennom sin praksis vedrørende informasjon i

kvalitetssystemet og på sine nettsider, og oppdaterer informasjonen der dette er nødvendig.

### 5.3 Foreldredialog gjennom året

*Skolene i Askim kommune skal i starten av hvert opplæringsår avholde foreldremøte.*

*Kontaktlærer skal minst to ganger per år gjennomføre en planlagt og strukturert samtale med foreldrene*

#### REVISJONENS UNDERSØKELSE OG INN- HENTEDE DATA

Informasjon er innhentet gjennom intervjuer ved skolene, samt overlevert dokumentasjon fra skolene.

Ved Askimbyen skole opplyses det under intervju at lærer har utviklingssamtaler to ganger i året med elev og foreldre. Revisor har fått overlevert årshjul for Askimbyen skole som viser at foreldremøte med avdelingsleder skal avholdes i løpet av september. videre er det satt opp at utviklingssamtaler uten IUP skal startes opp i løpet av oktober. For «I løpet av november» er det satt opp «vurderingssamtaler også i desember» for 2.-7. trinn. Vurderingssamtaler er satt opp igjen i mai.

Ved Korsgård skole opplyses det at det gjennomføres foreldremøte i starten av hvert skoleår. De har valgt å dele det opp, slik at det først er et stormøte for alle foreldre der også rektor er tilstede og informerer. Så går foreldre og lærere på klasseforeldremøter etterpå. Det opplyses videre at lærerne har fastsatt tid på timeplanen til vurderingssamtaler – utviklingssamtaler – som gjennomføres to ganger i året.

Ved Moen skole opplyses det at det gjennomføres foreldremøter på hvert trinn. Felles informasjon som det skal informeres om lages det et skriv på. Moen skole bekrefter også at de gjennomfører to foreldresamtaler per år – utviklingssamtaler

Også ved Rom skole bekreftes det i intervjuet at det gjennomføres foreldremøte ved oppstart

av skoleåret, og at det gjennomføres to foreldresamtaler per elev hvert år.

## REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJONER

Revisor vurderer at skolene gjennomfører lovpålagte møter med foreldre gjennom året – foreldremøte ved oppstart av skoleåret og to vurderingssamtaler i løpet av året. I vurderingssamtalene står oppfølging av elevenes IUP sentralt. Revisor merker seg at det er noe ulik praksis når det gjelder gjennomføring av foreldremøte ved oppstart av skoleåret.

### 5.4 Foreldresamarbeid i saker om spesialundervisning

#### 5.4.1 Dialog i bekymringsfasen

*Skolen bør ha dialog med foreldrene under arbeidet som gjøres i «bekymringsfasen»*

## REVISJONENS UNDERSØKELSE OG INNHENTEDE DATA

I Compilo, under mappen «Opplæringslova kapittel 5: Spesialundervisning» har virksomheten en rutine «Føroppmeldingsfasen». Rutinen inneholder et punkt om foreldresamarbeid: «Foresatte må involveres slik at hjem og skole arbeider tett sammen».

I Compilo har også virksomheten et dokument som inneholder teksten fra § 5-1 i Opplæringsloven. Kommunen har lagt til følgende kommentarer: «Før tilmelding til PPT, skal det ordinære opplæringsstilbudet kvalitetssikres. Foresatte skal involveres systematisk i læringsarbeidet. Vi må sikre at eleven har fått alle muligheter innenfor det ordinære tilbudet før en eventuell tilmelding. Det skal opprettes sak i Stafettloggen før tilmelding til PPT vurderes. Formålet er å sikre tilpasset opplæring og samarbeid mellom hjem, skole og andre instanser.»

Under intervju med skolene kommer det frem at skolene benytter oppmerksomhetsfasen som begrep snarere enn bekymringsfasen.

Askim-modellen er tidligere beskrevet.<sup>14</sup> Denne modellen har et eget punkt i første del av hjulet «Skolens interne prosesser» om samtaler elev-foresatte. I tillegg skal det før overgang til neste hovedtrinn i modellen – «Tettere på kompetansemiljøer» - være dialog mellom alle parter.

Under intervjuene viser skolene til at lærerne har tett dialog med foresatte – det gjelder både formelle møtepunkter og uformell dialog. Rektor ved Askimbyen viser til at det er mye e-postutveksling og telefonkontakt mellom lærere og foresatte. Rektor viser også til at de jobber aktivt med å gå gjennom hva slags tilbakemeldinger som er hensiktsmessige i forhold til IUP, og det vises til dialog i forhold til hvilke kartlegginger skolene kan gjennomføre. Det understrekes at det jo aldri går en henvisning til PPT uten at foreldrene er enige i det. Askimbyen skole trekker også fram et samhandlingsprosjekt mellom Askimskolen og Askimbarnehagen i forhold til førstegangssamtale og overgangssamtale for skolestartere. Dette er også en arena for dialog med foreldre der eventuell videreføring av tiltak fra barnehagen kan diskuteres og avklares. I dokumentet «Føroppmeldingsfase, praksis på Askimbyen skole», som er overlevert revisor, fremkommer det også at det tidlig skal gjennomføres samtale med foresatte, spes.ped.ansvarlig og eventuelt 1.linjetjeneste på lavterskelnivå. Møtet danner grunnlag for hvilke kartleggingsmetoder som skal anvendes.

Rektor ved Korsgård skole viser til at dialogen med foreldrene er der med en gang i oppmerksomhetsfasen. Foreldrene er den første læreren snakker med. Lærere og foreldre blir så enige om hvordan saken skal behandles videre – om det er møte med foresatte og ressursteam, om PPT skal involveres f.eks. i forhold til observasjoner eller lignende. Det vises til at det er god dialog med foresatte hele veien, og at denne opprettes kjapt.

Moen skole viser også til at det er veldig tett dialog hele tiden, og at skolen er veldig på tilbssiden. Det vises til at det er mye telefoner

<sup>14</sup> SeFigur 19

og mange møter utenom de to fastsatte utviklingssamtalene.

Ved Rom skole viser de til at de har begynt et opplegg der PPT skolevandrere – som et lavterskeltilbud. Rektor viser til at det ikke er alle foreldre som ønsker utredning, men heller tilpassninger i klasserommet. Da er det i dialog med foreldrene.

Under intervju med PPT oppgir de at de har sett, og opplever, at foreldrene ikke alltid har hatt stor medvirkning i prosessen før det blir gjort henvisning, men viser til at det er utarbeidet et nytt henvisningsskjema som skal bidra til å ivareta dette på en bedre måte.

Revisor har gått gjennom et utvalg elevsaker i elektronisk sak- og arkivsystem, men det foreligger lite dokumentasjon på denne type dialog i disse elevmappene. Skolene opplyser at de har egne papirarkiver på skolene. Revisor har ikke gjort kontrollhandlinger i papirarkivene på den enkelte skole.

#### REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJON

Revisor vurderer at tilbakemeldingen fra PPT om at de har erfart saker der foreldre ikke har hatt stor medvirkning i prosessen før en henvisning til PPT, viser at det er et fortsatt behov for å ha fokus på foreldremedvirkning i saker om spesialundervisning.

Samtidig viser tilbakemeldinger fra skolene at det er høy bevissthet rundt det å involvere foreldre i oppfølging av enkeltelever, og at det i hovedsak er en innarbeidet praksis for dette ved skolene og hos lærerne.

Revisor vurderer at Askim-modellen bidrar til å tydeliggjøre at det skal være dialog mellom skole og foresatte på et tidlig stadium ved en eventuell oppmerksomhet/bekymring. Utarbeidede rutiner på virksomhetsnivå og skolenivå, samt ny mal for henvisning til PPT vil også etter revisors vurderinger bidra til bevissthet rundt foreldremedvirkning i førroppmeldingsfasen. Revisjonen vil anbefale at kommunen har et fortsatt fokus på foreldremedvirkning i førroppmeldingsfasen og at dette arbeidet følges opp på virksomhetsnivå. Dette er viktig både for å sikre at opplæring og tiltak som iverksettes er best mulig til-

passet eleven, og samtidig også for å sikre at foreldrene er involvert og følger opp arbeidet som gjøres ved skolen før en eventuell henvisning sendes PPT.

#### 5.4.2 Begrunnelse av vedtak som avviker fra sakkyndig vurdering

*Vedtak om spesialundervisning som avviker fra anbefaling i sakkyndig vurdering skal begrunnes i henhold til § 5-1 i opplæringsloven*

Under intervjuene med skolene kommer det litt ulike tilbakemelding på spørsmålet om vedtak om spesialundervisning som avviker fra tilråding i sakkyndig vurdering er begrunnet.

Ved Askimbyen skole viser rektor til at skolen i det siste har begynt å fatte vedtak som avviker fra tilråding i sakkyndig vurdering, og at det da er begrunnet punktvis i forhold til hva som skal gjøres i stedet. Dette for å tydeliggjøre hvilke forventninger foreldrene skal ha til skolens oppfølgingsarbeid.

Ved Korsgård skole oppgir rektor at dette ikke er aktuelt da vedtak som er fattet så langt er i tråd med tilråding i sakkyndig vurdering. Rektor peker på at skolen ønsker en god dialog med PPT i forkant av tilråding, slik at de i fellesskap kan finne ut av hva som er et riktig timetall i tilrådingen.

Ved Moen skole opplyser rektor at noen elever har tilråding, men ikke vedtak. Rektor oppgir da å hatt tett dialog med PPT. Rektor viser til at det ved skolen også er elever som har en-til-en, selv om de ikke har vedtak. Samtidig er det elever med sakkyndig vurdering med tilråding på få timer, som får mer enn tilråding skulle tilsi.

**§ 5-1. Rett til spesialundervisning**

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

I vurderinga av kva for opplæringstilbod som skal givast, skal det særleg leggjast vekt på utviklingsutsiktene til eleven. Opplæringstilbodet skal ha eit slikt innhald at det samla tilbodet kan gi eleven eit forsvarleg utbytte av opplæringa i forhold til andre elevar og i forhold til dei opplæringsmåla som er realistiske for eleven. Elevar som får spesialundervisning, skal ha det same totale undervisningstimetallet som gjeld andre elevar, jf. § 2-2 og § 3-2.

**FIGUR 39 - OPPLÆRINGSLOVA § 5-1 - RETT TIL SPESIALUNDERVISNING. KILDE: LOVDATA.NO**

Rektor ved Rom skole oppgir at det i hans tid som rektor ikke er fattet vedtak som ikke er i tråd med tilråding, men opplyser at det er en sak som foreligger nå der rektor vurderer å fatte vedtak som fraviker tilråding i sakkyndig vurdering, og at dette vil begrunnes ut i fra hvordan opplæringstilbudet fungerer innenfor ordinær opplæring. Rektor vil da kalle inn foresatte til møte for å forklare hvorfor det gjøres på denne måten.

Under intervju med PPT opplyser de at det skjer, men ikke ofte, at vedtak avviker fra tilråding i sakkyndig vurdering. PPT opplever å ikke bli invitert med på evaluering av IOP der vedtak avviker fra tilråding.

Ved gjennomgang av et utvalg elevmapper – totalt 18 saker – finner revisor at vedtak i hovedsak følger tilråding i sakkyndig vurdering. Revisor finner at det er to saker der vedtak avviker fra tilråding. Begge sakene gjelder skolestartere, der sakkyndig vurdering er gjort mens barnet er i barnehage. Det argumenteres i det ene vedtaket i forhold til at et tilbud med tilpasset opplæring vil være tilstrekkelig. I det andre vedtaket vises det til at eleven i årsevaluering har nådd de fleste målene. I en tredje sak er det ikke fattet vedtak etter at ny sakkyndig vurdering er utarbeidet.

Med utgangspunkt i at enkelte av tilrådingene i sakkyndige vurderinger har blitt opplevd som store, og at skolene har vurdert behovet annerledes, viser flere av skolene til at det kan være behov for å vurdere omfangene av tilrådingene mer kritisk enn hva som har vært praksis tidligere. Det blir imidlertid påpekt at dette skaper problemer i forhold til dialogen med foresatte, da en tilråding i sakkyndig vurdering skaper forventninger i forhold til hva slags opplæringstilbud som skal gis.

## REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJONER

Revisor vurderer at det har vært en praksis for å fatte vedtak om spesialundervisning som er i tråd med tilråding fra sakkyndig vurdering. Revisor vurderer at den endringen man nå ser ved at flere skoler i større grad fatter vedtak som avviker fra sakkyndig vurdering må sees i sammenheng med manglende dialog og samhandling mellom PPT og skole. Askim-modellen har som intensjon at dialogen mellom skole og PPT skal være tett fram mot utarbeidelse av sakkyndig vurdering, blant annet ved at PPT er til stede ved skolen og blir kjent med det undervisningsopplegget skolen har for de enkelte elever. Dersom intensjonen i Askim-modellen hadde blitt fulgt opp, gjennom tett samarbeid mellom PPT og skole i oppmerksomhetsfasen, vurderer revisor at behovet for å fatte vedtak om spesialundervisning som avviker fra sakkyndig vurdering ville vært mindre. Det er skolen som fatter vedtak om spesialundervisning, herunder omfang og innretning. I og med at det er skolen som har vedtaksmyndighet, kan skolen også fatte vedtak som avviker fra tilråding i sakkyndig vurdering. Det kreves imidlertid da at skolen begrunner avviket i forhold til § 5-1 i Opplæringsloven. Her kommer det fram at det er et vilkår for rett til spesialundervisning at eleven ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet – altså at tiltak innen ordinær opplæring skal prøves ut først.

Revisor vurderer at en praksis i henhold til Askim-modellen, der PPT er tilstede ved skolen og har god kjennskap til skolemiljø, undervisningsopplegg og elever vil bidra til at behovet for



å fatte vedtak som avviker fra tilråding i sakkyndig vurdering vil reduseres.

Revisor vurderer det som uheldig at det i enkelte saker ikke fattes vedtak om spesialundervisning. Også i de tilfeller der skolen eventuelt kommer til at eleven *ikke* har rett til spesialundervisning – for eksempel hvis skolen kan gi tilfredsstillende opplæring innen ordinær opplæring / tilpasset opplæring – skal det fattes enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Dette gjelder i de tilfeller det er utarbeidet en sakkyndig vurdering med tilråding med utgangspunkt i en bekymring fra skolen, eller i de tilfeller der foreldre har krevd at det gjennomføres undersøkelser, og med den en sakkyndig vurdering fra PPT. Dette er viktig for at foresatte/eleven skal ha mulighet til å rette en formell klage på vedtaket, dersom de er uenige i skolens beslutning. Skolen har en plikt til å rådføre seg med foreldre/eleven dersom tilråding fra PPT ikke følges. Revisor vil derfor anbefale kommunen å iverksette tiltak som sikrer at enkeltvedtak fattes i alle saker som gjelder rett eller ikke rett til spesialundervisning.

Revisor vurderer det som positivt at det i de to sakene der det avvikes fra tilråding i sakkyndig vurdering fremkommer av elevmappene at det har vært dialog med foreldrene i forkant av at vedtaket fattes.

### 5.4.3 Skolen skal gjøre undersøkelser dersom elev eller foresatte krever det

*Kommunen bør ha rutiner for å sikre at skolen foretar de undersøkelser som er nødvendige for å finne ut om eleven trenger spesialundervisning, når eleven eller foreldrene krever det.*

#### REVISJONENS UNDERSØKELSE OG INN- HENTEDE DATA

Ved Askimbyen skole viser ledelsen til at de får henvendelser fra foreldre med ønske om at skolen skal gjøre undersøkelser. Rektor opplyser om at de da gjør det det er behov for, det kan være observasjon i klassen, være med på møter,

gå gjennom IOP, dialog med lærerne og så videre. Det vises til at det ikke alltid er slik at skolen ender opp med å vurdere at en elev har behov for spesialundervisning etter at en slik henvendelse har kommet fra foresatte.. Det vises da til at det er lurt å gå tidlig i dialog med foreldrene. Askimbyen skole har en rutine for arbeid i før-opplæringsfasen/oppmerksomhetsfasen: «Før-opplæringsfasen, praksis på Askimbyen skole». Denne har som utgangspunkt at lærer observerer og vurderer resultater, og løfter saken videre ved eventuell bekymring.

Ved Korsgård skole opplyses det at de ikke har vært borte i en slik problemstilling, men at en slik sak i tilfelle ville gått rett til ressursteamet. Så ville skolen gått gjennom saken på linje med alle andre elevsaker. Korsgård skole har i sitt dokument «Ditt potensial – vårt ansvar» et eget avsnitt/punkt «Hvilke tiltak gjennomføre skolen hvis det avdekkes at elevene ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen?». Et av kulepunktene til dette avsnittet sier: «Skolen samarbeider med foresatte for å øke elevenes læringsutbytte».

Rektor ved Moen skole opplyser at det skjer at foreldre ber om undersøkelser, og at det da alltid kalles inn til et møte. Dette gjelder nok i størst grad foreldre som ønsker å få innblikk i hvilket tilbud som gis – en slags kvalitetssikring. Rektor viser videre til at det ofte er skolen som oppdager utfordringer hos en elev. Dette fanges opp gjennom kartlegginger og så videre. Moen skole har i sin håndbok en skjematisk framstilling av saksgang ved enkeltvedtak om spesialundervisning i Askim kommune. Utgangspunktet i modellen er at lærer opplever bekymring for en elevs læringsutbytte. Til dette punktet er det knyttet en merknad om at eleven eller foreldrene kan kreve at skolen gjør de nødvendige undersøkelser for å finne ut om eleven trenger spesialundervisning og evt. hva slags opplæring eleven trenger.

Ved Rom skole vises det til at de har kunnskap om barnene allerede, dersom foreldre henvender seg til skolen og ønsker undersøkelse. Men ved en henvendelse vil det gjennomføres ytterligere undersøkelser ved behov. Det vises videre til at det har vært saker som har blitt liggende lenge i påvente av saksbehandling hos



PPT. Da har det kommet forespørsler fra foreldre. Rom skoles dokument «Rutiner for det spesialpedagogiske arbeidet ved Rom skole» inneholder et eget avsnitt om førroppmeldingsfasen. Her fremkommer blant annet følgende punkter: «Lage og tilrettelegge fagopplegg, tilpasset opplæring. Skriftliggjøre tiltak med under-skrifter fra de foresatte» og «Samarbeid/tiltak med hjemmet rundt eleven, kontaktlærer/faglærer holder i dialogen», og «Evaluere tiltak rundt eleven – møte med foresatte».

Ved gjennomgang av dokumentasjon i Compilo finner revisor ikke noen rutiner som adresserer skolens plikt til å gjennomføre undersøkelser dersom foreldre krever det. Rutinen «Spes.ped. kompetanseteam» slår fast at det ikke skal gå tilmeldinger til PPT uten at saken har vært drøftet av kompetanseteamet/ressursteamet». Rutinen «Førroppmeldingsfasen» tar utgangspunkt i at en lærer ser at en elev lærer saktere eller at eleven ikke lærer det samme», og angir videre framgangsmåte med drøfting på trinnteam, med spesialpedagogisk koordinator /avdelingsleder og i kompetanseteam for spesialundervisning. Rutinen «Opplæringsloven § 5.1» slår blant annet fast at foresatte skal involveres systematisk i læringsarbeidet. Formålet med rutinen beskrives som «å sikre tilpasset opplæring og samarbeid mellom hjem, skole og andre instanser».

Ved gjennomgang av elevmappene finner revisor at mange av sakene har med seg historikk fra barnehage. Det er da som oftest opplyst om at det er henvist fra foreldre og barnehage. Forøvrig finner revisor blant de 18 utvalgte sakene to tilfeller der foreldre har et konkret ønske om undersøkelse. I det ene tilfellet finner revisor dokumentasjon på at ønsket er imøtekommet. I det andre tilfellet følges saken opp videre, men revisor har ikke tilgang til dokumentasjon som tilsier om det konkrete ønsket ble imøtekommet. Dette gjelder ønsker som fremmes underveis i dialog med skolen.

## REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJONER

Revisor finner kun en konkret beskrivelse av skolens plikt til å gjennomføre undersøkelse dersom elev eller foresatte krever det. Bare i Moen skoles skjematisk fremstilling av saksgang ved enkeltvedtak om spesialundervisning kommer dette frem. Revisor vil derfor anbefale kommunen om å tydeliggjøre dette i skriftlige rutiner.

Revisor vurderer imidlertid at skolene generelt sett har gode rutiner for å involvere foreldre på et tidlig stadium når elever ikke har tilfredsstillende læringsutbytte, og vurderer i de elevsaker som er gjennomgått at foresattes ønsker i stor grad håndteres i denne dialogen. Det er imidlertid en vesensforskjell på om bekymringen – eller krav/ønske om undersøkelser kommer fra lærer eller fra foreldre. Dersom læreren har meldt bekymring, og skolen vurderer at det ikke er behov for videre utredning blir saken ikke sendt videre til PPT, men håndtert innenfor ordinær opplæring / tilpasset opplæring. Dersom det er foreldrene som har bedt om å få vurdert behovet for spesialundervisning, må skolen henvise saken til PPT for sakkyndig vurdering, og det må fattes enkeltvedtak om spesialundervisning – enten at det gis spesialundervisning, eller at det gis avslag.<sup>15</sup>

Revisor vurderer det derfor som vesentlig at det kommer tydelig frem av kommunens rutiner at skolen har en plikt til undersøkelse dersom foreldre krever det, og videre at skolen da må henvise saken til PPT for sakkyndig vurdering og at det må fattes enkeltvedtak, som foreldrene har en formell klagemulighet på.

Med utgangspunkt i at foreldre kan kreve at skolen gjør nødvendige undersøkelser om behov for spesialundervisning, og at saken da skal henvises til PPT for sakkyndig vurdering, er det revisors oppfatning at kommunen bør vurdere om dokumentasjon av foreldredialog i førroppmeldingsfasen også bør arkiveres i kommunens sak- og arkivsystem da dette vil kunne lede opp til og være en del av grunnlaget for et enkeltvedtak.

<sup>15</sup> Jf. Utdanningsdirektoratets «Veilederen spesialundervisning», kap. 4.12.

#### 5.4.4 Samtykke før henvisning og vedtak

*Kommunen/skolene skal innhente samtykke fra foreldre før det gjennomføres sakkyndig vurdering, og før det fattes vedtak om spesialundervisning*

##### REVISJONENS UNDERSØKELSE OG INN- HENTEDE DATA

Under intervju med skolene kommer det fram at skolene har rutine for å innhente samtykke fra foresatte før det henvises til PPT. Dette inngår som en del av mal for henvisning. Gjennomgang av elevmapper viser også at dette praktiseres.

Under intervjuet kommer det videre fram at skolene ikke har praksis for å innhente samtykke før det fattes enkeltvedtak. Dette bekreftes ved gjennomgang av utvalgte elevmapper.

Ved gjennomgang i Compilo finner revisor rutinen «Enkeltvedtak om spesialundervisning» på virksomhetsnivå. Rutinen slår fast at det er rektor som skal fatte vedtak og at denne oppgaven ikke kan delegeres. Det vises også til at foresatte skal ha mottatt forhåndsvarsel før vedtak fattes. Det kommer imidlertid ikke fram av rutinen at det skal innhentes samtykke fra foresatte før det fattes enkeltvedtak for eleven.

##### REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJONER

Revisor vurderer det som uheldig at det ikke er rutine for – eller praksis for – å innhente samtykke før det fattes vedtak om spesialundervisning. Opplæringsloven slår fast at det skal innhentes samtykke før det blir gjort sakkyndig vurdering, og før det blir gjort vedtak om å sette i gang spesialundervisning. Utdanningsdirektoratets veileder for spesialundervisning legger til at dersom det ikke blir gitt samtykke, kan det ikke treffes enkeltvedtak om spesialundervisning. Fra det samtykkes til at eleven henvises til PPT til det fattes et vedtak tar det naturlig noe tid, i og med at det skal gjennomføres undersøkelser. Revisor ser at det også i Askim kommune i enkelte saker tar lang tid fra henvisning til vedtak er fattet. Normalt tar det inntil 3 måneder fra henvisning til

sakkyndig vurdering foreligger. I blant tar det lenger tid. Revisor ser også at det enkelte ganger går lang tid fra sakkyndig vurdering foreligger til vedtak fattes. I elevsakene som er gjennomgått er det eksempler på at dette har tatt 2 uker, og det er eksempler på at det har gått inntil 5 måneder fra sakkyndig vurdering til vedtak fattes. Særlig når det har gått lang tid fra henvisning er sendt til vedtak skal fattes vurderer revisor det som viktig at foreldre involveres og gis anledning til å ikke samtykke til at vedtak iverksettes. Det kan også være utvikling underveis i en sak som gjør at foreldre ikke ønsker at eleven skal motta det tilbudet som eventuelt gis som spesialundervisning.

Revisor vurderer det som positivt at det er en innarbeidet rutine og praksis for å innhente samtykke før henvisning til PPT.

Revisor anbefaler at kommunen innarbeider i sine rutiner at det skal innhentes samtykke før enkeltvedtak om spesialundervisning fattes.

#### 5.4.5 PPT skal rådføre seg med elevens foreldre

*PPT skal rådføre seg med elevens foreldre i utarbeidelse av tilbud om spesialundervisning*

##### REVISJONENS UNDERSØKELSE OG INN- HENTEDE DATA

Under intervju med PPT vises det til sjekkliste for oppstartssamtale, som ble overlevert revisor ved intervjuet. PPT opplyser at de alltid har samtale alene med foreldrene når de mottar en henvisning. Det understrekes at det er viktig at foreldrene kjenner igjen barnet sitt i sakkyndig vurdering. Foreldrene er med i starten og samtykker til at det skal gjøres både observasjoner, tester og innhenting av informasjon. Sakkyndig vurdering går så gjennom med foreldrene når den er ferdig. Der det er aktuelt får også foreldrene tilbud om veiledning etter endt sakkyndig.

Det vises videre til at prosessen alltid begynner med et møte med foreldrene, selv om PPT

har vært involvert og vært i dialog med foreldrene i oppmerksomhetsfasen. Det utarbeides da en fremdriftsplan som partene er omforente om.

PPT legger vekt på at foreldrene skal få si hvordan de tror barnet sitt har det, og barnet skal også fortelle selv hvordan det har det. Det vises til at de i Familiens hus er opptatt av at de skal snakke «med» og ikke «om», og at det er gjennomført etisk refleksjon i personalgruppa rundt hva dette innebærer.

Sjekkliste ved oppstartsmøter/førstesamtaler inneholder tre bolker med spørsmål. Den første går på informasjon om familiens hus og de aktuelle saksbehandlerne, den andre på avklaring av forventninger og den tredje på informasjon om saksgang og avtale av datoer for utredning og tilbakemelding.

## 5.5 Konklusjon på problemstilling opp mot revisjonskriterier.

Revisjonen vurderer at lovpålagte organer ved skolene er etablert og at skolene har aktivitet knyttet til disse. Informasjon knyttet til organene på kommunens nettsider og i kommunens kvalitetssystem fremstår imidlertid som lite helhetlig og ikke oppdatert.

Revisjonen vurderer at skolene gjennomfører lovpålagte møter med foreldrene gjennom året.

Når det gjelder foreldresamarbeid i saker om spesialundervisning, vurderer revisjonen at skolene generelt sett har gode rutiner for å involvere foreldre på et tidlig stadium når elever ikke har tilfredsstillende læringsutbytte. Undersøkelsen viser at skolene i hovedsak har fattet enkeltvedtak som er i tråd med tilråding i sakkyndig vurdering, men at skolene er i ferd med å endre praksis på dette. Dette må etter revisjonens vurdering sees i sammenheng med at intensjonen om tettere samarbeid mellom skole og PPT ikke er oppfylt. Revisjonen vurderer det som positivt at de vedtak som avviker fra sakkyndig vurdering er begrunnet, og at det er gjort i tett dialog med foresatte.

Under undersøkelsen fremkommer det imidlertid at det ikke er fattet vedtak for alle elever som har tilråding fra PPT. Dette finner revisjonen uheldig. I slike tilfeller skal det fattes enkeltvedtak om at det ikke gis tilbud om spesialundervisning. Det anbefales derfor at kommunen iverksetter tiltak som sikrer at det fattes enkeltvedtak i alle saker som der det er utarbeidet sakkyndig vurdering – også der det ikke gis tilbud om spesialundervisning.

Revisjonen finner også at det ikke kommer klart frem i kommunens rutiner at skolen har en plikt til undersøkelse dersom foreldre krever det, og videre da at skolen må henvise saken til PPT for sakkyndig vurdering, og at det følgelig må fattes enkeltvedtak – positivt eller negativt – slik at foreldre har en formell klagemulighet på det tilbudet som gis eleven.

Revisjonen finner også at det hverken er rutine eller praksis for å innhente samtykke før det fattes enkeltvedtak om spesialundervisning, som er et krav etter Opplæringsloven. Kommunen har praksis for at det innhentes samtykke ved henvisning til PPT. Foreldre skal imidlertid også gis anledning til å samtykke eller ikke til det opplæringstilbudet som skal gis etter at sakkyndig vurdering er gjennomført.

Revisor har ikke kontrollert elevmapper i arkivet til PPT.

## REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJONER

Basert på tilbakemeldinger gitt under intervju, samt overlevert dokumentasjon, vurderer revisor at PPT har som praksis å rådføre seg med elevenes foreldre i utarbeidelse av tilbud om spesialundervisning. Dette gjennom at foreldre involveres innledningsvis gjennom et oppstartsmøte, der videre framdrift avtales, samt at sakkyndig vurdering gjennomgås med foreldre når den er ferdig utarbeidet. Revisor har ikke kontrollert om praksis etterleves ved å gjennomføre kontroll av elevmapper.

## 5.6 Anbefalinger til problemstilling 2

**Anbefaling 10:** Revisjonen anbefaler at kommunen bør gå gjennom sin praksis vedrørende informasjon om organer for elev- og foreldremedvirkning i kvalitetssystem og på kommunens nettsider for å sikre at denne informasjonen er oppdatert.

**Anbefaling 11:** Revisjonen anbefaler kommunen å ha et fortsatt fokus på foreldremedvirkning i førropmeldingsfasen i saker om spesialundervisning, og at dette arbeidet følges opp på virksomhetsnivå

**Anbefaling 12:** Revisjonen anbefaler kommunen å iverksette tiltak som sikrer at det fattes enkeltvedtak i alle saker om spesialundervisning der det foreligger sakkyndig vurdering.

**Anbefaling 13:** Revisjonen anbefaler at kommunen utarbeider rutiner som tydeliggjør skolens plikt til å undersøke elevers behov for spesialundervisning når foreldre krever det, og at saken da skal henvises til PPT for sakkyndig vurdering

**Anbefaling 14:** Revisjonen anbefaler at kommunen utarbeider rutine og praksis for å innhente samtykke fra foresatte før vedtak om spesialundervisning fattes

## 6 Rådmannens bemerkninger

Forvaltningsrevisjonsrapporten "Spesialundervisning – tidlig innsats og medvirkning" i Askim kommune har vært til behandling hos administrasjonen ved rådmannen. Rådmannen har gitt sine bemerkninger til revisjonens anbefalinger i skriv av 20.05.2019. Rådmannens bemerkninger er vedlagt som vedlegg 2 til rapporten.

Revisjonen ser at rådmannen i hovedsak slutter seg til anbefalingene som er gitt i rapporten, men har anført kommentarer til enkelte av anbefalingene – det gjelder anbefalingene 4, 5, 12 og 13.

Til anbefaling 4, der revisjonen anbefaler at kommunen og skolene systematisk benytter en form for risikoanalyse for å avdekke utfordringer og forbedringsområder ved skolene, viser rådmannen til at det er en tett dialog mellom skoleeier og rektorer/lederteam ved den enkelte skole. gjennom dette er det en kontinuerlig dialog om utfordringer og forbedringsområder, som igjen følges opp av ledelse på den enkelte skole.

Til anbefaling 4, der revisjonen anbefaler kommunen å vurdere en mer aktiv koordinering av kommunens system for kartlegginger for vurdering av behov for spesialundervisning, viser rådmannen til at andelen elever som får vedtak om spesialundervisning er høy, også høyere enn sammenlignbare kommuner. Det er en målsetting at andelen skal reduseres og at det gis mer og bedre tilpasset opplæring.

Til anbefaling 12, der revisjonen anbefaler kommunen om å iverksette tiltak som sikrer at det fattes enkeltvedtak i alle saker om spesialundervisning der det foreligger sakkyndig vurdering, viser rådmannen til Askimmodellen, der hensikten er å sikre et systemperspektiv. På den måten skal kommunen sikre at flere får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Rådmannen viser videre til at det arbeidet i enkelte tilfeller kan bety at en sakkyndig vurdering ikke ender opp med et vedtak om spesialundervisning. Revisjonen er av den oppfatning at lovverket stiller krav til at det fattes enkeltvedtak i saker som har vært til sakkyndig vurdering hos PPT. Revisjonen presiserer at dette både kan være vedtak om at det gis spesialundervisning, eller vedtak om at det ikke gis spesialundervisning i de saker der det ikke er naturlig å iverksette spesialundervisning etter sakkyndig vurdering.

Til anbefaling 13, der revisjonen anbefaler kommunen å utarbeide rutiner som tydeliggjør skolens plikt til å undersøke elevers behov for spesialundervisning når foreldre krever det – og at saken da skal henvises til PPT for sakkyndig vurdering, viser rådmannen igjen til Askimmodellen. Rådmannen viser videre til at det ikke er en automatikk i at det utarbeides sakkyndig vurdering når det vurderes om en elev får tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Det understrekes at det er avgjørende viktig med et godt samarbeid med foresatte i denne prosessen. Revisjonen er enig i at det generelt ikke skal være en automatikk i at det utarbeides sakkyndig vurdering, men at det skal gjennomføres sakkyndig vurdering i tilfeller der det er foreldrene som krever overfor skolen at det gjøres undersøkelser.



## 7 KILDEHENVISNINGER

### LITTERATUR

- Bachmann, Kari og Peder Haug. Forskning om tilpasset opplæring. Forskningsrapport nr. 62. Høgskulen i Volda og Møreforskning Volda. 2006.
- Fylkesmannen i Østfold. Foreløpig tilsynsrapport – Kommunens system for å vurdere og følge opp kravene til skolens arbeid med elevenes utbytte og skolebasert vurdering. 2018.
- Fylkesmannen i Østfold. Tilsynsrapport – skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen og skolebasert vurdering – Askim kommune – Grøtvedt skole. 2018.
- Halvorsen, Maria Therese. Samarbeidslæring i norske grunnskoler – En analyse av syv mastergradsavhandlinger. Mastergradsavhandling i spesialpedagogikk. Universitetet i Stavanger. 2009.
- Hustad mfl. Kompetanse i PP-tjenesten – til de nye forventningene? Nordlandsforskning. 2013KS. Rådmannens internkontroll – Hvordan få orden i eget hus?.
- Nordahl, Thomas og Terje Overland. Tilpasset opplæring og individuelle opplæringsplaner. Gyldendal Norsk Forlag. 2015. Oslo
- Utdanningsdirektoratet. Informasjon om fagfornyelsen. <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/fagfornyelsen>
- Utdanningsdirektoratet. Spesialundervisning – saksgang. <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/sarskilte-behov/spesialundervisning/spesialundervisning-saksgang/>
- Utdanningsdirektoratet: Hva er tilpasset opplæring?. <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/tilpasset-opplaring>
- Utdanningsdirektoratet. Veilederen spesialundervisning. <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/sarskilte-behov/spesialundervisning/Spesialundervisning/>
- Wendelborg mfl. Mot et større mangfold? Systemrettet arbeid og tilpasset opplæring i kommuner med lavt omfang av spesialundervisning. NTNU. 2015
- Utdanningsdirektoratet. Kvalitetskriterium i PP-tjenesta. <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/samarbeid/pp-tjenesten/kvalitetskriterium-i-pp-tenesta/>
- Utdanningsdirektoratet. Skoleeiers forsvarlige system for å vurdere og følge opp kravene i regelverket. Veiledning. <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/felles-nasjonalt-tilsyn/forsvarlig-system/>

#### 7.1.1.1.1 DOKUMENTER FRA ASKIM KOMMUNE

- Kvalitetsplan for Askimskolen 2015-2018. Tilgjengelig på kommunens nettsider.
- Dokumentasjon i kommunens kvalitetssystem, Compilo.

#### 7.1.1.1.2 LOVER

- LOV-1998-08-17-61 Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)
- Ot.prp. nr. 55 (2003-2004) – Om lov om endringar i opplæringslova og friskolelova
- Ot.prp. nr. 46 (1997-1998) – Om lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslov)

#### 7.1.1.1.3 FORSKRIFT

- FOR-2006-06-23-724 Forskrift til opplæringslova

## 8 VEDLEGG

- Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier
- Vedlegg 2 – Rådmannens bemerkninger

## Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier

### Problemstilling 1

Revisjonen tar utgangspunkt i opplæringslova § 1-3<sup>1</sup>.

#### § 1-3. Tilpassa opplæring og tidleg innsats<sup>1</sup>

Opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven, lærlingen,<sup>2</sup> praksisbrevkandidaten og lærekandidaten.<sup>2</sup>

På 1. til 4. årstrinn skal kommunen sørge for at den tilpassa opplæringa i norsk eller samisk<sup>3</sup> og matematikk mellom anna inneber særleg høg lærartettleik, og er særleg retta mot elevar med svak dugleik i lesing og rekning.

0 Føyd til med lov 20 juni 2008 nr. 48 (ikr. 1 aug 2008 iflg. res. 20 juni 2008 nr. 621), tidlegare § 1-3 vart ny § 1-5, endra med lover 19 juni 2009 nr. 94 (ikr. 1 aug 2009 iflg. res. 19 juni 2009 nr. 675), 17 juni 2016 nr. 67 (ikr. 1 aug 2016 iflg. res. 17 juni 2016 nr. 673). Vert endra med lov 8 juni 2018 nr. 27 (ikr. 1 aug 2018 iflg. res. 8 juni 2018 nr. 825).

1 Jf. § 2-13. – Sml. lov 4 juli 2003 nr. 84 § 3-4a.

2 Jf. § 3-13, § 4-1 og § 4A-12.

3 Jf. GrL. § 108 og lov 12 juni 1987 nr. 56.

Paragrafen angir en generell føring om at opplæringa skal tilpasses den enkelte eleven, og den gir en konkret bestemmelse om at kommunen på 1. til 4. årstrinn skal sørge for at den tilpassede opplæringa i norsk og matematikk blant annet innebærer høg lærertetthet og er særleg rettet mot elevar med svak dyktighet i lesing og regning.

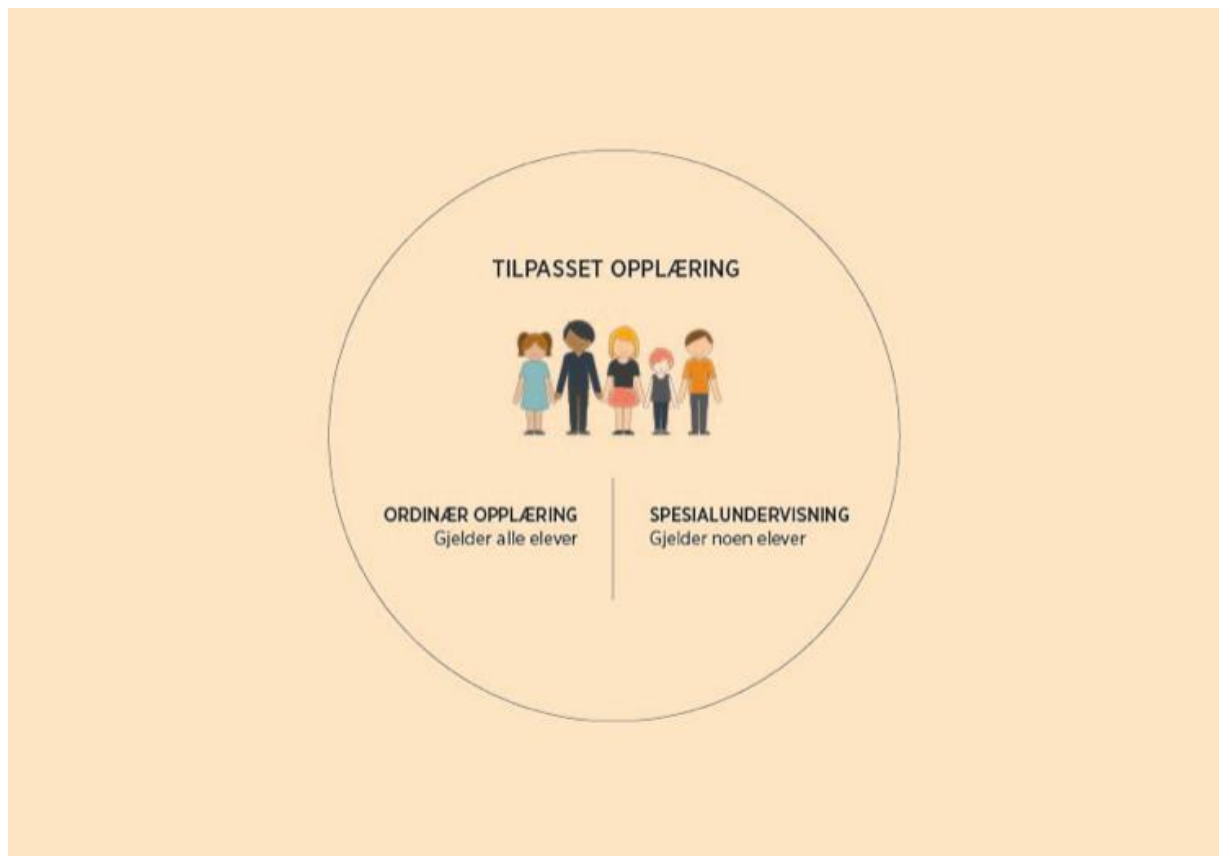
Oppsummert kan en si at prinsippet om tilpasset opplæring innebærer at alle barn og unge skal ha de same muligheter og rettigheter i skolen, uansett evner og forutsetningar. Tilpasset opplæring er et generelt prinsipp som skal ligge til grunn for all opplæring oppfylt gjennom det ordinære opplæringstilbudet, mens spesialundervisning sikrer denne retten for andre.<sup>2</sup>

Sammenhengen mellom prinsippet tilpasset opplæring og begrepene ordinær opplæring og spesialundervisning kan illustreres som vist i figur 1.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> LOV-1998-08-17-61 Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)

<sup>2</sup> Nordahl, Tomas og Terje Overland: Tilpasset opplæring og individuelle opplæringsplaner. Gyldendal Norsk Forlag. 2015, s. 20.

<sup>3</sup> <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/tilpasset-opplaring/hva-er-tilpasset-opplaring/>



Figur 1 - Tilpasset opplæring, ordinær opplæring, spesialundervisning. Kilde: udir.no

Tilpasset opplæring er de tiltakene som skolen setter inn for å sikre at alle elevene får best mulig utbytte av den ordinære opplæringen.<sup>4</sup> Lovteksten i opplæringsloven og forskriften angir ikke nærmere føringer for innhold eller metode som skal legges til grunn i tilpasset opplæring. En gjennomgang av forskning som er gjort på området viser også at det legges ulikt innhold i begrepet «tilpasset opplæring» i ulike sammenhenger – det være seg i politiske dokumenter eller forskningsprosjekter.<sup>5</sup>

Vi kan legge to ulike perspektiver til grunn for å forstå tilpasset opplæring: Tilpasset opplæring kan forstås innen et individperspektiv og en smal tilpasning til tilpasset opplæring, og det kan forstås innen et systemperspektiv og en bred tilnærming til tilpasset opplæring.<sup>6</sup> *Individperspektivet* er grunnleggende i tilnærming til ulike vansker elever kan ha i skolen, noe som innebærer at det rettes et sterkt søkelys mot de problemer og utfordringer som det enkelte barn har. Nordahl og Overland skriver i boken *Tilpasset opplæring og individuelle opplæringsplaner*<sup>7</sup> at dette individfokus på mange måter er en forutsetning for at retten til spesialundervisning ivaretas, men at det samtidig kan bidra til at man i mindre grad ser på barnets sterke sider, og ikke minst på den undervisningen som drives i skolen. I et *systemperspektiv* vil tilpasset opplæring i større grad sees i en større sammenheng enn bare forhold ved eleven. Dette for å ivareta kompleksiteten i enhver lærings situasjon. Det er mange faktorer som har betydning for elevenes læringsutbytte i skolen. Spesielt viktig er relasjonelle forhold som forhold mellom læreren og eleven, og relasjonen mellom elevene.<sup>8</sup> Det foreligger i dag mye forskning som viser en klar og entydig sammenheng mellom kontekstuelle betingelser i skolen og elevenes læring og utvikling. Læringsproblemer forstås

<sup>4</sup> <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/tilpasset-opplaring/hva-er-tilpasset-opplaring/>

<sup>5</sup> Bachmann, Kari og Peder Haug: Forskning om tilpasset opplæring. Forskningsrapport nr. 62. Høgskolen i Volda og Møreforskning Volda. 2006

<sup>6</sup> Nordahl, Tomas og Terje Overland: Tilpasset opplæring og individuelle opplæringsplaner. Gyldendal Norsk Forlag. 2015, ss 23-30.

<sup>7</sup> *ibid.* s. 23

<sup>8</sup> *ibid.* s. 27.

ikke her som kun en konsekvens av vansker eller skader hos eleven, men også som et resultat av at den vanlige pedagogiske praksisen i skolen ikke har vært kvalitativt god nok. Fordi systemperspektivet i stor grad omfatter individperspektivet, vil det alltid være klokt å anvende et systemperspektiv på tilpasset opplæring for alle elever i skolen.<sup>9</sup>

Det finnes en rekke individuelle variabler som er vesentlige for å kunne forklare og forstå læringsproblematikk i skolen. Dette gjelder særlig nevrologiske, biologiske og genetiske variabler som kan identifisere ulike former for vansker hos eleven. Men selv for elever som har læringsproblemer i skolen og som har en individuell vanske, kan disse forholdene kun forklare en del av disse elevenes handlinger eller atferd i skolen.<sup>10</sup> Den stadig økende bruken av diagnoser i skolen tyder på at diagnostisering og patologisk tilnærming står sterkt.

Den smale, individentsentrerte forståelsen er den tradisjonelle tilnærmingen til spesialundervisning slik den har vært i norsk skole<sup>11</sup>, men det forventes også at skoler legger systemperspektivet til grunn ved tilpasset opplæring – slik vi kan lese på Utdanningsdirektoratets nettsider: «Når lærere tenker tilpasset opplæring og inkludering i et systemperspektiv, har de mange muligheter til å justere og tilrettelegge undervisningssituasjoner slik at de blir gode for alle elever. Skolens evne til å gi elevene opplæring som ivaretar elevenes faglige og sosiale utvikling innenfor rammen av ordinær opplæring, er med på å avgjøre behovet for spesialundervisning».<sup>12</sup>

#### Strategier som fremmer tilpasset opplæring

På Utdanningsdirektoratets nettsider vises det til at læreplanverket inneholder føringer som må sees i sammenheng med tilpasset opplæring<sup>13</sup>:

- Kompetansemålene er utformet med tanke på tilpasset opplæring. Dette gir rom for at innhold, arbeidsmåter og organisering tilpasses elevgruppen eller lokale forhold.
- Bruk av ulike læringsstrategier. Dette forutsetter at lærer involverer elevene i egen læring og at lærer gir rom for variasjon og tilpasninger i opplæringen.
- Vurderingspraksis som redskap for tilpasset opplæring. Opplæringslovens kapittel 3 og 4 gir føringer for arbeidet med vurdering. Undervisvurdering skal brukes som et grunnlag for tilpasset opplæring.
- Tilpassing av progresjon i faget når det gjelder å utvikle kompetanse.

Videre angis på nettsidene 7 pedagogiske strategier som dagens forskning dokumenterer har god effekt på læring:

1. Tydelig ledelse av klasser og undervisning
2. Språklig og faglig klarhet og struktur
3. Gode relasjoner til elevene
4. En autoritativ praksis
5. Høye og realistiske forventninger til alle elever
6. En mestringsorientert klassekultur
7. En variert undervisning i klassefellesskapet

*Ved å gjennomføre denne type opplæring øker sannsynligheten for at alle elever får en mer inkluderende og tilpasset opplæring. Videre vil elever som mottar spesialundervisning være tjent med å møte disse pedagogiske strategiene i de timene de ikke har spesialpedagogisk hjelp og støtte. Dersom slike strategier og tilnærminger skal kunne realiseres av lærerne i undervisningen, så kreves det konkrete planer for hva som skal gjøres av*

---

<sup>9</sup> Overland, Terje: Tilpasset opplæring – inkludering og fellesskap. Utdanningsdirektoratet: <http://www.udir.no/laring-og-trivsel/tilpasset-opplaring/inkludering-og-fellesskap/>

<sup>10</sup> Nordahl, Tomas og Terje Overland: Tilpasset opplæring og individuelle opplæringsplaner. Gyldendal Norsk Forlag. 2015, s. 24.

<sup>11</sup> ibid. s. 25.

<sup>12</sup> <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/tilpasset-opplaring/hva-er-tilpasset-opplaring/>

<sup>13</sup> <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/tilpasset-opplaring/lareplaner-og-vurdering/>



*systematisk arbeid over tid. Lærerne må trene og øve om dette skal omsettes til god tilpasset opplæring for elevene.<sup>14</sup>*

#### *Tydelig ledelse av klasser og undervisning*

Et kjennetegn på tydelig ledelse og god struktur på undervisningen er blant annet en rekke rutinemessige handlinger i klasserommet som skaper faste rammer rundt undervisningen. Dette krever en sterk tilstedeværelse fra læreren ved at han eller hun har god oversikt over elevenes aktiviteter og griper inn ved forstyrrende hendelser. Undervisningen bør ha en tydelig innramming gjennom tydelig begynnelse og slutt av undervisningsøkten, sammen med at timen inndeles i forutsigbare deler. «Det oppnås en betydelig læringseffekt av tydelige læringsmål, systematisering av innholdet i undervisningen og kriterier for måloppnåelse eller prestasjonsforventninger, og effekten er godt dokumentert».<sup>15</sup> Undervisningen bør ha en tredeling: presentasjon, prøving, tilbakemelding. Det bør etableres tydelige regler i klassen og på skolen. I undervisningssituasjonen er det vanskelig å håndheve mer enn 4-5 regler fullt ut. Reglene skal blant annet bidra til å stoppe forstyrrelser og avbrytelser av undervisningen og elevenes arbeid.

#### *Språk og faglig klarhet og struktur*

En viktig del av undervisningen handler om lærerens formidling av beskjeder og faglig innhold. Denne informasjonen er som regel utgangspunkt for senere læreprosesser. Eksempelvis er det viktig å påpeke overfor elevene hvilken sammenheng det er mellom dagens tema og hva som er lært tidligere.

Det er dokumentert at språklig og innholdsmessig klarhet har positiv effekt på elevers læring. Formidlingen fra læreren må derfor struktureres og gjøres klar og tydelig. Dette innebærer at det som formidles skal være forståelig for elevene og være knyttet til dere forkunnskaper og erfaringer.

At det som formidles er forståelig for elevene avhenger også av lærerens muntlige språkbruk (lydstyrke, tonehøyde, pauser mellom setninger, tydelig artikkelasjon osv.). Det krever også at læreren kan innholdet i det faget læreren underviser i, slik at formidlingen blir presist og korrekt uttrykt. Dette er en forutsetning for god dialog med elevene. Stilles det spørsmål som ingen elver svarer på, eller det svares på spørsmål som ikke er stilt, så har det sannsynligvis noe med lærerens formidling å gjøre.<sup>16</sup>

#### *Gode relasjoner til elevene*

Elever blir motiverte og engasjerte av lærere som respekterer dem, og som legger vekt på å ha en god relasjon til dem. Det er dokumentert at elever med et godt forhold til læreren trives på skolen, og at lærere med god relasjon til elevene opplever mindre problematferd i klassen enn lærere som har et dårlig forhold til sine elever. En støttende og positiv relasjon mellom elev og lærer har stor effekt på elevenes læringsutbytte.<sup>17</sup>

*Det grunnleggende tause spørsmålet eleven stiller når han eller hun møter en ny lærer er: «Liker du meg?»<sup>18</sup>*

Fundamentet for en positiv relasjon mellom lærer og elev, er at læreren anerkjenner eleven. Anerkjennelse gjennom aksept, ros, støtte, blick, smil og oppmuntring er viktig for både elever og lærere i skolen.

---

<sup>14</sup> Nordahl, Tomas og Terje Overland: Tilpasset opplæring og individuelle opplæringsplaner. Gyldendal Norsk Forlag. 2015; s. 72

<sup>15</sup> Nordahl, Tomas og Terje Overland: Tilpasset opplæring og individuelle opplæringsplaner. Gyldendal Norsk Forlag. 2015; s. 73.

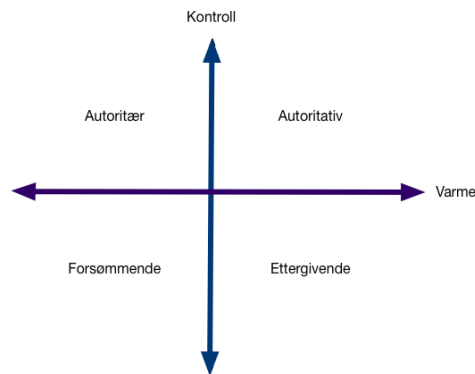
<sup>16</sup> Nordahl, Tomas og Terje Overland: Tilpasset opplæring og individuelle opplæringsplaner. Gyldendal Norsk Forlag. 2015; s. 76

<sup>17</sup> <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/tilpasset-opplaring/lareplaner-og-vurdering/>

<sup>18</sup> Nordahl, Tomas og Terje Overland: Tilpasset opplæring og individuelle opplæringsplaner. Gyldendal Norsk Forlag. 2015; s. 78

### Autoritativ lederstil

Læreren lederstil har betydning for relasjonen mellom elev og lærer. Sentrale kjennetegn på lederstil er hvordan læreren ivaretar dimensjonene kontroll og varme.



Figur 2 - Pedagogisk praksis og lederstil, Kilde: Nordahl og, Overland, 2015, s. 79

En autoritativ lærer er en lærer som både utøver kontroll og har følelsesmessig varme overfor elevene. Denne lærerstilen medfører respekt, fordi læreren fremstår som en autoritet som både har god relasjon til elevene samtidig som han eller hun håndhever reglene på en måte som ikke provoserer, men som aksepteres. Det er godt dokumentert at det er en positiv sammenheng mellom en autoritativ praksis eller lederstil og elevenes læringsutbytte.<sup>19</sup>

### Høye og realistiske forventninger til alle elever

Det er bred enighet om at opplevelsen av mestring er en av forutsetningene for å lære. Det å lykkes er en viktig forutsetning for å gå aktivt inn i læringsprosessen. Det betyr at de utfordringer som opplæringen innebærer må være avstemt mot den kompetansen eleven har. Dersom utfordringene er for store eller for små i forhold til den kompetansen elevene har, er mulighetene for læring små. De faglige og sosiale utfordringene som eleven møter i skolen må være tilpasset elevens forutsetninger.<sup>20</sup> For å oppnå godt samsvar mellom lærerens forventninger og elevenes forutsetninger, kan prøver og tester gi et bra vurderingsgrunnlag. Men ofte er slik dokumentasjon utilstrekkelig. Det er viktig å samtale med elevene om at læring ikke bare henger sammen med evner, men at ambisjoner og arbeidsinnsats teller vel så mye. Læreren kan gjøre avtale med enkelte elever om faglige læringsmål for en avgrenset periode. Videre kan det avtales hvordan læreren best kan støtte eleven i lærings situasjonen.

### En mestringsorientert læringskultur i klassen

Det er klare sammenhenger mellom elevenes faglige prestasjoner og deres egne forventninger om mestring. Elever med høye forventninger om mestring presterer gjennomgående bedre enn elever med lave forventninger om mestring. Atferdsmessig kan lav mestringsstro føre til blant annet bråk, negativ språkbruk, aggresjon, skulk, liten innsats, liten utholdenhet og unnvikelse.<sup>21</sup>

Tradisjonelt preges både grunnskolen og den videregående skolen av en prestasjonsorientert læringskultur. I en slik læringskultur er det først og fremst resultatene som teller.<sup>22</sup>

Gjennom å bli bedre kjent med elevenes forventninger til egen mestring og læring kan læreren tilrettelegge det pedagogiske læringsmiljøet på en måte som fremmer elevens mestringsstro. Kjennetegn på en læringsorientert (mestringsorientert) læringskultur er blant annet at:

<sup>19</sup> Nordahl, Tomas og Terje Overland: Tilpasset opplæring og individuelle opplæringsplaner. Gyldendal Norsk Forlag. 2015; s. 80

<sup>20</sup> ibid. s. 81

<sup>21</sup> <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/tilpasset-opplaring/inkludering-og-fellesskap/>

<sup>22</sup> Nordahl, Tomas og Terje Overland: Tilpasset opplæring og individuelle opplæringsplaner. Gyldendal Norsk Forlag. 2015, s. 84.

- elevene konkurrerer med seg selv
- elevene vet at læring er avhengig av ambisjonene og arbeidsinnsatsen
- elevene vet at læring krever at de prøver og feiler
- elevene er ikke redde for å gjøre feil og de spør om hjelp når de trenger det
- ingen elever ler eller kommer med negative kommentarer når de andre svarer feil
- læreren gir elevene hyppige tilbakemeldinger i læringssituasjonen om hva som er bra og viser dem hvordan de kan forberede seg
- læreren støtter den enkelte elev og er mer opptatt av elevenes suksesser enn av deres nederlag

Forskere er samstemt om at et læringsorientert/mestringsorientert læringsmiljø gir de beste betingelsene for utvikling av positiv skolefaglig selvoppfatning og motivasjon.<sup>23</sup>

#### *En variert og sammenholdt undervisning*

Individualisert undervisning synes å stå relativt sterkt i dagens skole – på bekostning av mer kollektive tilnærminger.<sup>24</sup> Ved individualisert undervisning arbeider elevene ofte alene i store deler av undervisningstiden, mens oppfølging fra lærerne er relativt svak.

Læringsutbyttet ved individualisert undervisning er for de fleste elever dårligere enn ved undervisning i heterogene klasser eller ved anvendelse av samarbeidslæring. Tilpasset opplæring som en sterkt individualisert undervisning har derfor liten støtte i internasjonal forskningsbasert kunnskap om hva som gir et godt læringsutbytte for elevene. Forskning viser at det beste læringsutbyttet blant elevene oppnår lærere som leder læringsprosessen i elevfelleskapet på en tydelig måte. Den godt strukturerte undervisningen med variasjon i klassefelleskapet gir elver det beste læringsutbyttet.

En undersøkelse viser at elver i gjennomsnitt sitter 61 % av undervisningstiden og arbeider alene med oppgaver. I et land som Singapore, som ligger helt på topp i POSA-undersøkelse, brukes om lag 70 % av undervisningstiden til hel-klasse-orienterte arbeidsmåter som formidling, dialog, tilbakemelding og repetisjon.

#### *Kritiske faktorer for å lykkes med implementering av pedagogiske strategier*

I *Tilpasset opplæring og individuelle opplæringsplaner*<sup>25</sup> trekker forfatterne frem at det er en forutsetning for å lykkes med implementering av slike pedagogiske strategier og tilnærminger at det utarbeides konkrete planer for hva som skal gjøres av systematisk arbeid over tid. Videre må lærerne trene og øve dersom dette skal omsettes til god tilpasset opplæring for elevene. Det må omsettes til daglig praksis. Det er en forutsetning at læreren er bevisst på hvilke endringer som kreves, og aktivt innarbeider disse i sine daglige rutiner. Det er godt dokumentert at en lærer har begrenset mulighet til å dokumentere slike forhold alene og senere gjennomføre nødvendige endringer. Samarbeid med andre lærere og andre aktører vil vanligvis være avgjørende for et forbedringsarbeid som gir læringseffekt.<sup>26</sup>

Når en elev har problemer med læring i skolen bør det, som tidligere nevnt, gjøres vurderinger både på individnivå og på systemnivå. Vurderingene som gjøres på systemnivå bør baseres på en pedagogisk analyse av mønstre og sammenhenger i undervisningssituasjonen. Det er avgjørende at den pedagogiske analysen som ligger til grunn for tiltak gjennomføres sammen med kollegaer – og gjerne under veiledning av f.eks. PPT.<sup>27</sup>

<sup>23</sup> Nordahl, Tomas og Terje Overland: *Tilpasset opplæring og individuelle opplæringsplaner*. Gyldendal Norsk Forlag. 2015, s. 85

<sup>24</sup> Nordahl, Tomas og Terje Overland: *Tilpasset opplæring og individuelle opplæringsplaner*. Gyldendal Norsk Forlag. 2015, s. 87

<sup>25</sup> Nordahl, Tomas og Terje Overland: *Tilpasset opplæring og individuelle opplæringsplaner*. Gyldendal Norsk Forlag. 2015, s. 72

<sup>26</sup> Nordahl, Tomas og Terje Overland: *Tilpasset opplæring og individuelle opplæringsplaner*. Gyldendal Norsk Forlag. 2015, s. 69

<sup>27</sup> Nordahl, Tomas og Terje Overland: *Tilpasset opplæring og individuelle opplæringsplaner*. Gyldendal Norsk Forlag. 2015, s. 38

Askim kommune har utarbeidet en egen kvalitetsplan for Askimskolen for årene 2015-2018. Planen angir de områdene skolene i Askim kommune skal fokusere på for å nå målet om oppsiktsvekkende gode resultater. Det er valgt ut to fokusområder i planen: *ledelse* og *læring*. Det er videre satt opp kvalitetskriterier for hvert av de to fokusområdene, med tilhørende kjennetegn på gjennomføring av kvalitetskriteriene. Nedenfor er kvalitetskriteriene med tilhørende kjennetegn satt opp i en tabell<sup>28</sup>:

<b>Ledelse som bidrar til oppsiktsvekkende gode resultater</b>	
<i>Kvalitetskriterier</i>	<i>Kjennetegn</i>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Ledere og delta i medarbeidernes læringsprosesser</li><li>• Sikre et systematisk og støttende læringsmiljø</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Observere og delta i medarbeidernes praksis</li><li>• Gjennomføre coachende samtaler med medarbeiderne</li><li>• Utøve kunnskapsbasert ledelse</li><li>• Gjennomføre lærende møter</li></ul>
<b>Læring som bidrar til oppsiktsvekkende gode resultater</b>	
<i>Kvalitetskriterier</i>	<i>Kjennetegn</i>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Opplæringen er basert på gode systemer</li><li>• Undervisningen har god struktur</li><li>• Barn mestrer sosiale ferdigheter</li><li>• Medarbeidere utvikler egen praksis i klasserommet</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Rutiner for oppfølging av den enkelte elev er utviklet og gjennomført</li><li>• Standarder for planlegging og gjennomføring av læringsøkter er utviklet og gjennomført</li><li>• Sosiale ferdigheter er definert</li><li>• Planlegging, gjennomføring og vurdering sikrer læring av sosiale ferdigheter</li><li>• Medarbeidere observerer hverandres praksis</li></ul>

Gjennom *Kvalitetsplan – Askimskolen 2015-2018* har Askim kommune definert de pedagogiske strategiene som skolene i kommunen skal fokusere på for å sikre et godt læringsutbytte hos elevene, og med det gode resultater. Prosjektet vil legge de kjennetegn for god praksis som planen definerer til grunn, og vurdere på den ene side i hvilken grad planen definerer pedagogiske strategier som fremmer tilpasset opplæring, og på den andre siden i hvilken grad tiltakene i planen er gjennomført ved skolene.

Med bakgrunn i det ovenstående har revisjonen utledet følgende kriterier:

- Ved grunnskolene i Askim kommune bør det være iverksatt pedagogiske strategier som fremmer tilpasset opplæring
- Skoleledelsen skal observere og delta i medarbeidernes praksis
- Skoleledelsen skal gjennomføre coachende samtaler med medarbeiderne
- Skoleledelsen skal utøve kunnskapsbasert ledelse
- Ved skolene skal det gjennomføres lærende møter

<sup>28</sup> Hentet fra *Kvalitetsplan Askimskolen 2015-2018*, Askim kommunes nettsider.

- Skolene skal ha utviklet og gjennomført rutiner for oppfølging av den enkelte elev
- Standarder for planlegging og gjennomføring av læringsøkter er utviklet og gjennomført
- Sosiale ferdigheter skal være definert
- Planlegging, gjennomføring og vurdering skal sikre læring av sosiale ferdigheter
- Medarbeidere i skolene skal observere hverandres praksis

#### Forsvarlig system

§ 13-10 i Opplæringslova slår fast at kommunen skal ha et forsvarlig system for vurdering av om kravene i opplæringslova og forskriftene til loven blir oppfylt – herunder kravet om tilpasset opplæring. I *Ot.prp. nr. 55 – Om lov om endringar i opplæringslova og friskolelova* heter det at skoleeieren har «...ansvaret for å ha et system som gir skoleeigaren/styret tilstrekkeleg informasjon om krava i lov og forskrift blir oppfylte. Dei har også ansvaret for at den intern kommunikasjonen og rapporteringa mellom ulike ansvars og vedtaksnivå fungerer. Dette er ein foresetnad for å kunne oppfylle dei pliktene dei er pålagde»<sup>29</sup>. I lovforslaget legges det til grunn at skoleeieren skal stå fritt til å utforme sitt eget system tilpasset lokale forhold. Kravet er at et forsvarlig system skal være egnet til å avdekke eventuelle forhold som er i strid med lovverket, og som sikrer at det blir iverksatt adekvate tiltak der det er nødvendig.

Utdanningsdirektoratet lister i sin veileder *Forsvarlig system § 13-10 – Veileder om kravet til skoleiere* opp noen elementer som bør inngå i et forsvarlig system:

- Oversikt over lover, forskrifter og relevante styringsdokumenter i forhold til regelverkets gjennomføring
- Beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, organisering og myndighetsfordeling (eks: delegasjonsreglement). Ansvarslinjene og myndighetsfordelingen mellom de ulike ansvarsnivåene må være klargjort.
- Rutiner for å sikre at alle i virksomheten har kompetanse til å vurdere regelverket og til å ivareta oppgaver de er gitt i systemet som ledd i skoleiers oppfyllelse av regelverket
- Rutiner for å sikre informasjonsflyt i virksomheten for rapporteringer og tilbakemeldinger.
- Beskrivelse av rutiner eller andre tiltak som er egnet for å bekrefte god tilstand – og/eller avdekke og forebygge manglende overholdelse av gjeldende lover og forskrifter.
- Beskrivelse av rutiner for å rette opp og forbedre forhold som er oppdaget, samt rutiner for oppfølging av ulike kvalitetsvurderinger.
- Beskrivelse av rutiner for oppfølging av kritiske områder i opplæringsvirksomheten.
- Beskrivelse av ledelsesansvar for gjennomgang, oppdatering og bruk av systemet for å sikre at det fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig forbedring i virksomheten.

Systemet skal kunne dokumenteres skriftlig.

Utdanningsdirektoratet skriver i sin veiledning at ett av hovedformålene med kravene til et slikt forsvarlig system er å bidra til kvalitetsutvikling hos skoleeierne. Systemet er primært et kvalitetssikringssystem, men det vil også kunne være et hensiktsmessig verktøy for kvalitetsutvikling. Systemet bør utarbeides slik at det tilfører skoleeier en merverdi – ikke bare i forhold til etterlevelse av lover og forskrifter, men også for å forbedre kvaliteten i skolen og sikre kontroll i egen virksomhet. Utdanningsdirektoratet understreker viktigheten i at systemet knyttes opp mot kravet om skolebasert vurdering.

Kommunens forsvarlige system for oppfølging av krav i opplæringsloven var gjenstand for tilsyn fra Fylkesmannen i Østfold høsten 2018 / vinteren 2019. Revisjonen vil derfor ikke vurdere kommunens kvalitetssystem på opplæringsområdet som helhet, men vil gå nærmere inn på enkelte deler relatert til rutiner/systemer knyttet til tilpasset opplæring.

<sup>29</sup> Ot.prp. nr. 55 (2003-2004) - Om lov om endringar i opplæringslova og friskolelova, s. 18



Med utgangspunkt i det ovenstående har revisor utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen skal ha et forsvarlig system som sikrer at bestemmelsene om tilpasset opplæring overholdes.

Vurdering av elevenes behov for spesialundervisning

Revisor tar utgangspunkt i opplæringslovens § 5-4:

**§ 5-4. Nærmere om saksbehandlingen i samband med vedtak om spesialundervisning**

Eleven eller foreldra til eleven kan krevje at skolen gjer dei undersøkingar som er nødvendige for å finne ut om eleven treng spesialundervisning, og eventuelt kva opplæring eleven treng.<sup>1</sup> Undervisningspersonalet skal vurdere om ein elev treng spesialundervisning, og melde frå til rektor når slike behov er til stades. Skolen skal ha vurdert og eventuelt prøvd ut tiltak innanfor det ordinære opplæringstilbodet med sikte på å gi eleven tilfredsstillande utbytte før det blir gjort sakkunnig vurdering.

Før det blir gjort sakkunnig vurdering og før det blir gjort vedtak om å setje i gang spesialundervisning, skal det innhentast samtykke frå eleven eller frå foreldra til eleven. Med dei avgrensingane som følgjer av reglane om teieplikt<sup>2</sup> og § 19 i forvaltningslova,<sup>3</sup> har eleven eller foreldra til eleven rett til å gjere seg kjende med innhaldet i den sakkunnige vurderinga og til å uttale seg før det blir gjort vedtak.

Tilbod om spesialundervisning skal så langt råd er, formast ut i samarbeid med eleven og foreldra til eleven, og det skal leggjast stor vekt på deira syn.

0 Endra med lov 21 juni 2013 nr. 98 (ikr. 1 aug 2013 iflg. res. 21 juni 2013 nr. 685).

1 Jf. fvl. § 17.

2 Jf. fvl. §§ 13 iflg.

3 Lov 10 feb 1967.

Første del av første ledd vil bli behandlet i tilknytning til problemstilling 3 i denne rapporten. Det samme gjelder andre og tredje ledd. I denne omgang konsentrerer revisor seg om bestemmelsene som sier at:

*Undervisningspersonalet skal vurdere om ein elev treng spesialundervisning, og melde frå til rektor når slike behov er til stades. Skolen skal ha vurdert og eventuelt prøvd ut tiltak innanfor det ordinære opplæringstilbodet med sikte på å gi eleven tilfredsstillande utbytte før det blir gjort sakkunnig vurdering.*

Utdanningsdirektoratet utdyper bestemmelsen på sine nettsider – i Veilederen Spesialundervisning, under kapittelet *Ordinær opplæring – bekymringsfasen – fase 1*.<sup>30</sup>

Utdanningsdirektoratet skriver at skoleeier bør ha et system for hvilke kartlegginger skolen skal gjøre slik at dette samsvarer med PP-tjenestens forventning ved en eventuell videre henvisning til eleven. Direktoratet skriver videre at forhold ved eleven som er knyttet til faglig og sosial fungering i stor grad kan kartlegges av lærerne ved skolen. Skolen skal også gjøre sine egne kartlegginger og vurderinger rundt forhold ved den ordinære opplæringen og læringsmiljøet som eleven er en del av. Skolen bør vurdere både individfaktorer og systemfaktorer før det foretas en eventuell henvisning til PPT. Det bør være en felles forståelse blant lærere om at dette er deres oppgave, og det må være kjent hva slags kartlegginger som kan være aktuelle og hvor materiellet er tilgjengelig.

Utdanningsdirektoratet trekker også fram at det i arbeid med å sette i verk tiltak for elever som strever faglig og/eller sosialt er nødvendig at det er satt av tid til lokalt arbeid med læreplaner, slik at undervisningspersonalet har en felles forståelse for hva eleven skal lære. Undervisningspersonalet må også være bevisst på hvordan det skal legges til rette for dette gjennom ulike typer organiseringer, arbeidsmåter og progresjon.

Med bakgrunn i ovenstående har revisjonen utledet følgende revisjonskriterier:

- Det bør være en felles forståelse blant lærere ved skolen om at det er deres oppgave å vurdere forhold ved eleven som er knyttet til faglig og sosial fungering

<sup>30</sup> <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/sarskilte-behov/spesialundervisning/Spesialundervisning/Fase-1/>

- Skoleeier bør ha et system for hvilke kartlegginger skolen skal gjøre ved undersøkelse av om elever får tilfredsstillende utbytte av ordinær opplæring
- Det må være kjent hva slags kartlegginger som kan være aktuelle og hvor materiellet er tilgjengelig
- Undervisningspersonalet skal melde fra til rektor når behov for spesialundervisning er til stede
- Skolen bør vurdere både individfaktorer og systemfaktorer før det foretas en eventuell henvisning til PPT
- Skolen skal ha vurdert og prøvd ut tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet før sakkyndig vurdering gjennomføres
- Tiltakene som prøves ut bør evalueres før en eventuell henvisning til PPT
- Det bør være satt av tilstrekkelig tid til lokalt arbeid med læreplaner i arbeidet med å sette i verk tiltak for elever som strever faglig og/eller sosialt, slik at undervisningspersonalet har en felles forståelse for hva eleven skal lære
- Kommunen skal ha et forsvarlig system som sikrer at bestemmelsene om vurdering av elevers behov om spesialundervisning overholdes

#### Tidlig innsats

Revisor tar utgangspunkt i opplæringslovas § 1-3, andre ledd

Andre ledd i denne bestemmelsen inneholder en klar og konkret bestilling til kommunene

#### **§ 1-3. Tilpassa opplæring og tidleg innsats<sup>1</sup>**

Opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven, lærlingen,<sup>2</sup> praksisbrevkandidaten og lærekandidaten.<sup>2</sup>

På 1. til 4. årstrinn skal kommunen sørge for at den tilpassa opplæringa i norsk eller samisk<sup>3</sup> og matematikk mellom anna inneber særleg høg lærartettleik, og er særleg retta mot elevar med svak dugleik i lesing og rekning.

0 Føyd til med lov 20 juni 2008 nr. 48 (ikr. 1 aug 2008 iflg. res. 20 juni 2008 nr. 621), tidlegare § 1-3 vart ny § 1-5, endra med lover 19 juni 2009 nr. 94 (ikr. 1 aug 2009 iflg. res. 19 juni 2009 nr. 675), 17 juni 2016 nr. 67 (ikr. 1 aug 2016 iflg. res. 17 juni 2016 nr. 673). Vert endra med lov 8 juni 2018 nr. 27 (ikr. 1 aug 2018 iflg. res. 8 juni 2018 nr. 825).

1 Jf. § 2-13. – Sml. lov 4 juli 2003 nr. 84 § 3-4a.

2 Jf. § 3-13, § 4-1 og § 4A-12.

3 Jf. GrL. § 108 og lov 12 juni 1987 nr. 56.

om at tidlig innsats på 1. til 4. årstrinn skal sikres blant annet gjennom høy lærertetthet. Revisor vil undersøke om kommunen har iverksatt tiltak som sikrer høy lærertetthet på årstrinnene, eventuelt andre tiltak som skal styrke den tilpassede opplæringen på 1. til 4. årstrinn.

Med bakgrunn i ovenstående har revisjonen utledet følgende revisjonskriterium:

- Askim kommune bør ha iverksatt tiltak for å styrke den tilpassede opplæringen på 1. til 4. trinn spesielt
- Askim kommune bør ha rutiner for at elever som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning raskt får egnet intensiv opplæring

## PPT som bidragsyter til tilpasset opplæring i skolene

### Revisjonen tar utgangspunkt i opplæringslovens § 5-6

#### § 5-6. Pedagogisk-psykologisk teneste

Kvar kommune<sup>1</sup> og kvar fylkeskommune<sup>1</sup> skal ha ei pedagogisk-psykologisk teneste. Den pedagogisk-psykologiske tenesta i ein kommune kan organiserast i samarbeid med andre kommunar eller med fylkeskommunen.

Tenesta skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å leggje opplæringa betre til rette for elevar med særlege behov. Den pedagogisk-psykologiske tenesta skal sørge for at det blir utarbeidd sakkunnig vurdering der lova krev det.<sup>2</sup> Departementet kan gi forskrifter om dei andre oppgåvene til tenesta.

<sup>1</sup> Jf. lov 25 sep 1992 nr. 107; lov 22 juni 2018 nr. 83 (ikke ikr.).

<sup>2</sup> Jf. § 5-3.

I forbindelse med behandling av ny felles lov om grunnskole og videregående opplæring understreket departementet at de – i motsetning til utvalget som utarbeidet NOU 1995:18 – at loven ikke bare skulle klargjøre PP-tjenestens ansvar for det individrettede arbeidet, men at også ansvaret for det systemrettede arbeidet måtte komme til uttrykk i loven.<sup>31</sup> Loven inneholder dermed fortsatt i dag en bestemmelse som sier at tjenesten skal «...hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å leggje opplæringa betre til rette for elevar med særlege behov.» Det er gjennomført undersøkelser som viser at PPT i for liten grad er tilgjengelig for slikt systemrettet arbeid.<sup>32</sup>

For å hjelpe kommuner og fylkeskommuner til å utvikle PP-tjenesten har Utdanningsdirektoratet utformet fire kvalitetskriterier for PP-tjenesten<sup>33</sup>:

- PP-tjenesten er en faglig kompetent tjenestene
- PP-tjenesten er tilgjengelig og medvirker til helhet og sammenheng
- PP-tjenesten arbeider forebyggende
- PP-tjenesten bidrar til tidlig innsats

Direktoratet angir videre en rekke strategier som kan bidra til å støtte opp om disse kriteriene.

Revisjonen vil legge kvalitetskriteriene og tilhørende strategier til grunn for vurdering av om PPT hjelper skolene i arbeidet med tilpasset opplæring.

Med dette som utgangspunkt har revisjonen utledet følgende revisjonskriterier:

- PPT i Askim kommune bør ha kompetanse til å hjelpe skolen i arbeidet med organisasjons- og kompetanseutvikling.
- PPT i Askim kommune skal være tilgjengelig og medvirke til helhet og sammenheng.
- PPT i Askim kommune bør arbeide forebyggende og bidra til tidlig innsats

#### Medvirkning og samarbeid med elever og foreldre

Revisjonen tar utgangspunkt i opplæringslovens § 1-1, opplæringslovens § 13-3d, opplæringslovens kapittel 11, forskrift til opplæringsloven kapittel 20 og opplæringslovens § 5-4.

Allerede i opplæringslovens formålsparagraf, § 1-1, legges det vekt på at opplæringen i skolen skal skje i samarbeid og forståelse med hjemmet. I § 13-3d slås det videre fast at kommunen har en plikt til å sørge for samarbeid med foreldre i grunnskolen.

#### Lovpålagte samarbeidsorganer

I opplæringslovens kapittel 11 angis hvilke samarbeidsorganer skolene skal ha og elevens og foresattes representasjon i disse.

<sup>31</sup> Ot.prp.nr. 46 (1997-1998) Om lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslov)

<sup>32</sup> Wendelborg mfl. (2015): Mot et større mangfold? Systemrettet arbeid og tilpasset opplæring i kommuner med lavt omfang av spesialundervisning. NTNU og Hustad m.fl. (2013): Kompetanse i PP-tjenesten - til de nye forventningene? Nordlandsforskning

<sup>33</sup> <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/samarbeid/pp-tjenesten/kvalitetskriterium-i-pp-tenesta/>

Opplæringslovens § 11-1 slår fast at det ved hver grunnskole skal være et samarbeidsutvalg. Utvalget skal blant annet ha to representanter for foreldrerådet og to for elevene. Samarbeidsutvalget har rett til å uttale seg i alle saker som gjelder skolen. Videre slår § 9 A-9 tredje ledd fast at samarbeidsutvalget skal holdes orientert om alt som er viktig for skolemiljøet, og så tidlig som mulig tas med i arbeidet med skolemiljøtiltak.

Opplæringslovens § 11-1a slår fast at det ved hver grunnskole skal være et skolemiljøutvalg. Elevene og foreldrerådet skal være representert i utvalget, og sammensetningen skal være slik at representantene for elevene og foreldrene til sammen utgjør flertall. Samarbeidsutvalget kan selv være skolemiljøutvalg. Det må i så tilfelle oppnevnes tilleggsrepresentanter fra elever og foreldre slik at disse samlet får flertall. Skolemiljøutvalget skal medvirke til at skolen, de ansatte, elevene og foreldrene tar aktivt del i arbeidet for å skape et godt skolemiljø. Skolemiljøutvalget har rett til å uttale seg i alle saker som gjelder skolemiljøet, jf. opplæringslovens kapittel 9a.

Opplæringslovens § 11-2 slår fast at det ved hver grunnskole skal være et elevråd, henholdsvis for årstrinnene 5-7 og for årstrinnene 8-10. Rådet skal blant annet kunne uttale seg til og komme med forslag i saker som gjelder elevenes nærmiljø.

Opplæringslovens § 11-4 slår fast at det ved hver grunnskole skal være et foreldre råd der alle foreldre som har barn ved skolen er medlemmer. Foreldrerådet skal fremme fellesinteressene til foreldrene og medvirke til at elever og foreldre tar aktivt del i å skape et godt skolemiljø. Foreldrerådet skal videre arbeide for å skape godt samhold mellom hjemmet og skolen, legge forholdene til rette for trivsel og positiv utvikling hos elevene og skape kontakt mellom skolen og lokalsamfunnet. Foreldrerådet skal velge et arbeidsutvalg bestående av to representanter med personlige vararepresentanter til samarbeidsutvalget.

Med dette som utgangspunkt har revisjonen utledet følgende revisjonskriterium:

- Skolene i Askim kommune skal ha etablert lovpålagte organer for samarbeid med elever og foreldre

#### *Foreldresamarbeid gjennom opplæringsåret*

I forskrift til opplæringsloven § 20-3 utdypes nærmere krav til foreldresamarbeid i grunnskolen.

Skolen skal holde kontakt med foreldrene gjennom opplæringsåret.

I begynnelsen av hvert opplæringsår skal det avholdes et foreldremøte der foreldrene informeres om skolen, innholdet i opplæringen, foreldrenes medvirkning, rutiner og annen informasjon som er relevant for foreldrene.

Minst to ganger i året har foreldrene rett til en planlagt og strukturert samtale med kontaktlæreren om hvordan eleven arbeider daglig og elevens kompetanse i fagene. I tillegg skal kontaktlæreren samtale med foreldrene om utviklingen til eleven i lys av opplæringslovens formålsparagraf, samt generell del og prinsipper for opplæringen i læreplanverket. Samtalen skal videre klargjøre hvordan eleven, skolen og foreldrene skal samarbeide for å legge til rette for læringen og utviklingen til eleven. Eleven kan være med i samtalen med foreldrene – etter fylte 12 år har eleven rett til å være med i samtalen. Det vises til at samtalen kan sees i sammenheng med underveisvurderingen beskrevet i forskriftens kapittel 3.

Forskriftens § 20-3 angir også konkrete situasjoner der foreldrene skal få muntlig eller skriftlig varsling eller informasjon:

- om elevens fravær
- dersom det er fare for at det ikke er grunnlag for vurdering i fag, orden og oppførsel
- eleven og foreldrene sine rettigheter etter opplæringsloven og forskriften
- annen viktig informasjon om eleven, medmindre denne er underlagt taushetsplikt etter annen lovgivning.

Med dette som utgangspunkt har revisor utledet følgende revisjonskriterier:

- Skolene i Askim kommune skal i starten av hvert opplæringsår avholde foreldremøte

- Kontaktlærer skal minst to ganger per år gjennomføre en planlagt og strukturert samtale med foreldrene
- Skolene bør ha rutiner for varsling om elevens fravær
- Skolene bør ha rutiner for å varsle foresatte ved manglende grunnlag for vurdering i fag, orden og oppførsel, eller dersom eleven kan få karakterene nokså godt eller lite godt i orden og oppførsel.
- Kommunen/skolene bør ha rutiner for at foreldre får muntlig eller skriftlig informasjon om eleven og foreldrene sine rettigheter
- Kommunen/skolene bør ha rutiner for informasjonsutveksling med foreldre om annen viktig informasjon om eleven

#### *Foreldresamarbeid i saker om spesialundervisning*

Opplæringslovens § 5-3 fjerde ledd angir krav til innholdet i den sakkyndige vurderingen. Siste ledd i paragrafen gir føringer for vedtaket kommunen skal fatte om spesialundervisning – sett opp mot sakkyndig vurdering. Paragrafen sier:

Dersom vedtaket frå kommunen eller fylkeskommunen avvik frå den sakkunnige vurderinga, skal grunngivinga for vedtaket<sup>4</sup> blant anna vise kvifor kommunen eller fylkeskommunen meiner at eleven likevel får eit opplæringstilbod som oppfyller retten etter § 5-1.

§ 5-1 – Rett til spesialundervisning – gir elever som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet rett til spesialundervisning.

Tilbud om spesialundervisning skal utformes som enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Dette gir elver/foresatte rett og mulighet til å klage på vedtaket. Dersom vedtak om spesialundervisning avviker fra anbefaling i sakkyndig vurdering vil kommunens begrunnelse for avviket utgjøre et viktig grunnlag for foreldrenes mulighet for utforming av en formell klage på vedtaket.

Opplæringslovens § 5-4 angir noen konkrete føringer for foreldresamarbeid i saker om spesialundervisning.

For det første kan eleven eller elevens foreldre kreve at skolen gjør nødvendige undersøkelser for å finne ut om eleven trenger spesialundervisning, og eventuelt hva slags opplæring eleven trenger. Dersom eleven eller foreldrene krever dette *skal* undervisningspersonale foreta nødvendige undersøkelser.

For det andre skal det innhentes samtykke fra eleven eller foreldrene før sakkyndig vurdering gjennomføres, og før vedtak om spesialundervisning fattes.

For det tredje skal spesialundervisningen så langt det lar seg gjøre, utformes i samarbeid med eleven og elevens foreldre. Dette innebærer at PP-tjenesten har plikt til å rådføre seg med eleven/foreldrene i arbeidet med å utforme tilbud om spesialundervisning. Det skal legges stor vekt på deres syn. Likeledes har skolen (vedtaksorganet) også en plikt til å rådføre seg med foreldre/eleven dersom tilrådingen fra PP-tjenesten ikke følges.<sup>34</sup>

I veileder til spesialundervisning trekkes det i *Kapittel 4. Ordinær opplæring – bekymringsfasen – fase 1*, fram at det kan være naturlig å ta opp bekymringer en lærer har med eleven selv og/eller foreldrene. Videre skriver Utdanningsdirektoratet at det er viktig å være i dialog med foreldrene slik at de er innforstått med det arbeidet som skolen gjør. Askim kommune har innarbeidet dette i Askimmodellen, under første del av handlingshjulet som omhandler skolens interne prosesser som punktet «Samtaler elev-foresatte».

Med dette som utgangspunkt har revisjonen utledet følgende revisjonskriterier:

- Skolen bør ha dialog med foreldrene under arbeidet som gjøres i «bekymringsfasen»
- Vedtak om spesialundervisning som avviker fra anbefaling i sakkyndig vurdering skal begrunnes ift. § 5-1 i opplæringsloven.

<sup>34</sup> Jf. Ot.prp.nr. 46 (1997-1998) Om lov om grunnskolen og den vidaregående opplæringa (opplæringslov); merknad til § 5-4.

- Kommunen bør ha rutiner for å sikre at skolen foretar de undersøkelser som er nødvendige for å finne ut om eleven trenger spesialundervisning, når eleven eller foreldrene krever det.
- Kommunen/skolene skal innhente samtykke fra foreldre før det gjennomføres sakkyndig vurdering, og før det fattes vedtak om spesialundervisning.
- PPT skal rådføre seg med elevens foreldre i utarbeidelsen av tilbud om spesialundervisning
- Skolen skal rådføre seg med elevens foreldre i utarbeidelsen av tilbud om spesialundervisning



**Henningsmoen Sten Morten**

---

**Fra:** Frank Westby <frank.westby@askim.kommune.no>  
**Sendt:** mandag 20. mai 2019 11:42  
**Til:** Henningsmoen Sten Morten  
**Kopi:** Larsen Frank Willy; Synnøve Rambek  
**Emne:** SV: Oversendelse av forvaltningsrevisjonsrapport til rådmannens gjennomgang  
**Vedlegg:** Forvaltningsrevisjonsrapport mai 2019.docx  
**Kategorier:** Arkivert i ePhorte

Hei!

Vedlagt tilbakemelding fra Rådmann i Askim kommune.

Med vennlig hilsen Frank Westby  
Virksomhetsleder Askimskolen

---

**Fra:** Henningsmoen Sten Morten <stehen@fredrikstad.kommune.no>  
**Sendt:** onsdag 15. mai 2019 14.11.44  
**Til:** Synnøve Rambek  
**Kopi:** Frank Westby; ASK Postboks Postmottak; Larsen Frank Willy  
**Emne:** Oversendelse av forvaltningsrevisjonsrapport til rådmannens gjennomgang

Viser til tidligere dialog med virksomhetsleder Frank Westby.

Forvaltningsrevisjonsrapporten ble oversendt virksomhetsleder 11.4.2019. Virksomhetsleder har i dialog med undertegnede gitt tilbakemelding om at han ikke har hatt anledning til å gå grundig gjennom rapporten ennå.

De enkelte intervjuer som er gjennomført er verifisert underveis, bortsett fra ved en av skolene – der vi ikke har fått tilbakemelding.

Vi har forståelse for at bygging av ny kommune båndlegger mye tid. Vi har allikevel nå besluttet at vi sender rapporten til behandling i kontrollutvalgets møte 3. juni da neste møte ikke er før i oktober. Vi er klar over at dette medfører en svært kort frist for tilbakemelding for rådmannen. Vi gjør da også oppmerksom på at rådmannen har anledning til å legge ved en uttalelse til bystyrets behandling av rapporten etter sommeren.

Revisjonens forslag til anbefalinger fremkommer nå av rapportens sammendrag og delkapitler 4.10 og 5.7. Revisjonen ønsker en tilbakemelding på rapportens konklusjoner og anbefalinger, og hvordan kommunen vil behandle rapportens anbefalinger.

Deres tilbakemelding innarbeides i rapporten før den blir behandlet i kontrollutvalget 03.06.2019. Revisjonen har frist for levering til kontrollutvalgets sekretariat mandag 20. mai. **Det gis derfor en frist til 20.05.2019, innen 12:00, for deres svar.**

Rapporten legges frem for bystyret når den er sluttbehandlet i kontrollutvalget.

Er ytterligere informasjon om rapporten ønskelig, står revisjonen til disposisjon.

-----  
Med vennlig hilsen

Sten Morten Henningsmoen  
Forvaltningsrevisor  
Indre Østfold Kommunerevisjon IKS

Mob: 45 25 29 53  
E-post: [stehen@fredrikstad.kommune.no](mailto:stehen@fredrikstad.kommune.no)

**Forvaltningsrevisjonsrapport mai 2019;  
Spesialundervisning – tidlig innsats og medvirkning**

Tilbakemelding fra Rådmann I Askim kommune

Revisjonen gir totalt 14 anbefalinger, fordelt på to problemstillinger. Nedenfor presenteres problemstillingene med tilhørende anbefalinger og rådmannens kommentarer.

**Problemstilling 1:**

*Har kommunen rutiner/system som ivaretar kravet om tilpasset opplæring og vurdering av elevenes behov for spesialundervisning? – herunder:*

- a) Har kommunen iverksatt tiltak for å ivareta krav om tidlig innsats?*
- b) Bidrar PPT aktivt i arbeidet med tilpasset opplæring?*
- c) Er systemene kjent og implementert i aktuelle virksomheter?*

Anbefalinger:

*1: Revisjonen anbefaler at kommunen opprettholder et samlet fokus på kvalitetsutvikling i arbeidet med tilpasset opplæring innenfor de områder skolene har arbeidet med, samtidig som det gis rom for egne tilpasninger og satsinger på den enkelte skole for å ivareta skolens egne forutsetninger.*

Kommentar: Anbefalingen støttes.

*2: Revisjonen anbefaler kommunen å legge til rette for at skolene kan opprettholde ledelsesressurser til å følge opp og koordinere kvalitetsarbeidet ved skolene.*

Kommentar: Anbefalingen støttes.

*3: Revisjonen anbefaler at kommunen etablerer en mer formalisert dialog med skolene for å sikre at skoleeier har tilstrekkelig oversikt over skolenes oppfølging av krav i regelverket på området.*

Kommentar: Anbefalingen støttes.

*4: Revisjonen anbefaler at kommunen og skolene systematisk benytter en form for risikoanalyse for å avdekke utfordringer og forbedringsområder ved den enkelte skole.*

Kommentar: Det er en tett dialog mellom skoleeier og rektorer/lederteam ved den enkelte skole. På disse arenaene er det en kontinuerlig dialog om utfordringer og forbedringsområder. Disse følges opp av ledelsen på den enkelte skole.

*5: Revisjonen anbefaler kommunen å vurdere en mer aktiv koordinering av kommunens system for kartlegginger for vurdering av behov for spesialundervisning.*

Kommentar: Andelen elever som får vedtak om spesialundervisning er høy, også høyere enn sammenlignbare kommuner. Det er en målsetting at andelen skal reduseres og at det skal gis mer og bedre tilpasset opplæring.

*6: Revisjonen anbefaler at skolene har et fortsatt fokus på systemperspektiv i vurdering av behov for spesialundervisning.*

Kommentar: Anbefalingen støttes.

*7: Revisjonen anbefaler at kommunen tar initiativ til en koordinert forberedelse til fagfornyelse / nye læreplaner som trer i kraft fra høsten 2020.*

Kommentar: Anbefalingen støttes.

*8: Revisjonen anbefaler kommunen å etablere tilbud om tidlig innsats innen regning ved skolene, for å tilfredsstillende kravet om tidlig innsats i Opplæringslova.*

Kommentar: Anbefalingen støttes.

*9: Kommunen bør vurdere tiltak som i større grad sikrer et aktivt samarbeid mellom skoler og PPT i oppmerksomhetsfasen og arbeidet med tidlig innsats.*

Kommentar: Anbefalingen støttes.

### **Problemstilling 2:**

***Har kommunen en tilfredsstillende og enhetlig praksis for medvirkning og samarbeid med elever og foreldre, herunder i forbindelse med saker om spesialundervisning?***

Anbefalinger:

*10: Revisjonen anbefaler at kommunen bør gå gjennom sin praksis vedrørende informasjon om organer for elev- og foreldremedvirkning i kvalitetsystem og på kommunens nettsider for å sikre at denne informasjonen er oppdatert.*

Kommentar: Anbefalingen støttes.

*11: Revisjonen anbefaler kommunen å ha et fortsatt fokus på foreldremedvirkning i føroppmeldingsfasen i saker om spesialundervisning, og at dette arbeidet følges opp på virksomhetsnivå.*

Kommentar: Anbefalingen støttes.

*12: Revisjonen anbefaler kommunen å iverksette tiltak som sikrer at det fattes enkeltvedtak i alle saker om spesialundervisning der det foreligger sakkyndig vurdering.*

Kommentar: Noe av hensikten med Askimmodellen er å sikre et systemisk perspektiv, og på den måten sikre at flere får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Det arbeidet kan i enkelte tilfeller bety at en sakkyndig vurdering ikke ender opp med et vedtak om spesialundervisning.

*13: Revisjonen anbefaler at kommunen utarbeider rutiner som tydeliggjør skolens plikt til å undersøke elevers behov for spesialundervisning når foreldre krever det, og at saken da skal henvises til PPT for sakkyndig vurdering.*

Kommentar: Det henvises nok en gang til Askimmodellen. Når det vurderes om en elev får tilfredsstillende utbytte av opplæringen eller ikke, så er det ingen automatikk i at det skal utarbeides en sakkyndig vurdering. I denne prosessen er det avgjørende viktig med et godt samarbeid med foresatte.

*14: Revisjonen anbefaler at kommunen utarbeider rutine og praksis for å innhente samtykke fra foresatte før vedtak om spesialundervisning fattes.*

Kommentar: Anbefalingen støttes.