

FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT

MARKER KOMMUNE

03.06.21

Spesialundervisning og tilpasset opplæring

Innhold

1	Forord og prosjektmandat	4
2	Sammendrag	5
3	Gjennomføring av prosjektet.....	7
3.1	Problemstillinger	7
3.2	Avgrensning av prosjektet	7
3.3	Revisjonskriterier	7
3.4	Revisjonsmetoder.....	7
4	Tilpasset opplæring.....	9
4.1	Revisjonskriterier	9
4.2	Revisors undersøkelse	11
4.2.1	Vurdering av læringsutbytte og gjennomføring av tiltak innenfor rammen av den ordinære opplæringen.....	11
4.2.2	Tidlig innsats.....	16
4.2.3	Lærernorm.....	17
4.3	Revisors vurderinger	18
4.3.1	Vurdering av læringsutbytte og gjennomføring av tiltak innenfor rammen av den ordinære opplæringen.....	18
4.3.2	Fange opp og gi intensiv opplæring til elever som står i fare for å henge etter i lesing, skriving og regning på 1. til 4. trinn.....	20
4.3.3	Lærernorm.....	20
4.4	Revisors konklusjon og anbefalinger.....	21
5	Spesialundervisning.....	22
5.1	Revisjonskriterier	22
5.2	Revisors undersøkelse	24
5.2.1	KOSTRA-tall om spesialundervisning i Marker kommune	24
5.2.2	Avdekking av behov for spesialundervisning og praksis for henvisning til PPT.	24
5.2.3	Innhenting av samtykke.....	25
5.2.4	Sakkyndig vurdering	26
5.2.5	Enkeltvedtak om spesialundervisning	26
5.2.6	Individuell opplæringsplan (IOP)	27
5.2.7	Gjennomføring og evaluering av spesialundervisning	29
5.3	Revisors vurderinger	32
5.3.1	Henvisning til PPT og sakkyndig vurdering	32
5.3.2	Enkeltvedtak om spesialundervisning	32
5.3.3	Individuell opplæringsplan (IOP) og vektlegging av elevens og foreldrenes syn i utforming av spesialundervisning.	33
5.3.4	Gjennomføring og evaluering	33

5.4 Revisors konklusjon og anbefalinger.....	34
6 Rådmannens uttalelse.....	35
7 Kildehenvisninger.....	36

1 Forord og prosjektmandat

Revisjonen skal i henhold til kommuneloven¹ utføre forvaltningsrevisjon. Etter loven innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Østre Viken kommunerevisjon IKS gjennomfører forvaltningsrevisjon i tråd med god kommunal revisjonsskikk. God kommunal revisjonsskikk er å følge RSK 001; Standard for forvaltningsrevisjon, utarbeidet av Norges kommunerevisorforbund (NKRF). Dette innebærer blant annet at rapporten skal skille klart mellom hva som er innsamlet data og hva som er revisjonens vurderinger. Det skal være en tydelig sammenheng mellom problemstillinger, faktaopplysninger², vurderinger, konklusjoner og eventuelle anbefalinger.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført på bakgrunn av plan for forvaltningsrevisjon vedtatt i kontrollutvalget og kommunestyret i Marker kommune, jamfør vedtak i sak 19/5 i kontrollutvalgets møte 14.02.2019, samt vedtak i sak 19/016 i kommunestyrets møte 26.03.2019.

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

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført etter vedtatt prosjektbeskrivelse i tidsrommet august 2020 - mai 2021. Prosjektarbeidet skulle opprinnelig startet i mars 2020, men ble i samråd med administrasjonen og kontrollutvalget utsatt til å startes i løpet av august på bakgrunn av Covid-19 pandemien (sak PS 20/13 i kontrollutvalget). Det ble ikke fastsatt nytt tidspunkt for når rapporten skulle leveres, men revisjonen estimerte at rapporten skulle leveres til KU-møtet i februar 2021. Beklageligvis ble denne leveransen til kontrollutvalget forsinket grunnet interne ressursutfordringer hos revisjonen.

Vi har kvalitetssikret faktagrunnlaget underveis, både gjennom verifisering av intervjuer og øvrige faktaopplysninger i rapporten, slik at eventuelle feil eller misforståelser er rettet opp. Rådmannens uttalelse til rapporten fremgår av kapittel 6.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Casper Støten. I tillegg har regnskapsrevisor Lene Eilertsen deltatt i informasjonsinnsamlingen. Revisorenes habilitet og uavhengighet er vurdert opp mot kommunen og den undersøkte virksomheten, og revisjonen finner de habile til å utføre prosjektet.

Revisor vil takke rektor ved Marker skole og andre som har deltatt i forvaltningsrevisjonen, for konstruktivt samarbeid i forbindelse med prosjektarbeidet.

Østre Viken Kommunerevisjon IKS
Rolvøy 03.06.2021

Jolanta Betker (sign.)
oppdragsansvarlig revisor

Casper Støten (sign.)
utførende forvaltningsrevisor

¹ Kommunelovens kapittel 23 jfr. § 23-3, samt kapittel 24, jfr. § 24-2.

² Fakta er en gjengivelse av informasjonen vi har fått tilgang til gjennom datainnsamlingen.

2 Sammendrag

I denne forvaltningsrevisjonen har revisjonen undersøkt i hvilken grad Marker kommune tilrettelegger for at det gjennomføres tilpasset opplæring og spesialundervisning i henhold til lovkrav og statlige føringer.

Revisjonens gjennomføring

Revisjonen har i hovedsak lagt til grunn opplæringsloven, forskrift til opplæringsloven og utdanningsdirektoratets veileder for spesialundervisning som kilder for revisjonskriterier i denne forvaltningsrevisjonen.

Dataene som ligger til grunn for revisjonens vurderinger er hentet inn gjennom intervjuer av ansatte, dokumentanalyse, kontroll av saksmapper for elever med spesialundervisning samt to spørreundersøkelser; en til lærere ved skolen og en til foreldre/foresatte av elever som mottar spesialundervisning.

I rapporten presenteres avgrensninger, kilder for revisjonskriterier og metodebruk i kapittel 3 «Gjennomføring av prosjektet». Revisjonskriterier, datagrunnlag, vurderinger/konklusjon og tilknyttede anbefalinger for hver av de to problemstillingene fremkommer under kapittel 4 «Tilpasset opplæring» og kapittel 5 «Spesialundervisning».

Revisjonens funn, konklusjoner og anbefalinger

Tilpasset opplæring

Revisjonen vurderer at våre undersøkelser i all hovedsak viser at Marker skole sikrer at lærerne systematisk og løpende vurderer om alle elever har tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Funnene viser også at skolen sikrer at arbeidsmåter, vurderingspraksis og læringsmiljø blir vurdert for elever som ikke har tilfredsstillende utbytte, og at det settes inn tiltak innenfor tilpasset opplæring for disse. Imidlertid indikerer funnene at elever med stort læringspotensial i mindre grad prioriteres i arbeidet med tilpasset opplæring enn elever med utfordringer. I lovverket legges det til grunn at opplæringen må tilpasses til evnene også for denne gruppen. Revisjonens funn viser også at skolen har behov for å etablere et helhetlig rammeverk med rutiner og prosedyrer for tilpasset opplæring, samt at kartleggingsprøvene i større grad bør benyttes i læringsarbeidet. Videre viser revisjonens funn at skolen har en innarbeidet fremgangsmåte for å fange opp og gi intensiv opplæring til elever som står i fare for å henge etter i lesing, skriving og regning på 1. til 4. trinn. På dette området har Marker skole relativt nylig hatt tilsyn fra statsforvalteren. Innhentet statistikk om skolens lærertetthet viser også at Marker skole følger opp lærernormen.

Revisjonen konkluderer med at Marker kommune i stor grad har tilrettelagt for tilpasset opplæring innenfor rammen av ordinær opplæring i grunnskolen i henhold til lovkrav og statlige føringer. Revisjonens undersøkelse indikerer likevel at det finnes enkelte forbedringsområder, som i hovedtrekk går ut på å sikre tilstrekkelige og klare rutiner og prosedyrer for å understøtte arbeidet som gjøres i skolen, i større grad benytte kartleggingsprøvene til læring, samt sikre at også elever med stort læringspotensial får tilstrekkelig utbytte av opplæringen.

Spesialundervisning

Revisjonen vurderer at våre undersøkelser viser at Marker skole utarbeider skriftlige henvisninger til pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) og at det utarbeides sakkyndige vurderinger før det fattes enkeltvedtak om spesialundervisning. Funnene viser at det innhentes samtykke fra eleven eller foresatte før

det utarbeides sakkyndig vurdering og fattes vedtak, samt at spesialundervisningen utarbeides i samarbeid med eleven og foresatte, og at det legges stor vekt på deres syn. Ved gjennomgangen av saksmapper for elever med spesialundervisning fant revisjonen enkelte mangler på kontrolltidspunktet, i hovedsak gjaldt dette manglende dokumentasjon på noen individuelle opplæringsplaner (IOP). Innholdet i de sakkyndige vurderingene, vedtakene og IOP-ene som ble kontrollert, er etter revisjonens vurdering i tråd med revisjonskriteriene. Imidlertid vil revisjonen påpeke at flere funn i rapporten peker i retning av at kvaliteten på innholdet i årsrapportene er varierende. Revisjonens funn viser også at skolen har behov for å etablere et helhetlig rammeverk med rutiner og prosedyrer for spesialundervisning.

Revisjonen konkluderer med at Marker kommune i stor grad har etablert god praksis for planlegging, gjennomføring, evaluering og oppfølging av spesialundervisningen, imidlertid er det et forbedringspotensial knyttet til å etablere et helhetlig rammeverk for rutiner og prosedyrer for arbeidet med spesialundervisning, samt å sikre og dokumentere at samtlige elever med spesialundervisning får utarbeidet individuell opplæringsplan og årsrapport.

På bakgrunn av våre funn, vurderinger og konklusjoner anbefaler revisjonen at:

- kommunen sørger for at det etableres rutiner og prosedyrer i den grad det er nødvendig, for å sikre at opplæringslovens § 1-3 om tilpasset opplæring overholdes.
- kommunen sikrer at elever med stort læringspotensial på lik linje med andre elever blir prioritert i arbeidet med tilpasset opplæring.
- kommunen i større grad nyttiggjør seg av kartleggingsprøvene i læringsarbeidet.
- kommunen sørger for at det etableres rutiner og prosedyrer i den grad det er nødvendig, for å sikre at bestemmelsene i opplæringslovens kapittel 5 om spesialundervisning overholdes.
- kommunen sikrer at det utarbeides individuell opplæringsplan (IOP) for samtlige elever med spesialundervisning, og at dette dokumenteres fortløpende.
- kommunen sikrer at det utarbeides årsrapport som vurderer utviklingen til eleven ut fra målene som er satt i den individuelle opplæringsplanen for samtlige elever med spesialundervisning, og at dette dokumenteres fortløpende.

3 Gjennomføring av prosjektet

3.1 Problemstillinger

Problemstilling 1: I hvilken grad har Marker kommune tilrettelagt for tilpasset opplæring innenfor rammen av ordinær opplæring i grunnskolen, i henhold til lovkrav og statlige føringer?

Problemstilling 2: I hvilken grad har Marker kommune etablert gode rutiner og god praksis for planlegging, gjennomføring, evaluering og oppfølging av spesialundervisningen i grunnskolen, i henhold til lovkrav og statlige føringer?

3.2 Avgrensning av prosjektet

Prosjektet er rettet mot virksomhet Marker skole i Marker kommune. Prosjektet avgrenses videre til å omfatte hvordan skolen tilrettelegger for tilpasset opplæring, og hvordan spesialundervisningen gjennomføres og dokumenteres i skolen.

3.3 Revisjonskriterier

I henhold til standard for forvaltningsrevisjon må revisor fastsette revisjonskriterier for forvaltningsrevisjonen. Revisjonskriterier er en samlebetegnelse for krav og forventninger som blir brukt til å vurdere ulike sider av kommunens virksomhet og tjenester. 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.

I denne rapporten er følgende kilder benyttet til å utlede revisjonskriteriene:

- Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringsloven).
- Forskrift til opplæringsloven.
- Veilederen om spesialundervisning.

Utleddning av revisjonskriteriene fremgår av kapittel 4.1 og 5.1.

3.4 Revisjonsmetoder

I henhold til god revisjonsskikk skal praksis eller tilstand innen det reviderte området beskrives i et omfang som i tilstrekkelig grad underbygger revisors vurderinger og konklusjoner. I dette prosjektet har vi benyttet data fra ulike kilder, og brukt ulike metoder for innsamling av data, for å sikre et faktagrunnlag med høyest mulig grad av gyldighet og pålitelighet.

Avgrensninger i rapportens faktagrunnlag beskrives nedenfor sammen med beskrivelsen av de ulike metodene som er benyttet. Vi tar også hensyn til metodens begrensninger i vurderingene.

I dette prosjektet er informasjonen hentet inn gjennom bruk av følgende metoder:

- Analyse av relevant dokumentasjon på området.
- Intervjuer med et utvalg av skolens ansatte.
- Gjennomgang av saksmapper for elever med vedtak om spesialundervisning.
- Spørreundersøkelse til lærere ved skolen og foreldre til barn som mottar spesialundervisning.

Dokumentanalyse

Revisjonen har gjennomgått og vurdert rutiner/måldokumenter knyttet til tilpasset opplæring. Vi har også gjennomgått statsforvalterens tilsynsrapport om tidlig innsats ved Marker skole. Fullstendig oversikt over dokumentene fremgår av kildehenvisningene.

Intervjuer

Det er gjennomført 5 intervjuer i forbindelse med dette forvaltningsrevisjonsprosjektet:

- Virksomhetsleder/rektør ved Marker skole.
- Spesialpedagogisk ansvarlig 1-4. trinn.
- Spesialpedagogisk ansvarlig 8-10. trinn.
- Kontaktlærer 4. trinn.
- Kontaktlærer 8. trinn.

Alle intervjuer er verifisert. Det betyr at den som er intervjuet, får lese igjennom referatet fra intervjuet for å bekrefte at referatet er i overenstemmelse med det som ble sagt under intervjuet, og rette opp eventuelle feil eller misforståelser.

Spørreundersøkelser

Det er gjennomført to spørreundersøkelser i forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen; en tilsendt samtlige av skolens lærere og en tilsendt samtlige foreldre som har barn i skolen med vedtak om spesialundervisning. Undersøkelsen til lærerne var rettet mot arbeidet som gjøres innen tilpasset opplæring og spesialundervisning. Undersøkelsen til foreldre var rettet mot foreldrenes opplevelse av prosessen fra vedtak ble fattet for deres barn og videre oppfølging av vedtaket.

23 av 39 foreldre som ble tilsendt spørreundersøkelsen gjennomførte undersøkelsen. Det tilsvarer en svarandel på 59 %. En stor andel av respondentene har barn som har mottatt spesialundervisning over lengre tid. For 13 av respondentene gjaldt dette i 2 år eller mer, og kun 2 respondenter hadde mottatt spesialundervisning i under ett år.

25 av 38 lærere ved Marker skole som ble tilsendt spørreundersøkelsen gjennomførte undersøkelsen. Det tilsvarer en svarandel på 66 %. Nesten alle som svarte på undersøkelsen hadde arbeidet på Marker skole i 6 eller flere år. En respondent hadde arbeidet ved skolen mellom 4 og 5 år. 12 av de ansatte underviste i småskolen (1-4. trinn), 6 underviste på mellomtrinnet (5-7. trinn) og 9 underviste på ungdomsskolen (8-10. trinn).

Undersøkelsen er gjennomført ved hjelp av et elektronisk spørreundersøkelsesverktøy (Questback). Spørreundersøkelsens funn presenteres enten som prosent, antall eller gjennomsnitt i rapporten, og dette spesifiseres i den enkelte figur/tabell eller beskrives i teksten.

Mappegjennomgang/stikkprøvekontroll

Revisjonen har gjennomgått 10 saksmapper for elever som har fått innvilget vedtak om spesialundervisning. Mappene ble valgt ut av revisjonen ved tilfeldig utvalg blant samtlige elever som per oktober 2020 mottok spesialundervisning³. I mappegjennomgangen har vi kontrollert om prosessen fra henvisning til pedagogisk-psykologisk tjeneste frem til enkeltvedtak, individuell opplæringsplan (IOP) og evaluering av spesialundervisningen, er dokumentert godt nok opp mot revisjonskriteriene.

³ Som vist til i KOSTRA-tallene på side 24, var det 7,7 % av elevene som mottok spesialundervisning i 2020. Legger man elevtallet i Marker skole fra skoleåret 2019/2020 til grunn (355 elever ifølge skoleporten.no), utgjorde dette 27 elever.

4 Tilpasset opplæring

Problemstilling 1: I hvilken grad har Marker kommune tilrettelagt for tilpasset opplæring innenfor rammen av ordinær opplæring i grunnskolen, i henhold til lovkrav og statlige føringer?

4.1 Revisjonskriterier

Det følger av opplæringslovens § 1-3 «Tilpassa opplæring» at opplæringen skal tilpasses elevenes evner og forutsetninger, og at dette er et viktig virkemiddel for at elevene skal få økt læringsutbytte. Dersom den ordinære opplæringen er godt tilpasset de ulike elevenes forutsetninger, vil også behovet for spesialundervisning bli redusert. Skolen bør derfor bruke handlingsrommet som ligger innenfor rammen av ordinær opplæring, og slik bidra til at skolen ivaretar elevenes faglige og sosiale utvikling.

Tilpasset opplæring betyr en skole som har rom for alle. Lærerne må derfor ha blick for den enkelte. Undervisningen må tilpasses ikke bare til fag og stoff, men også til alderstrinn og utviklingsnivået til den enkelte eleven og til klassen. Det pedagogiske opplegget må være på en slik måte at læreren på en enkel måte kan møte ulikheten i klassen når det gjelder evner og utviklingshastighet. Læreren må bruke både evnene til eleven, variasjonen i klassen og bredden i skolen som ressurs for all utvikling. En god skole og en god klasse skal gi rom nok til at alle får tilstrekkelig med utfordringer og mestringsopplevelser. Opplæringen må tilpasses slik at barn og unge får smaken på oppdagerglæden. Læring og opplevelser må henge sammen. Læringsmiljøet skal være trygt og godt.⁴

All vurdering som skjer før avslutningen av opplæringen, er undervisvurdering. Undervisvurdering i fag skal være en integrert del av opplæringen, og skal brukes til å fremme læring, tilpasse opplæringen og øke kompetansen i fag. Undervisvurderingen kan være både muntlig og skriftlig.⁵ Undervisvurdering skal brukes som et redskap i læreprosessen, som grunnlag for tilpasset opplæring og bidra til at elevene øker kompetansen sin i fag. Undervisvurderingen skal gi informasjon om elevenes kompetanse i forhold til kompetansemålene i læreplanen. Undervisvurderingen skal også brukes til å vurdere om en elev har tilfredsstillende utbytte av opplæringen eller om en elev har behov for spesialundervisning.

Stortinget vedtok i 2017 at det skulle innføres en øvre grense for hvor mange elever det skal være per lærer i offentlige grunnskoler. Lærernormen er regulert i forskrift til opplæringsloven § 14A-1 og er innført på bakgrunn av at regjeringen mener at tiltaket vil styrke den tidlige innsatsen, og gi lærerne bedre tid til å se og støtte hver enkelt elev.⁶ På 1-4. trinn er normen satt til maksimum 15 elever per lærer fra skoleåret 2019/2020. 5-7. trinn og 8-10. trinn skal i 2019/2020 ha maksimum 20 elever per lærer. Organiseringen av selve undervisningen er imidlertid opp til skolen.

Tidlig innsats er fra juni 2018 regulert i opplæringslovens § 1-4. I forarbeidende til § 1-4 står det at skolen på 1.-4. årstrinn skal sørge for at elever som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning, raskt får egnet intensiv opplæring slik at de når den forventede progresjonen. Intensiv opplæring er ment å inngå som en del av den ordinære tilpassede opplæringen, men er kjennetegnet av kortvarig

⁴ www.udir.no

⁵ www.udir.no

⁶ www.regjeringen.no

og målrettet innsats fra skolen i lesing, skriving eller regning for elever som har behov for det. Det overordnede målet med intensiv opplæring er at elevene raskt får egnet støtte og oppfølging om de trenger det, slik at problemene ikke får anledning til å utvikle seg.

Revisjonen har utledet følgende revisjonskriterier:

- Skolen skal sikre at lærerne systematisk og løpende vurderer om alle elever har tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Dette inkluderer elever med behov for spesiell tilrettelegging i den ordinære opplæringen og elever med stort læringspotensial.
- Skolen skal sikre at arbeidsmåter, vurderingspraksis og læringsmiljø blir vurdert for elever som ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen, og basert på vurderingen gjennomføre tiltak innenfor tilpasset opplæring.
- Skolen skal ha en innarbeidet fremgangsmåte for å fange opp og gi intensiv opplæring til elever som står i fare for å henge etter i lesing, skriving og regning på 1. til 4. trinn.
- Skolen skal ha en lærertetthet som er i tråd med kravene i lærernormen.

4.2 Revisors undersøkelse

4.2.1 Vurdering av læringsutbytte og gjennomføring av tiltak innenfor rammen av den ordinære opplæringen.

I alle intervjuene revisjonen gjennomførte i forbindelse med forvaltningsrevisjonen spurte revisor om hva som var intervjuobjektets oppfatning av begrepet «tilpasset opplæring». Her fikk revisjonen svar som innholdsmessig var ganske like. Oppsummert var det konsensus mellom intervjuobjektene om at tilpasset opplæring handlet om å variere undervisningen, se og bli kjent med elevene og tilpasse læringsmetoder og undervisning slik at den enkelte elev får mest mulig utbytte både faglig og sosialt.

I intervjuet med rektor ble revisjonen informert om at koronapandemien har resultert i at elevene organiseres i kohorter (mindre grupper), noe som er mer ressurskrevende for skolen. Rektor mente at skolen likevel jobbet for å ivareta tilpasset opplæring innenfor den ordinære undervisningen. Rektor mente også at Marker skole skal være såpass allsidig at skolen når ut til alle elevene.

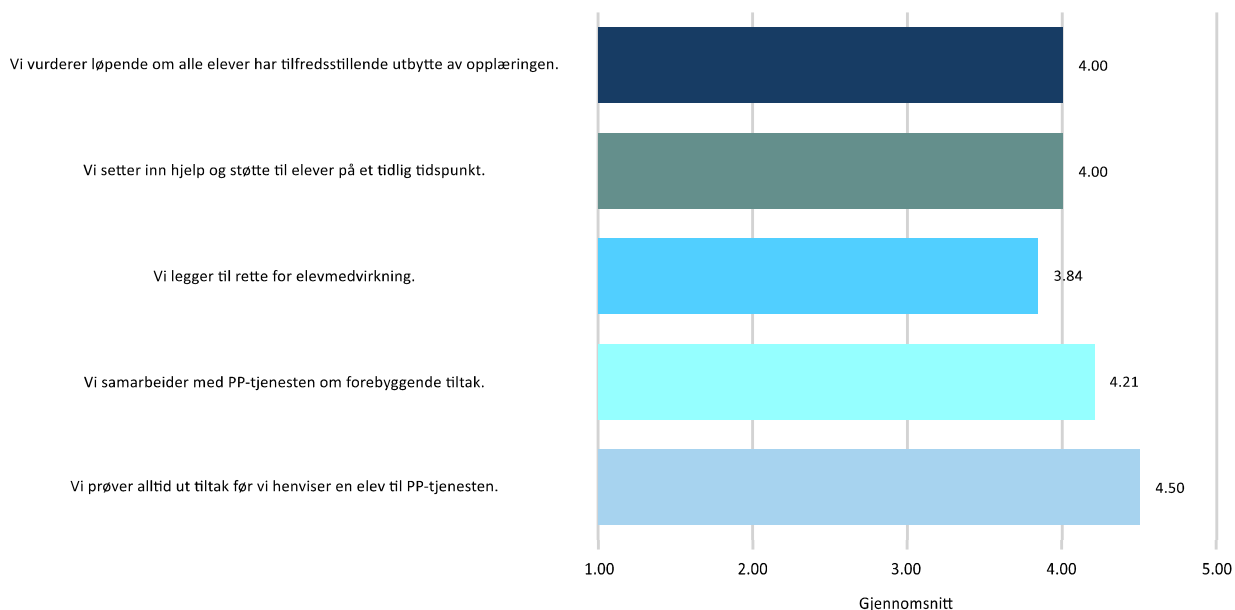
I intervjuet ga rektor uttrykk for at Marker skole er flinke til å kartlegge elevene og gi tidlig innsats, og viste til at det er god bemanning på de lavere trinnene. Rektor ga uttrykk for at det er en utfordring at de obligatoriske kartleggingsprøvene og de nasjonale prøvene ikke gir de resultatene som kommunen ønsker på lesnivå, men at skolen tar tak i resultatene og jobber ut fra disse. Rektor oppfattet at hovedutfordringen for å nå disse målene handlet om at skolens ansatte fikk eierskap og trygghet til både prøvene, og til rapportene som utarbeides på gruppe- og individnivå etter at prøvene er gjennomført. Rektors oppfatning var at skolen måtte bli bedre til å nyttiggjøre seg av kartleggingsprøvene i læringsarbeidet.

I arbeidet med forvaltningsrevisjonen fikk revisjonen oversendt måldokumenter/rutiner som omhandlet tilpasset opplæring ved Marker skole. Revisjonen har fokusert sin kontroll på kommunes rutiner for vurdering, læringsmiljø og undervisningspersonalets kompetanse. Marker skole har opprettet en utviklingsplan for perioden 2016-2019, som ifølge dokumentet skal gjenspeile hva skoleeier, skolen/SFO og brukere ser som viktig for å bedre kvaliteten på opplæringen. Her legges tilpasset opplæring frem som en viktig forutsetning for å lykkes med opplæringen, og det er definert hvilke satsningsområder skolen skal jobbe med i planperioden (ledelse og læring). På tidspunktet revisjonen mottok planen (juni 2020) var planperioden allerede utgått. I forbindelse med verifisering av faktaopplysningene i denne rapporten i mai 2021 opplyste rektor om at ny utviklingsplan 2021-2024 er i prosess, det vil si at planen har vært på høring hos personalet men ikke er behandlet i skolens miljøutvalg (SMU) eller politisk utvalg (berammet til skolestart i august). Revisjonen mottok også rutinen «Vurdering for læring – slik gjør vi det på Marker skole». Denne beskriver målene med å opprettholde en god vurderingspraksis, her beskrives også forventninger til den enkelte lærer vedrørende å gi løpende tilbakemeldinger og sette karakter på elevenes faglige prestasjoner opp mot målene i læreplanen.

Vedrørende læringsmiljøet har skolen utarbeidet en sosial læreplan for 2017-2020. Her fremkommer skolens overordnede målsetninger for blant annet læringsmiljøet. Planen vektlegger å utvikle elevenes sosiale kompetanse og gir konkrete retningslinjer til lærere om hvordan de skal opptre som gode rollemodeller og lærerens ansvar for å lede elevens læring og utvikling på skolen. Det henvises til lenker til eksterne nettsider for nærmere informasjon flere steder i dette dokumentet, mange av disse henviste til sider som ikke lenger eksisterte når revisjonen gjennomgikk planen. I forbindelse med verifisering av faktaopplysningene i denne rapporten i mai 2021 opplyste rektor om at det nå foreligger en ny plan for inkluderende læringsmiljø. Den har vært til høring i personalet, men er ikke behandlet i SMU eller politisk utvalg enda (berammet til skolestart i august).

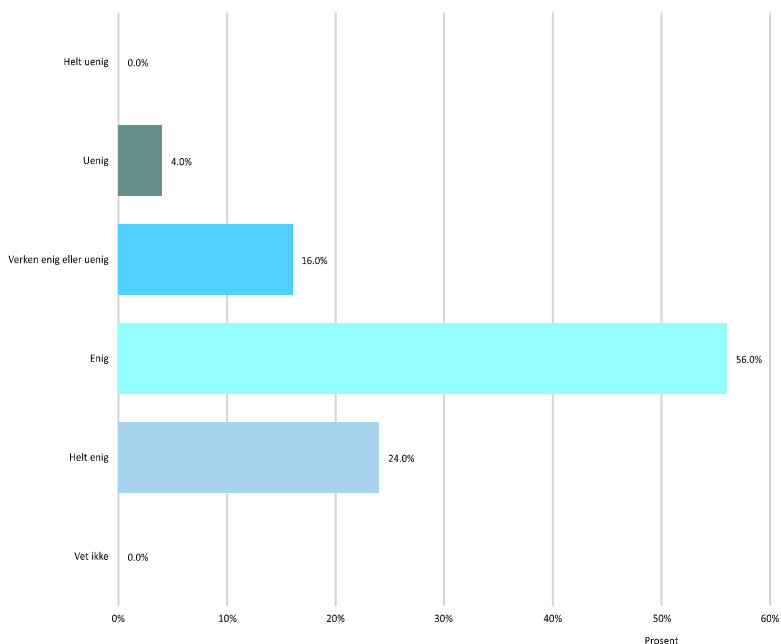
I kvalitetsmeldingen/tilstandsrapporten for 2019 (behandlet i kommunestyret 25. februar 2020) fremkommer skolens kompetanseplan på side 17, der er det nedfelt hvilke områder skolen har behov for mer kompetanse i den nærmeste fremtid.

Rektor ga uttrykk for i intervju at en av skolens utfordringer er mangel på et helhetlig strukturert rammeverk med prosedyrer og rutiner for hvordan arbeidet med tilpasset opplæring og spesialundervisning skal organiseres. Bakgrunnen for dette mener rektor er mangel på ressurser. Rektor opplever å ha få medarbeidere å spille på i dette arbeidet siden kommunen har en liten administrasjon/ stab/ støtte for skole og SFO.



Figur 1: Ta stilling til følgende påstander om skolens arbeid med tilpasset opplæring (N=25). På en Skala fra 1: helt uenig, til 5: helt enig.

Figur 1 oppsummerer resultatene angitt i gjennomsnitt for en rekke påstander lærerne måtte ta stilling til i spørreundersøkelsen. Vedrørende lærernes oppfatning av om elevens utbytte vurderes løpende, er det gjennomsnittlige svaret lærerne gir «4 – enig». Dette kan indikere at lærerne i gjennomsnitt opplever at elevene får vurdert sitt læringsutbytte på en god måte. Revisjonen legger til grunn at dette blant annet innebærer at lærerne gjennomfører kartlegging av kunnskapene elevene har. Figur 2 viser en mer detaljert fremstilling av lærernes oppfatning av påstanden, her kan man lese av grafen at 80 % av



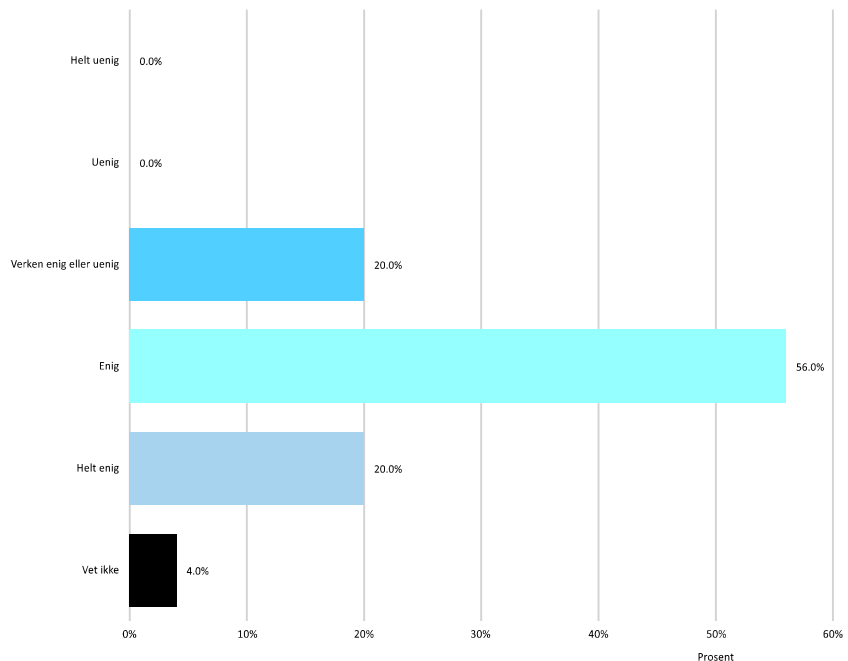
Figur 2: Vi vurderer løpende om alle elever har tilfredsstillende utbytte av opplæringen (N=25).

respondentene (20 av 25) er «enig» eller «helt enig» i påstanden om at elevenes utbytte vurderes fortløpende. Ingen er «helt uenig», en respondent er «uenig», mens fire er «verken enig eller uenig».

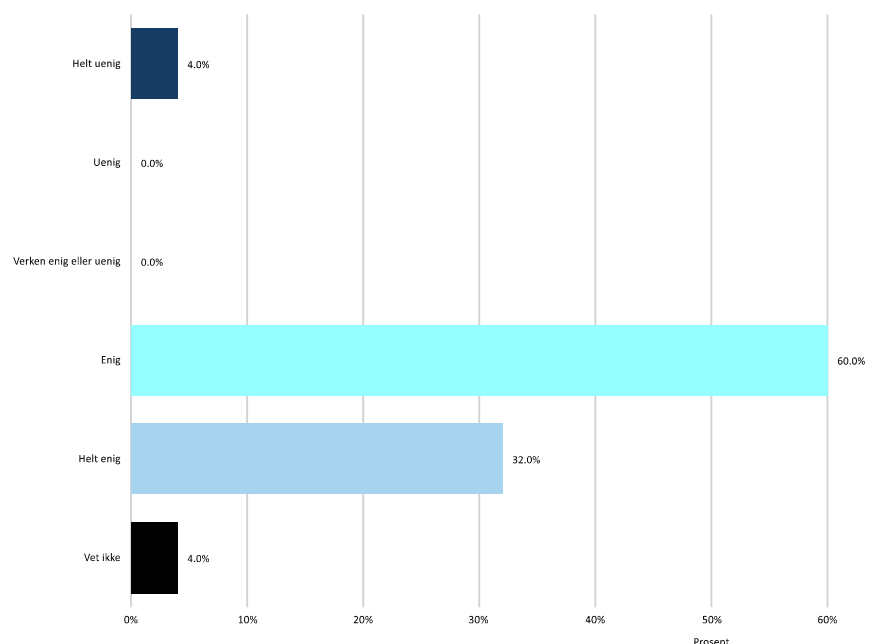
Figur 3 viser hvordan lærerne svarte på påstanden «Vi setter inn hjelp og støtte til elever på et tidlig tidspunkt». Den prosentvise fordelingen viser at 76 % er «enig» eller «helt enig» i at det settes inn hjelp på et tidlig tidspunkt (19 av 25). Fem av respondentene svarer at de verken er «enig» eller «uenig» i påstanden, og en har svart «vet ikke».

Hvis vi går tilbake til figur 1 på forrige side ser vi at gjennomsnittlig svar på påstanden «Vi legger til rette for elevmedvirkning.» er 3,8. Svarfordelingen for denne påstanden viser at 76 % av lærerne (19 av 25) er «enig» i at det legges til rette for elevmedvirkning på Marker skole. En respondent er «helt enig» i at det legges til rette for medvirkning. Fem respondenter er «verken er enig eller uenig», og en respondent er «uenig» i at det legges til rette for elevmedvirkning. At færre respondenter har valgt alternativet «helt enig» sammenlignet med de foregående påstandene, bidrar til at skolen skårer lavere på denne påstanden i gjennomsnitt. Resultatene for de to førstnevnte påstandene indikerer at lærerne i hovedsak opplever at de vurderer læringsutbytte løpende og at de elever der det avdekkes behov følges opp med tiltak på et tidlig tidspunkt. De aller fleste vurderer også at de sørger for at elevene medvirker til det pedagogiske opplegget.

I figur 4 fikk lærerne som deltok i spørreundersøkelsen svare på påstanden «Vi samarbeider med PP-tjenesten om forebyggende tiltak». 92 % av de spurte (23 av 25) var «enig» eller «helt enig» med påstanden. En respondent var «helt uenig», og en svarte «vet ikke».



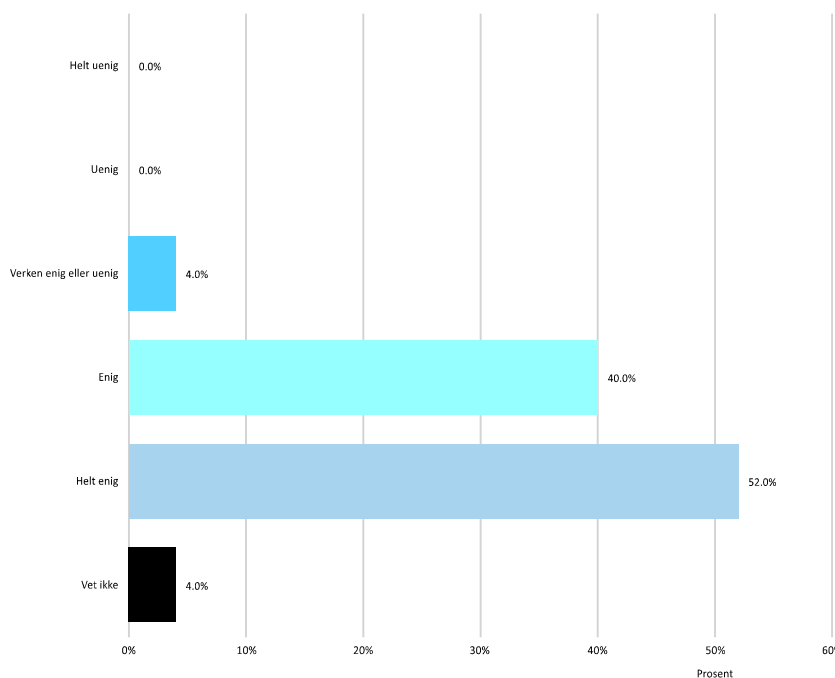
Figur 3: Vi setter inn hjelp og støtte til elever på et tidlig tidspunkt (N=25).



Figur 4: Vi samarbeider med PP-tjenesten om forebyggende tiltak. (N=25)

I figur 5 fikk lærerne svare på påstanden «Vi prøver alltid ut tiltak før vi henviser en elev til PP-tjenesten». Her svarte 92 % (23 av 25) at de var «enig» eller «helt enig» i påstanden. En respondent svarte «verken enig eller uenig», og en respondent svarte «helt uenig».

Under intervju med rektor ble det påpekt at Marker skole har et godt samarbeid med pedagogisk-psykologisk tjeneste (heretter PPT) hvor kontaktpersonen er mye tilstede på skolen. Dette opplevde rektor som en bra utvikling. Også de andre intervjuobjektene revisjonen snakket med, påpekte at de opplevde at PPT var mye tilstede på skolen, og at de hadde fokus på tilpasset opplæring.



Figur 5: Vi prøver alltid ut tiltak før vi henviser en elev til PP-tjenesten. (N=25)

Flere av intervjuobjektene påpekte at PPT med tiden hadde blitt flinkere til å observere og veilede skolen slik at tiltak kunne bli satt inn på et tidlig tidspunkt. Flere påpekte også at terskelen for å henvise til PPT i forbindelse med spesialundervisning er blitt høyere som følge av denne utviklingen.

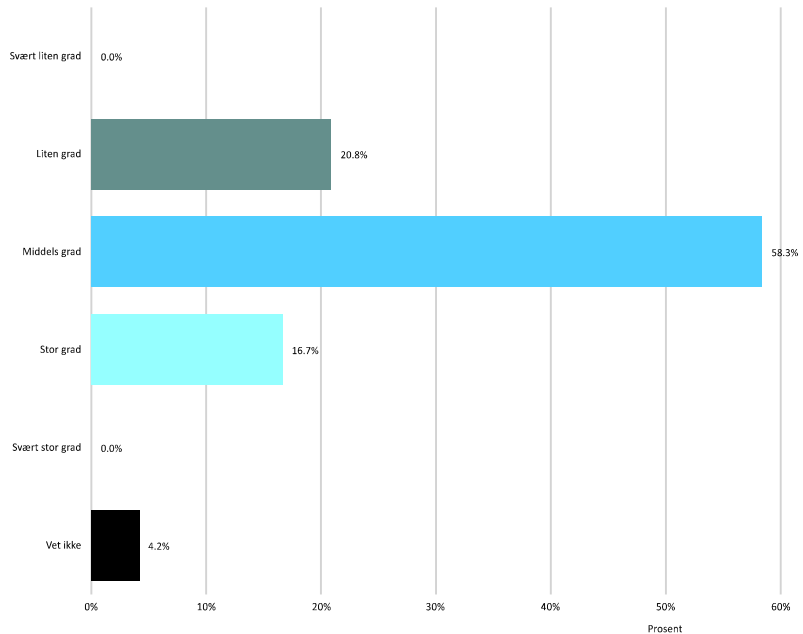
En av de intervjuede ga uttrykk for at det er viktig å bruke handlingsrommet godt og prøve forskjellige metoder før man henviser til PPT for sakkyndig vurdering. Videre forteller den intervjuede at lærerne drøfter ulike tiltak i læringsmiljøteamet, og at PPT observerer i klassen og er med på systemveiledning inn mot trinnet, i forbindelse med dette etterspør de også hvilke tiltak som er gjennomført. Denne intervjuede opplevde også at skolen var på riktig vei og i større grad mestret å se hele hverdagen til eleven. Det hadde blitt et større fokus på at undervisningen burde endres slik at alle elevene hadde utbytte av den.

Et av intervjuobjektene beskrev at man som lærer ofte legger merke til allerede i 1. klasse hvem som har behov for tilpasset opplæring. Tester, observasjon og erfaring viser hvem som trenger hjelp. Det ble vist til at man som lærer blant annet kan tilpasse lekser i dialog med foreldrene, sette sammen grupper for at barna skal få læring på sitt nivå og gi ekstra oppgaver og bøker til de elevene som trenger større utfordringer, for å på denne måten tilpasse opplæringen til elevens nivå.

En annen av de som ble intervjuet understreket at det er viktig at elevene føler seg sett og at de føler mestring. Det er en forutsetning å bli kjent med elevene for å få læringsutbytte. Mange faktorer kan påvirke læringsutbytte til elevene, og lærerens sosial kompetanse er viktig i tilknytning til dette. Vedkommende opplevde også at skolen generelt hadde fått en positiv effekt av at det er færre elever som mottar spesialundervisning. Dette bidrar til at mer av skolens ressurser kan brukes til ordinær/tilpasset opplæring. Den intervjuede opplevde også at fokuset ofte har vært på de som trenger ekstra hjelp, og ikke nødvendigvis

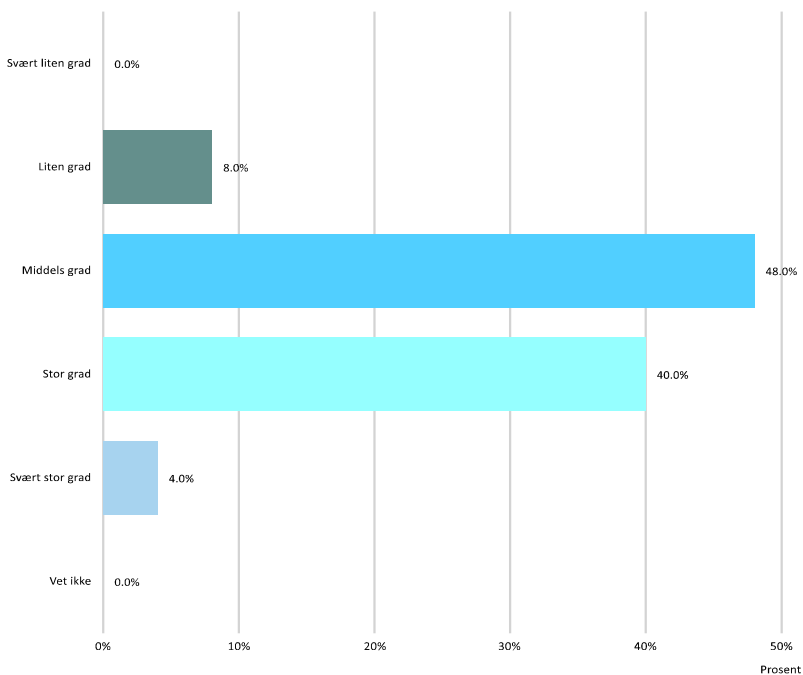
like mye på de som trenger utfordringer. Erfaringer tilsa at i tilfeller der læreren ble nødt til å velge, så er det elevene som trenger hjelp som prioriteres og dette kan gå på bekostning av elever som trenger ekstra utfordringer. Det ble videre påpekt at det er viktig med mye variasjon i undervisningen og at lærerne har blitt bedre på å se behov og ta hensyn til elevene. Flesteparten av de revisjonen intervjuet var samstemte om at de elevene som hadde utfordringer i fagene ofte ble prioritert når det kom til ressursinnsats.

Som vist i figur 6 ble lærerne spurt i hvilken grad de opplevde at skolen lykkes med å tilpasse opplæringen også for evnerike elever. Her går skalaen i 5 trinn fra «svært liten grad» til «svært stor grad». Gjennomsnittlig svar ble her 3,0, som betyr at en overvekt av lærerne som svarte på undersøkelsen i middels grad opplevde at skolen lykkes med dette. 58 % (14 av 24) svarte dette alternativet. 21 % (5 av 24) svarte «liten grad» og 17 % (4 av 24) svarte «stor grad». En respondent svarte «vet ikke».



Figur 6: I hvilken grad opplever du at skolen generelt lykkes med å tilpasse opplæringen også for evnerike elever? (N=24)

Som vist i figur 7 ble lærerne spurt i hvilken grad de opplevde at skolen lykkes med å gi tilstrekkelig tilpasset opplæringen til elevene generelt. Gjennomsnittlig svar ble her 3,40 (imellom «middels grad» og «stor grad»). 48 % (12 av 25) svarte «middels grad». 40 % svarte «stor grad», som tilsvarer 10 av 25 respondenter. En respondent svarte «svært stor grad» og to svarte at de i «liten grad» opplevde at skolen lykkes med tilpasset opplæring.



Figur 7: I hvilken grad opplever du at skolen generelt lykkes med å gi tilstrekkelig tilpasset opplæring til elevene? (N=25)

I forbindelse med spørreundersøkelsen fikk alle deltagerne mulighet for å svare fritt på spørsmålet «Hva opplever du som utfordrende i tilknytning til å legge til rette for tilpasset opplæring? Hva må eventuelt til for at skolen i større grad lykkes med å gi slik undervisning?»

Her fikk revisjonen 24 skriftlige svar. Tolv av disse respondentene opplevde at mange elever per den enkelte lærer i klassene var en utfordring for å legge til rette for tilpasset opplæring. Her ble det blant annet pekt på at det

var utfordrende å gi likeverdig tilpasset opplæring til alle elever i klasser med mange elever. Enkelte opplevde også at det var lettere å tilrettelegge for tilpasset opplæring på lavere trinn, der det var tildelt mer ressurser, enn på de høyere trinnene. Et par av respondentene peker også direkte på at nedskjæringer i skolesektoren de siste årene har påvirket deres evne til å tilpasse opplæringen. Fem av respondentene oppga mangel på tid som en utfordring. Fem respondenter oppga at de hadde behov for mer materiell og tips/veiledning for å i større grad være i stand til å gi god tilpasset opplæring.

4.2.2 Tidlig innsats

Rektor ga uttrykk for i intervjuet at Marker skole er flinke til å kartlegge elevene og gi tidlig innsats. Det tilrettelegges for tidlig innsats blant annet gjennom at det er god bemanning på de lavere trinnene.

En av de intervjuede pekte også på at det ligger til rette for å variere organiseringen av undervisningen ved 1-4. trinn da det er satt inn mye ressurser på disse trinnene. Ofte medfører dette i praksis at det er 2 lærere i klassen. Det er en fordel at innsatsen konsentreres i klassen og at læreren tilpasser undervisningen med variasjon.

En annen av de intervjuede beskrev at tilpasset opplæring og tidlig innsats gikk hånd i hånd. Fagene der tidlig innsats er viktigst er norsk, engelsk og matte. Videre beskrev vedkommende at det er et oversiktlig miljø ved Marker skole hvor lærerne kjenner elevene, og at lærerne vet hvem som kanskje ikke får så mye hjelp hjemme og derfor trenger tettere oppfølging. Det er enklere å se behovene for eleven når man kjenner mer til bakgrunnen.

Videre ga den intervjuede uttrykk for at det er positivt at det er tilført ressurser til styrkning av tidlig innsats på 1-4. trinn ved Marker skole. Dette medfører at skolen eksempelvis kan utnytte styrkningsressursene ved å dele klassen i to slik at det blir en lærer på 10 elever i en klasse på 20 elever. Den intervjuede opplevde også å få den bistanden og de verktøyene som trengtes for å gi tilpasset opplæring. På spørsmål fra revisjonen om noe kunne gjøres bedre mente den intervjuede at lærerne i større grad burde prøve å utnytte eksisterende ressurser etter beste evne, og at man burde prøve ut en annen undervisningsmetode dersom man erfarte at undervisningen ikke fungerte.

Oppsummert ga alle de revisjonen intervjuet på en eller annen måte uttrykk for at det gis mye ressurser til tidlig innsats på 1.-4. trinn.

I løpet av perioden denne revisjonen har blitt gjennomført har statsforvalteren hatt tilsyn hos Marker skole spesielt rettet mot arbeidet med tidlig innsats på 1-4. trinn. I den foreløpige rapporten fra statsforvalteren fremkom det følgende forbedringspunkter:

- Marker kommune må sikre rutinene slik at alle elever som sliter i fag, får tilbud om intensiv opplæring, og at elevene oppnår forventet progresjon.
- Marker kommune må sikre rutiner for å følge opp at iverksatte tiltak gir økte ferdigheter i skiving og regning.

Statsforvalterens tilsyn er basert på skriftlig dokumentasjon, spørreskjemaer til lærere m.m. Statsforvalter kommer frem til at Marker kommune oppfyller sin forpliktelse til å overvåke elevenes ferdigheter på 1.- 4. trinn, samt at Marker kommune iverksetter tiltak tilstrekkelig raskt for elever som står i fare for å bli hengene etter i lesing, skiving og regning.

Imidlertid uttaler statsforvalteren at det ser ut som om ikke alle elever med lave ferdigheter i regning og lesing, har fått den nødvendige oppfølgingen fra skolen. Dette baseres blant annet på at Marker skole skårer relativt lavt på nasjonale prøver i lesing og regning, samt at statsforvalteren har inntrykk av at skolen følger opp elever med lave ferdigheter i fag, men at vurderingene og arbeidet med dette ligger hos lærerne snarere enn som føringer fra rektor, og at det derfor ikke er en ensartet forståelse og en rutinemessig gjennomgang av dette arbeidet. Statsforvalteren understreket også viktigheten av at skolen må ha søkelys på effekt av igangsatte tiltak, og være beredt til å endre bruken av verktøy, metoder og selve innretningen på opplegget sitt. I den forbindelse ble det konkludert med at dokumentasjonen de hadde mottatt i liten grad viste hvilken oppfølging ledelsen gjennomførte i henhold til dette.

Revisjonen ser av sakspapirene i sak 21/021 behandlet i kommunestyret 23.03.21 at statsforvalteren på bakgrunn av kommunens redegjørelse og dokumentasjon konkluderer med at Marker kommune har rettet påleggene. Statsforvalteren uttaler seg om bakgrunnen for dette i brev datert 11.02.21: «Kommunen svarer at skolene benytter BTI-modellen (Bedre tidlig innsats) som ivaretar oppfølging av de faglig svake elevene. Nasjonale prøver vil bli brukt aktivt i elevvurderinger, noe som vil bidra til innsikt i kartleggingsresultatene og mulighet til å følge opp arbeidet. Kommunen vedlegger skriftlig oppfølgingsplan der det fremgår at kommunen følger opp skolens rutiner, analysearbeid, organisering av elever, rektors oversikt, oppfølgingsrutiner og iverksetting av tiltak». Tilsynet er dermed avsluttet.

4.2.3 Lærernorm

Rektor opplyste om i intervjuet at Marker skole ikke har noen effekt/utbytte av lærernormen da kravene allerede har vært oppfylt på alle trinn fra tidligere. De fleste av de andre revisjonen intervjuet var også av den oppfatning at innføring av lærernormen hadde hatt liten effekt på Marker skole, på bakgrunn av en allerede høy lærertetthet sett i forhold til normen.

En av de intervjuede presiserte også at det likevel har vært en nedgang i stillinger på ungdomskolen, som også gjør at fagmiljøet blir mindre og mer sårbart.

Rektor opplyste om i intervjuet at det er blitt kuttet 6 årsverk på Marker skole de siste 4 årene. Det er kuttet mye i det som ikke er lovpålagt, for eksempel har elevene bare tysk som alternativ i valgfag. Ungdomsrådet har uttrykt ønske om flere språk som valgfag. Rektor opplyser også om at hverdagen er forandret og at fagmiljøet er sårbart, da det er færre å spille på. I forbindelse med verifisering av faktaopplysningene i denne rapporten i mai 2021 opplyste rektor om det ble gjort ytterligere kutt i årsverk i 2020 og at det per 01.11.20 var kuttet totalt 8 årsverk.

Som vist til i kapittel 4.1 er lærernormen satt til maksimum 15 elever per lærer på 1 til 4. trinn fra skoleåret 2019/2020. 5 til 7. trinn og 8 til 10. trinn skal ha maksimum 20 elever per lærer fra 2019/2020.

Tallene som fremgår av tabell 1 på neste side viser antall elever per lærer i ordinær undervisning, hvor ressurser til spesialundervisning og undervisning i særskilt norsk ikke regnes med. Denne indikatoren, som er gitt navnet «Gruppestørrelse 2», er tallgrunnlaget som skal benyttes for å beregne om skolen oppfyller lærernormen. I skoleåret 2019/2020 hadde Marker skole 13,9 elever per lærer på de laveste trinnene (1-4), på mellomtrinnet (5-7) var tallet 17, mens det på ungdomsskolen (8-10) var 16,7 elever per lærer.

Undervisningspersonell Marker skole		
Indikator og nøkkeltall	2018-2019	2019-2020
Lærertetthet i ordinær undervisning 1-4. trinn	12,5	13,9
Lærertetthet i ordinær undervisning 5-7. trinn	15,9	17,0
Lærertetthet i ordinær undervisning 8-10. trinn	13,7	16,7

Tabell 1: Oversikt over lærertetthet, Marker skole (Skoleporten.no).

4.3 Revisors vurderinger

4.3.1 Vurdering av læringsutbytte og gjennomføring av tiltak innenfor rammen av den ordinære opplæringen.

Tilpasset opplæring skal gjelde alle elever, og skal i størst mulig grad skje gjennom variasjon og tilpassninger til mangfoldet i elevgruppen innenfor fellesskapet. Skolen har en plikt til å tilpasse opplæringen for alle elever, dette innebærer likevel ingen individuell rett for den enkelte elev.

Vurderingen av elevenes faglige kompetanse skal gi et bilde av hva elevene kan, men formålet er også å fremme læring og utvikling. Kartlegging og observasjon av elevene skal være virkemidler for å følge opp den enkelte og for utvikling av skolens praksis.

Faktaene fra gjennomførte intervjuer indikerer at skolens ansatte har en felles forståelse av hva arbeidet med tilpasset opplæring innebærer. Det har også gjennom intervjuer fremkommet eksempler på hvordan vurdering av læringsutbytte og iverksetting av tiltak innenfor den ordinære opplæringen utarter seg i praksis; det gjennomføres tester og observasjon for å fange opp elever med behov, og undervisningen tilpasses ved å variere undervisning og lekser for å på denne måten tilpasse opplæringen til elevens nivå. Det er fokus på at elevene føler seg sett og at de føler mestring. Det pekes også på som en forutsetning for et godt læringsutbytte at undervisningspersonale blir kjent med elevene.

Revisjonens undersøkelse viser at kommunen har en skriftlig rutine som gir undervisningspersonale føringer for hvordan de skal vurdere elevenes faglige utvikling. Skolen har også oversikt over hvilket kompetansebehov de har. Skolens utviklingsplan og sosiale læreplan var utdaterte ved tidspunktet for revisjonens kontroll, men skolen har opplyst om at de nå er i slutfasen med å revidere disse planene. Planene vil legge viktige føringer for hvilke områder skolen skal satse på for å forbedre kvaliteten på opplæringen, samt sikre at skolen har et inkluderende læringsmiljø der elever også utvikler sine sosiale ferdigheter. Revisjonen vurderer dette som positivt.

Spørreundersøkelsens resultater etterlater et inntrykk av at lærerne er rimelig samstemte om at elevenes utbytte løpende vurderes og at eventuelle behov for oppfølging besvares med å sette inn tiltak på et tidlig tidspunkt. I hvilken grad det tilrettelegges for at elevene selv medvirker til å utforme opplæringen er det

imidlertid noe mer delte oppfatninger om, selv om et flertall også her oppfatter at det tilrettelegges for dette. Til tross for at lærerne i stor grad er av den oppfatning at elevenes utbytte vurderes løpende og det settes inn tiltak ved behov, svarer lærerne i gjennomsnitt at de i middels grad oppfatter å lykkes med å gi elevene tilpasset opplæring. Dette er et interessant funn som kan tolkes i retning av at de tiltak som settes inn ikke nødvendigvis fører til økt læringsutbytte for alle elever. En del lærere pekte også på i undersøkelsen at det er utfordrende å gi likeverdig tilpasset opplæring til alle elever i klasser med mange elever, dette vurderer revisjonen at også kan påvirke i hvilken grad lærerne opplever å lykkes med å gi tilpasset opplæring. Revisjonen ser at funnene som fremkommer er sammensatte og varierer, samlet sett vurderer likevel revisjonen at funnene viser at skolen har en god praksis for å vurdere elevenes utbytte og iverksette tiltak innenfor tilpasset opplæring.

Tilpasset opplæring handler som kjent om å utnytte handlingsrommet innenfor den ordinære opplæringen. Skolens evne til å gi elevene opplæring som ivaretar deres faglige og sosiale utvikling innenfor denne rammen, er også med på å avgjøre behovet for spesialundervisning ved skolen. Derfor er det viktig at skolen bevisst bruker det handlingsrommet som ordinær opplæring gir, før rektor melder eleven til PP-tjenesten. Samtlige intervjuobjekter revisjonen har snakket med, påpekte at de opplevde at PPT var mye tilstede på skolen, og at de hadde fokus på tilpasset opplæring. Flere av intervjuobjektene påpekte også at PPT i større grad har blitt flinkere å observere og veilede skolen slik at tiltak kan bli satt inn på et tidlig tidspunkt, og at terskelen for å henvise til PPT var blitt høyere som følge av denne utviklingen. Også av spørreundersøkelsens resultater ser revisjonen at skolens lærere samarbeider med PPT om forebyggende tiltak og at det settes inn tiltak før det henvises til PPT for en sakkyndig vurdering. Revisjonen vurderer dette som en positiv utvikling.

Flertallet av de intervjuede var samstemte om at det er de elevene som har utfordringer i fagene som ofte blir prioritert fremfor de elevene med stort læringspotensial når det kom til bruk av skolens ressurser. Revisjonen legger også til grunn resultatet fra spørreundersøkelsen som viser at lærerne i gjennomsnitt vurderer at skolen tilpasser undervisningen for evnerike elever i middels grad, noe som også var en lavere skår enn når det gjaldt elevene generelt. Tilpasset opplæring innebærer også at skolen tilrettelegger for elever med stort læringspotensial. En mulig konsekvens av at en evnerik elev ikke får tilstrekkelig tilpasset opplæring kan være at eleven ikke opplever å være del av et læringsmiljø som motiverer eller gir han/hun faglige utfordringer. Revisjonen vurderer ut fra dette at skolen har et forbedringspotensial vedrørende å fange opp elever med stort læringspotensial og sikre godt læringsutbytte også for disse elevene. Revisjonen anbefaler på bakgrunn av dette at kommunen sikrer at elever med stort læringspotensial på lik linje med andre elever blir prioritert i arbeidet med tilpasset opplæring.

Rektor trakk frem i intervjuet at det finnes et forbedringspotensial vedrørende resultatene på de obligatoriske kartleggingsprøvene og nasjonale prøvene på lesenivå. Statsforvalteren trakk også frem i sitt tilsyn om tidlig innsats at Marker skole skårer relativt lavt på nasjonale prøver i lesing og regning. Rektor mener at det er viktig at skolens ansatte får eierskap og trygghet til både prøvene, og til rapportene som utarbeides på gruppe- og individnivå etter at prøvene er gjennomført, og at skolen må bli bedre til å nyttiggjøre seg av kartleggingsprøvene i læringsarbeidet. Revisjonen er enig i at dette blir et viktig arbeid fremover, og vil på bakgrunn av dette anbefale at kommunen i større grad nyttiggjør seg av kartleggingsprøvene i læringsarbeidet.

Revisjonen vil vektlegge at rektor gir uttrykk for at det er mangel på et helhetlig og strukturert rammeverk med prosedyrer og rutiner for hvordan arbeidet med tilpasset opplæring og spesialundervisning skal organiseres. Rektor gir også uttrykk for at dette er knyttet til begrensede ressurser innenfor skolens administrasjon. Revisjonen gjør ikke vurderinger knyttet til skolens ressurser i denne forvaltningsrevisjonen,

men vurderer det som uheldig at skolen mangler en helhetlig struktur for rutiner og prosedyrer på dette området. Dette kan etter revisjonens vurdering føre til en mindre enhetlig praksis innen arbeidet med tilpasset opplæring. Skoleeier (kommunen) har en plikt til å sørge for tilstrekkelig internkontroll i forbindelse med å følge opp opplæringsloven og forskrifter, det innebærer også at det stilles til disposisjon de ressursene som er nødvendige for at kravene skal kunne oppfylles⁷. Det skal opprettes rutiner og prosedyrer i den grad det er nødvendig ut fra virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold⁸. Revisjonen vil på bakgrunn av dette anbefale at kommunen sørger for at det etableres rutiner og prosedyrer i den grad det er nødvendig, for å sikre at opplæringslovens § 1-3 om tilpasset opplæring overholdes.

4.3.2 Fange opp og gi intensiv opplæring til elever som står i fare for å henge etter i lesing, skriving og regning på 1. til 4. trinn.

Gjennom intervjuer har revisjonen blitt opplyst om at tidlig innsats er et prioritert område ved Marker skole. Dette viser seg blant annet gjennom at kommunen satser ekstra ressurser på 1. til 4. trinn. Dette innebærer en høyere bemanning på disse trinnene, som også fører til at det ofte er 2 lærere i klassen. Dette øker igjen muligheten for å tilpasse undervisningen og sette inn tiltak tidligere for elever som står i fare for å henge etter. Revisjonen ser arbeidet med tilpasset opplæring og tidlig innsats i sammenheng, og revisjonen viser også til vurderinger av funn i tilknytning til skolens vurderingspraksis og praksis for iverksette tiltak på et tidlig tidspunkt (kapittel 4.3.1).

Marker skole har nylig hatt tilsyn fra statsforvalteren på tidlig innsats. I den foreløpige rapporten konkluderte statsforvalteren med at Marker kommune oppfyller sin forpliktelse til å overvåke elevenes ferdigheter på 1. til 4. trinn, samt at Marker kommune iverksetter tiltak tilstrekkelig raskt for elever som står i fare for å bli hengene etter i lesing, skriving og regning. Statsforvalteren pekte også på noen mangler som førte med seg to pålegg. Disse omhandlet i hovedtrekk at kommunen måtte sikre at alle elever som sliter i fag, får tilbud om intensiv opplæring og oppnår forventet progresjon, og at kommune må sikre rutiner for å følge opp at iverksatte tiltak gir økte ferdigheter i skriving og regning. Marker kommune har rettet påleggene og statsforvalteren har avsluttet tilsynet.

Revisjonen vurderer med bakgrunn i våre undersøkelser og det avsluttede tilsynet fra statsforvalteren, at Marker skole fanger opp og gir intensiv opplæring til elever som står i fare for å henge etter i lesing, skriving og regning på 1. til 4. trinn.

4.3.3 Lærernorm

Lærernormen legger en øvre grense for hvor mange elever det skal være per lærer i offentlige grunnskoler. Fra lovgivers side er dette innført på bakgrunn av at tiltaket skal bidra til å styrke den tidlige innsatsen, og gi lærerne bedre tid til å se og støtte hver enkelt elev. Derfor er det viktig at skolen overholder lærernormen.

Normen er for 1-4. trinn satt til maksimum 15 elever per lærer fra skoleåret 2019/2020. 5-7. trinn og 8-10. trinn skal i 2019/2020 ha maksimum 20 elever per lærer

⁷ Opplæringslovens §13-10 Ansvarsomfang for kommunen og fylkeskommunen.

⁸ Kommunelovens § 25-1 Internkontroll i kommunen og fylkeskommunen.

Revisjonen ser ut fra tabell 1 (side 18) at Marker skole oppfylte lærernormen på alle trinn i skoleårene 2018/2019 og 2019/2020. Dette er i skrivende stund de nyeste tilgjengelige tallene publisert i utdanningsdirektoratets nettsjeneste for data om grunnsopplæringen (skoleporten.no). På bakgrunn av dette vurderer revisjonen at skolen har en lærertetthet som er i tråd med kravene i lærernormen.

4.4 Revisors konklusjon og anbefalinger

Revisjonen konkluderer med at Marker kommune i stor grad har tilrettelagt for tilpasset opplæring innenfor rammen av ordinær opplæring i grunnskolen, i henhold til lovkrav og statlige føringer. Revisjonen har likevel pekt på enkelte forbedringsområder, og vil særlig trekke frem viktigheten av å sikre tilstrekkelige og klare rutiner og prosedyrer for å understøtte arbeidet som gjøres i skolen, i større grad benytte kartleggingsprøvene til læring, samt sikre at elever med stort læringspotensial får tilstrekkelig utbytte av opplæringen.

På bakgrunn av våre funn, vurderinger og konklusjon anbefaler revisjonen at:

- kommunen sikrer at elever med stort læringspotensial på lik linje med andre elever blir prioritert i arbeidet med tilpasset opplæring.
- kommunen i større grad nyttiggjør seg av kartleggingsprøvene i læringsarbeidet.
- kommunen sørger for at det etableres rutiner og prosedyrer i den grad det er nødvendig, for å sikre at opplæringslovens § 1-3 om tilpasset opplæring overholdes.

5 Spesialundervisning

Problemstilling 2: I hvilken grad har Marker kommune etablert gode rutiner og god praksis for planlegging, gjennomføring, evaluering og oppfølging av spesialundervisningen i grunnskolen, i henhold til lovkrav og statlige føringer?

5.1 Revisjonskriterier

Ifølge opplæringsloven § 5-1 har elever som ikke har eller som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, rett til spesialundervisning. I vurderingen av hvilket opplæringstilbud som skal gis, skal det særlig legges vekt på utviklingsutsiktene til eleven. Opplæringstilbudet skal ha et slikt innhold at det samlede tilbudet kan gi eleven et forsvarlig utbytte av opplæringen i forhold til andre elever og i forhold til de opplæringsmålene som er realistiske for eleven.

Ifølge § 5-4 kan eleven eller foreldrene til eleven kreve at skolen gjennomfører de undersøkelser som er nødvendig for å finne ut om eleven trenger spesialundervisning, og eventuelt hvilken opplæring eleven trenger. Undervisningspersonalet skal vurdere om en elev trenger spesialundervisning, og melde ifra til rektor når slike behov er tilstede. Skolen skal ha vurdert og eventuelt prøvd ut tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet (tilpasset opplæring) med sikte på å gi eleven tilfredsstillende utbytte før det blir gjennomført en sakkyndig vurdering.

I henhold til § 5-3 skal det foreligge en sakkyndig vurdering av behovene til eleven, før kommunen fatter vedtak om spesialundervisning etter § 5-1. Skolen bør sende en skriftlig henvisning til PPT der det bes om at en slik vurdering gjennomføres. Vurderingen skal vise om eleven har behov for spesialundervisning, og hvilket opplæringstilbud som bør gis.

Den sakkyndige vurderingen skal blant annet utrede og ta standpunkt til:

- Elevens utbytte av det ordinære opplæringstilbudet.
- Lærevansker for eleven og andre særlige forhold som er viktige for opplæringen.
- Realistiske opplæringsmål for eleven.
- Om man kan hjelpe med de vanskene eleven har innenfor det ordinære opplæringstilbudet.
- Hvilken opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud.

Det skal alltid fattes et enkeltvedtak om spesialundervisning av den som har delegert myndighet fra skoleeier (rektor). Dersom spesialundervisning innvilges, må enkeltvedtaket ta stilling til hva som er et forsvarlig tilbud for eleven. Opplæringsloven har få særskilte regler om hvordan vedtaket skal utformes. Det eneste som kreves i loven er at eventuelle avvik fra den sakkyndige vurderingen må begrunnes i vedtaket. Det er imidlertid understreket i forarbeidet til opplæringsloven at det må gå klart frem av vedtaket hva slags opplæringstilbud eleven skal ha. Ifølge veilederen for spesialundervisning skal vedtaket inneholde informasjon om:

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

Tilbud om spesialundervisning skal så langt det er mulig utarbeides i samarbeid med eleven og foreldrene til eleven, og det skal legges stor vekt på deres syn. Før det blir gjort sakkyndig vurdering og før det blir

gjort vedtak om å sette i gang spesialundervisning, skal det innhentes samtykke fra eleven eller foreldrene, det skal også være mulighet for å sette seg inn i den sakkyndige vurderingen og uttale seg før vedtak fattes, jfr. opplæringslovens § 5-4.

For eleven som får spesialundervisning, skal det utarbeides en individuell opplæringsplan. Planen skal vise mål for og innholdet i opplæringa og hvordan opplæringen skal drives. Det er enkeltvedtaket som setter rammen for hva slags spesialundervisning eleven har krav på. En IOP bygger på det som er fastsatt i enkeltvedtaket og er et arbeidsverktøy for skolen/lærerne. En IOP kan ikke fastsette noe som ikke er innenfor rammene av enkeltvedtaket.

En IOP skal vise:

- Mål for opplæringen.
- Innholdet i opplæringen.
- Hvordan opplæringen ellers skal drives.

Skolen skal en gang i året utarbeide en skriftlig oversikt over den opplæringa eleven har fått, og en vurdering av utviklinga til eleven. Utviklinga til eleven skal vurderes ut fra målene som er satt i den individuelle opplæringsplanen til eleven.

Revisjonen har utledet følgende revisjonskriterier:

- Henvisen til PPT bør være skriftlig. Før kommunen gjør vedtak om spesialundervisning skal det foreligge en sakkyndig vurdering. En sakkyndig vurdering skal utrede og ta standpunkt til:
 - Elevens utbytte av det ordinære opplæringstilbudet.
 - Lærevansker for eleven og andre særlige forhold som er viktige for opplæringen.
 - Realistiske opplæringsmål for eleven.
 - Om man kan hjelpe med de vanskene eleven har innenfor det ordinære opplæringstilbudet.
 - Hvilken opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud.
- Før det blir gjort sakkyndig vurdering og før det blir gjort vedtak om å sette i gang spesialundervisning, skal det innhentes samtykke fra eleven eller foreldrene til eleven.
- Spesialundervisningen skal utarbeides i samarbeid med eleven og foreldrene til eleven, og det skal legges stor vekt på deres syn.
- Enkeltvedtak om spesialundervisning skal:
 - være fattet av den som har delegert myndighet fra skoleeier.
 - inneholde informasjon om innhold, omfang, organisering og kompetanse. Dette innebærer blant annet at vedtaket skal angi antall årstimer til spesialundervisning, eventuelt antall årstimer til assistent og skal ivareta anbefalinger i den sakkyndige vurderingen.
 - inneholde en grunngivelse dersom vedtaket avviker fra den sakkyndige vurderingen.
 - inneholde informasjon om klagerett, klagefrist og fremgangsmåte ved klage.
- For elever som får spesialundervisning, skal det utarbeides en individuell opplæringsplan (IOP). Planen skal vise mål for og innholdet i opplæringen og hvordan den skal drives.
- Skolen skal en gang i året utarbeide skriftlig oversikt over den opplæringen eleven har fått, og en vurdering av utviklingen til eleven opp mot IOP-en.

5.2 Revisors undersøkelse

5.2.1 KOSTRA-tall om spesialundervisning i Marker kommune

I tabell 2 kan vi se at Marker kommune har hatt en synkende trend fra 2019 til 2020 hva gjelder andel elever som mottar spesialundervisning i skolen. I 2020 ligger kommunen på sammen nivå som landsgjennomsnittet, samt noe lavere enn gjennomsnittet for sammenlignbare kommuner. Samtidig har det vært en økning fra 2019 til 2020 i antall timer som hver enkelt elev med spesialundervisning mottar.

Nøkkeltall fra KOSTRA	Enhet	Marker		KOSTRAgruppe 1 ⁹		Landet uten Oslo	
		2019	2020	2019	2020	2019	2020
Elever i kommunale og private grunnskoler som får spesialundervisning	prosent	9,0	7,7	9,7	8,4	7,8	7,8
Årstimer til spesialundervisning per elev med spesialundervisning	antall	98,9	121,4	148,1	146,3	139,9	143,1

Tabell 2: prosentandel elever i skolen som får spesialundervisning og antall årstimer per elev med spesialundervisning, 2019/2020. Kilde: KOSTRA.

5.2.2 Avdekking av behov for spesialundervisning og praksis for henvisning til PPT.

I samtlige intervjuer som ble gjennomført i forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen, ble det gitt uttrykk for at terskelen for å henvise til PPT for å få gjennomført en sakkyndig vurdering over tid har blitt høyere ved Marker skole. Et flertall av de intervjuede peker på at PPT i større grad enn før observerer undervisningen og veileder skolen slik at tiltak innenfor den ordinære opplæringen kan bli satt inn på et tidlig tidspunkt, flere av de intervjuede ga også uttrykk for at man utnytter det handlingsrommet som finnes, før man henviser til PPT.

Rektor ga uttrykk for at det er tett dialog med PPT på et tidligere tidspunkt, og at henvisning brukes når alt annet ikke fungerer. Ved behov kan man diskutere på trinnet og i team for å finne løsninger på tilpasset opplæring før man henviser til PPT. Rektor informerte også om at skolen har kompetanse til å teste for eksempel dysleksi og ADHD for å undersøke om det er grunnlag for å henvise videre.

En av de intervjuede ga uttrykk for at PPT i større grad jobbet med det enkelte barn tidligere, mens de i de senere årene har gitt mer systemveiledning for hele trinn.

Revisjonen ble opplyst i et av intervjuene om at det er en fast saksbehandler fra PPT som jobber mot Marker skole, og at enkelttilfeller kan diskuteres med PPT før man eventuelt sender en henvisning.

⁹ Kostragruppe 1 er klassifisert som små kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, lave frie disponible inntekter, gruppen inneholder i tillegg til Marker kommune blant annet Hvaler, Skiptvet og Våler.

I flere av intervjuene ble revisjonen opplyst om at det både kan være bekymringer fra foreldre eller lærere som ligger til grunn for henvisning til PPT. Enkelte av de intervjuede har opplevd at foreldre har bedt om at det henvises til PPT.

Ved gjennomgang av mapper for elever med vedtak om spesialundervisning fant revisjonen skriftlige henvisninger til PPT i samtlige 10 kontrollerte mapper.

5.2.3 Innhenting av samtykke

I spørreundersøkelsen rettet mot foreldre med barn med vedtak om spesialundervisning, ble foreldrene spurt om skolen hadde innhentet deres eller barnets samtykke før gjennomføring av sakkyndig vurdering og før vedtak ble fattet. De aller fleste svarte bekræftende på begge spørsmålene, som man kan se av tabell 3 og 4. Vedrørende samtykke før vedtak ble fattet svarte to respondenter at dette ikke hadde blitt innhentet i deres tilfelle.

Svar	Antall
Ja	19
Nei	0
Vet ikke	2
N	21

Tabell 3: Innhentet skolen ditt eller barnets samtykke før det ble gjennomført sakkyndig vurdering?

Svar	Antall
Ja	17
Nei	2
Vet ikke	3
N	22

Tabell 4: Innhentet skolen ditt eller barnets samtykke før det ble fattet vedtak om spesialundervisning?

Ved revisjonens gjennomgang av mapper for elever med vedtak om spesialundervisning, fant revisjonen at det i 9 av de 10 tilfeldig utvalgte mappene forelå samtykke fra foreldrene før det ble gjennomført sakkyndig vurdering. I 2 av tilfellene er det beskrevet at det er innhentet muntlig samtykke, i resterende tilfeller er det skriftlig samtykke gjennom at foreldrene har underskrevet henvisningen til PPT. Det er altså ett tilfelle hvor revisjonen ikke finner noe dokumentasjon på slikt samtykke.

I forbindelse med verifisering av faktaopplysningene i denne rapporten i mai 2021 opplyste rektor om at skolen i henhold til opplæringslovens § 5-4, gjennomfører samtykke før vedtak fattes, da det i sakkyndig vurdering gis tre ukers frist på tilbakemelding, før rektor fatter vedtak om spesialundervisning. PPT inviterer foresatte og skole til en gjennomgang av sakkyndig vurdering, før endelig dokument sendes ut. Her inviteres foresatte til å gi innspill, og treukers fristen opplyses om muntlig.

5.2.4 Sakkyndig vurdering

Rektor ga uttrykk for i intervju at saksbehandling hos PPT for Marker skole sitt vedkommende har fungert tilfredsstillende og at saksbehandlingstiden har vært akseptabel. Revisjonens helhetsinntrykk ut fra de gjennomførte intervjuene, er at de intervjuede opplever kvaliteten på arbeidet PPT gjør i forbindelse med sakkyndig vurdering som god. Revisjonen fikk imidlertid tilbakemelding fra en av de intervjuede, om at det er varierende i hvilken grad de sakkyndige vurderingene blir brukt (i arbeidet med spesialundervisning) i hvert enkelt tilfelle.

Funn fra mappegjennomgangen viser at det er gjennomført sakkyndig vurdering før vedtak er fattet i samtlige av de 10 mappene som er kontrollert. Revisjonen ser at samtlige sakkyndige vurderinger som er kontrollert inneholder en utredning vedrørende elevens utbytte og lærevansker, realistiske opplæringsmål for eleven, samt informasjon om man kan hjelpe med de vanskene eleven har innenfor det ordinære opplæringstilbudet og hvilken opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud.

5.2.5 Enkeltvedtak om spesialundervisning

I intervju informerte rektor om at det legges ned et godt arbeid med timeplaner slik at vedtak blir fulgt opp konsekvent av lærerne. Elever med vedtak om pedagogtimer er dekket opp av pedagoger. Rektor erfarer også at skolens ansatte er flinke til å inkludere alle elever sosialt. Skolens føring er at man skal tilpasse undervisningen i klasserommet for eksempel ved stasjonsundervisning, men om dette gjennomføres som forutsatt avhenger av den enkelte lærer. Rektor erfarer også at det i noen tilfeller er nødvendig å ha undervisning en til en, for eksempel i forbindelse med å øve på norsk for fremmedspråklige elever.

Rektor informerte om at det i vedtak om spesialundervisning er nedfelt mål om at elevene skal ha sosialt felleskap, tilknytning og treffpunkter med klassen. Spesialundervisning foregår på grupperom i nærhet til klasserommet. Selv om noen elever har mange timer med spesialundervisning har de mange fag og fellesaktiviteter med klassen. I noen tilfeller er det ønsket fra enkeltelever og lærere at de gjennomfører spesialundervisning i grupper, men de fleste lærerne finner alternative måter for å tilrettelegge undervisningen.

I intervjuet spurte revisjonen om det har funnet sted tilfeller der det er gitt spesialundervisning uten at det er fattet et enkeltvedtak i forkant. Rektor opplyste om at det har blitt gitt spesialundervisning før vedtak er blitt fattet i tilfeller hvor elever med vedtak om spesialundervisning har flyttet til Marker. Dette gis alltid i samarbeid med foreldrene.

I spørreundersøkelsen til foreldre av elever med spesialundervisning, ble foreldrene spurt om de hadde fått mulighet til å uttale seg før skolen fattet vedtak om spesialundervisning. Av tabell 5 ser vi at 18 av 22 oppgir å ha fått slik mulighet. Tre har ikke opplevd å få slik mulighet, mens en respondent har svart «vet ikke».

Svar	Antall
Ja	18
Nei	3
Vet ikke	1
N	22

Tabell 5: Har du/dere fått mulighet til å uttale dere før skolen har fattet vedtak om spesialundervisning?

Ut fra mappegjennomgangen ser revisjonen at PPT har praksis for å i sakkyndig vurdering informere om foreldrenes/elevens rett til å gjøre seg kjent med innholdet i vurderingen før det blir fattet vedtak.

I en av elevmappene som er kontrollert finner ikke revisjonen vedtaksdokumentet, vi legger for øvrig til grunn ut fra andre undersøkte dokumenter at dette er knyttet til at eleven kommer fra en annen kommune, og at det er denne kommunen som har hatt ansvaret for å fatte vedtak i saken. Revisjonen finner vedtaksdokumentene i de resterende 9 mappene som er kontrollert. I henhold til Marker kommunes delegeringsreglement er det rektor som er delegert myndighet til å fatte vedtak i henhold til opplæringslovens bestemmelser om spesialundervisning. De kontrollerte vedtakene er underskrevet av rektor og inneholder informasjon om klagerett, frist og fremgangsmåte ved klage. Vedtakene inneholder også informasjon om innhold, omfang, organisering og kompetanse og herunder angivelse av årstimer til spesialundervisning og assistent, og disse henger sammen med vurderinger/anbefalinger gitt i den sakkyndige vurderingen. Revisjonen kan ikke se at noen av disse vedtakene avviker fra anbefalinger gitt i sakkyndig vurdering.

5.2.6 Individuell opplæringsplan (IOP)

Revisjonen ble opplyst om i intervjuene at kontaktlæreren har ansvar for å utarbeide IOP, og at dette ofte gjøres sammen med læreren med ansvar for eleven med spesialundervisning. Det ble også opplyst om at skolen har egne retningslinjer for utarbeidelse av IOP.

En av de intervjuede ga uttrykk for at skolen tar hensyn til at det skal være sammenheng mellom ressursene som settes inn og det behovet eleven har når man lager timeplanen. Dette for å sikre faglighet og kontinuitet i opplæringen, og opplevdes av den intervjuede som en forbedring sammenlignet med tidligere praksis. På den annen side ga den intervjuede uttrykk for at det finnes variasjon i hvor ofte lærere utarbeider IOP-er, noe som kan føre til at kunnskapen om hvordan dette skal gjøres svekkes over tid.

En annen av de intervjuede ga uttrykk for at IOP-en kan tas frem oftere slik at man opprettholder fokus på målene underveis og evaluerer disse. Det kan også være utfordrende å vite hvem som bør undervise i spesialundervisningen, og det vises til et eksempel; er det pedagogen med ansvar for eleven eller matelærer som er best egnet for å undervise i matematikk? Det understrekes også av denne intervjuede at det er viktig å sikre kontinuitet i opplæringen til elevene ved å ha lærere som kjenner dem.

I arbeidet med å gjennomgå skriftlig dokumentasjon i elevmappene fant revisjonen at det forelå individuell opplæringsplan i 7 av 10 mapper. Revisor vil understreke at det i ett tilfelle der vi ikke fant IOP, var slik at eleven nylig hadde fått vedtak om spesialundervisning for første gang, som kan være en forklaring på at IOP ikke forelå ved kontrolltidspunktet. I to av syv mapper der revisor fant IOP-er, fant revisor kun IOP for skoleåret 2018/19 og ikke for 2019/20, noe revisjonen hadde forventet ut fra at kontrollen ble gjennomført i 2020, og at det i disse tilfellene forelå vedtak for samme år.

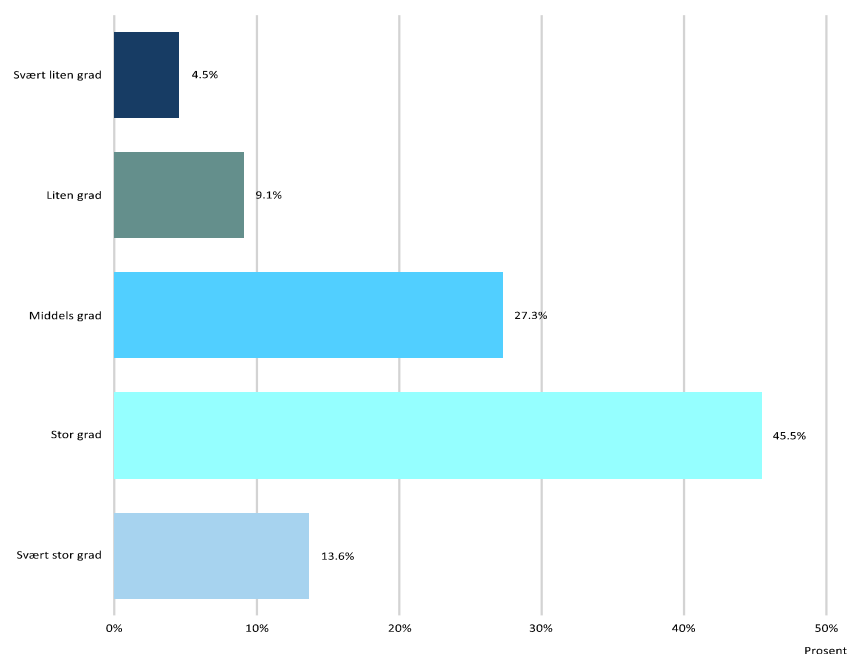
I de IOP-ene som forelå fant revisjonen informasjon om mål og innhold i opplæringen, samt informasjon om hvordan den skal drives.

I spørreundersøkelsen spurte vi foreldre av elever med spesialundervisning om disse har mottatt kopi av IOP for sitt barn hvert år, det vil si regelmessig. Av tabell 6 på neste side ser vi at 15 av 22 foreldre oppgir å ha mottatt IOP regelmessig, mens 6 av 22 oppgir å ikke ha mottatt IOP regelmessig. En har svart «vet ikke».

Svar	Antall
Ja	15
Nei	6
Vet ikke	1
N	22

Tabell 6: Får du kopi av den individuelle opplæringsplanen til barnet hvert år?

Som man kan se av figur 8 er det betydelig spredning i foreldrenes syn på om **barnets** syn ivaretas ved utformingen av undervisningen, men det er en tendens at flere er fornøyde enn misfornøyde. Gjennomsnittlig svar er 3,5. Dette innebærer at det typiske svaret ligger mellom «middels grad» og «stor grad». Både foreldrenes syn og barnets syn skal ivaretas ved utforming av spesialundervisning, i undersøkelsen ble foreldrene også spurt om de opplevde at **deres** syn ble ivaretatt. Ut fra resultatene ser revisjonen at foreldrene er litt mindre fornøyd med egen involvering sammenlignet med barnets involvering, gjennomsnittlig svar var der 3,1 («Middels grad»).



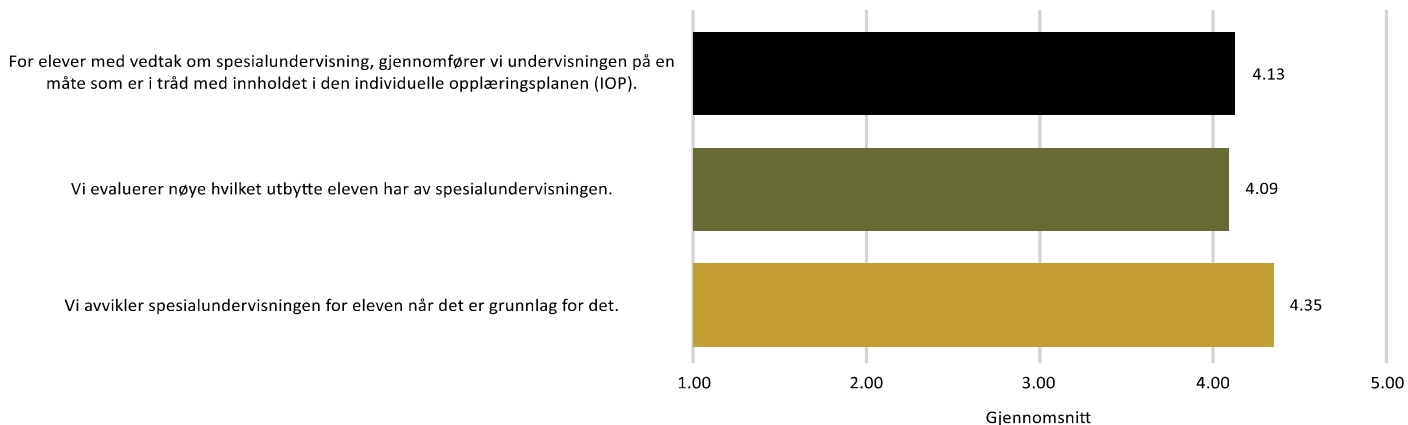
Figur 8: I hvilken grad opplever du at skolen legger vekt på barnets syn når de utformer spesialundervisningen? (N=22)

I mappegjennomgangen fant revisjonen dokumentasjon på dialog mellom foreldre/elev og skolen/PPT i 7 av de 10 kontrollerte mappene. Typen av dokumentasjonen varierer fra elev til elev, eksempelvis kan dette være samtaler som er avholdt i tilknytning til utarbeidelse av sakkyndig vurdering eller møtevirksomhet mellom skolen og foreldre/elev. Revisjonen fant også en god del dokumentasjon på avholdte overgangsmøter mellom barnehage og skole, samt ved overgang fra barnetrinnet til ungdomstrinnet.

5.2.7 Gjennomføring og evaluering av spesialundervisning

5.2.7.1 Gjennomføring

Figur 9 viser tre spørsmål til lærerne i tilknytning til spesialundervisning. Ett av disse handler om sammenhengen mellom faktisk gitt opplæring og individuell opplæringsplan. Her ser vi at et gjennomsnitt av respondentene svarer alternativ 4,1 - «Enig» på påstanden «For elever med vedtak om spesialundervisning, gjennomfører vi undervisningen på en måte som er i tråd med innholdet i den individuelle opplæringsplanen (IOP)». Fra bakgrunnstallene ser revisor at 80 % (21 av 25) av lærerne er «enige» eller «helt enige» i denne påstanden.



Figur 9: Ta stilling til følgende påstander om skolens arbeid med spesialundervisning (N=25). På en skala fra 1: helg uenig til 5: helt uenig.

Funn fra spørreundersøkelsen til foreldrene viser at det er varierende oppfatninger vedrørende om elevene får undervisningen i henhold til det som er fastsatt i vedtaket om spesialundervisning. Dette vises i tabell 7. Gjennomsnittlig svar er 3,1 («middels grad»). Et flertall har svart 3 – «middels grad» eller lavere på dette spørsmålet. I tabell 8 på neste side ser vi at ca. 77 % av foreldrene i «stor» eller «svært stor» grad opplever at deres barn blir inkludert og tar del i fellesskapet i klassen. Gjennomsnittlig svar her er 4,1 («stor grad»). 68 % av foreldrene er i «stor» eller «svært stor» grad fornøyd med hvordan skolen samlet sett arbeider med spesialundervisning, det fremkommer av tabell 9. Gjennomsnittlig svar er 3,6 (mellom «middels» og «stor grad»).

Svar	Prosent
Svært liten grad	9,1%
Liten grad	18,2%
Middels grad	31,8%
Stor grad	31,8%
Svært stor grad	9,1%
N	22

Tabell 7: I hvilken grad opplever du at barnet ditt får det innholdet i spesialundervisningen som han/hun skal ha i henhold til vedtaket?

Svar	Prosent
Svært liten grad	0,0%
Liten grad	0,0%
Middels grad	18,2%
Stor grad	50,0%
Svært stor grad	27,3%
Vet ikke	4,5%
N	22

Tabell 8: I hvilken grad opplever du at skolen sørger for at ditt barn blir inkludert og aktivt tar del i fellesskapet i klassen?

Svar	Prosent
Svært liten grad	0,0%
Liten grad	22,7%
Middels grad	9,1%
Stor grad	50,0%
Svært stor grad	18,2%
Vet ikke	0,0%
N	22

Tabell 9: Samlet sett, i hvilken grad er du tilfreds med hvordan skolen arbeider med spesialundervisning?

Gjennom spørreundersøkelsen ble det gitt mulighet til foreldre for å komme med skriftlig tilbakemeldinger på deres opplevelse av spesialundervisningen generelt. Her fikk revisjonen inn tilbakemeldinger fra 12 av foreldrene. Foreldrenes varierende oppfatninger av gjennomføringen av spesialundervisningen vist i tabellene over gjenspeiles også i disse tilbakemeldingene. Flere oppgir at de er godt fornøyd med skolens gjennomføring av spesialundervisningen og at de opplever at skolen gjør det de kan med de ressursene som er tilgjengelig. En del foreldre gir imidlertid også uttrykk for at oppfølging av vedtak og dialog mellom skolen og foreldre kunne vært bedre. I flere av tilbakemeldingene pekes det på at det kan være et betydelig antall ansatte i skolen som er involvert i oppfølgingen av deres barn, og at dette kan oppleves som uforutsigbart for foreldrene og barnet. En av tilbakemeldingene peker på at de opplevde oppfølgingen fra skolen som «tilfeldig» og at de selv måtte gjøre en betydelig innsats for å sikre barnet det de mente var et forsvarlig opplæringstilbud. En annen av tilbakemeldingene beskriver en mottatt årsrapport som i liten grad beskrev opplæringens innhold og barnets utvikling.

En av de intervjuede ga uttrykk for at elever med vedtak om spesialundervisning kan få hjelp i klasserommet. Man kan også bli tatt ut for hjelp til lesing, men det trenger for eksempel ikke å være mer enn 15 minutter hver gang. Det ble understreket at det er viktig at elevene er en del av klassen og ikke får et «stempel» på at de hører hjemme på grupperom. Den intervjuede har erfart at hvis elever først har vært mye på grupperom, kan det bli vanskeligere å få de inn i klasserommet igjen.

Ytterligere en av de intervjuede ga uttrykk for at det er uheldig når elever ønsker å være på gruppe og de føler seg mer trygge der enn i klassen, og at det kan svekke den sosiale tilhørigheten dersom man er mye på gruppe.

En annen av de intervjuede opplyste om at elever som får spesialundervisning oftest jobber med samme temaer som resten av klassen, men på sitt nivå. Denne intervjuede opplevde at elevene har en naturlig tilknytning til klassen selv om de har noe undervisning på grupperom. Grupperommene som brukes er også i nærheten av klasserommet.

5.2.7.2 Evaluering (Årsrapport)

Flere av de revisjonen intervjuet ga uttrykk for at det kunne jobbes mer for å forbedre årsrapportene. En av de intervjuede omtalte at en del av rapportene var i «enkleste laget». En annen av de intervjuede mente det burde stå mer om tiltak, virkemiddel og mål i rapportene; for eksempel tips til undervisningen, undervisningsmaterieell, bruk av apper og Ipad. Flere ga også uttrykk for at kravet som tidligere eksisterte

om å utarbeide halvårsrapporter istedenfor årsrapport førte til mer evaluering av undervisningen underveis¹⁰.

En av de intervjuede fortalte revisjonen at foreldrene ble involvert og at foreldrene får tilsendt årsrapporten, likevel ga den intervjuede også uttrykk for at det hadde vært best å ta en gjennomgang av årsrapporten med foreldrene.

Flere av de intervjuede ga uttrykk for at skolens personale er flinke til å avslutte spesialundervisning når det er grunnlag for det og heller følge disse elevene opp tett med tiltak innenfor ordinær opplæring. En av de intervjuede pekte på at ambisjonen for lærerne var å gi så god og variert undervisning at behovet for spesialundervisning holdes på et minimumsnivå.

I spørreundersøkelsen ble foreldrene spurt om de mottok den årlige rapporten om spesialundervisningen gitt deres barn. I tabell 10 fremkommer det at 15 av 22 svarte bekreftende på dette spørsmålet. Tre svarte «vet ikke» og fire svarte «Nei».

Svar	Antall
Ja	15
Nei	4
Vet ikke	3
N	22

Tabell 10: Får du kopi av den årlige evalueringen (årsrapport) av spesialundervisningen til barnet.

I figur 9 (side 29) ser vi at lærerne har svart på i hvilken grad de er enige i påstanden «vi evaluerer nøye hvilket utbytte eleven har av spesialundervisningen». Her ser vi at et gjennomsnitt av lærerne svarer alternativ 4 («Enig»). Fra bakgrunnstallene ser revisjonen at 76 % (19 av 25) av lærerne er «enige» eller «helt enige» i denne påstanden. I samme figur tar også lærerne stilling til påstanden «vi avviker spesialundervisningen for eleven når det er grunnlag for det», gjennomsnittet for denne påstanden er 4,3 («enig») og her ser revisor at 85 % (22 av 25) av lærerne er «enige» eller «helt enige» i påstanden.

I forbindelse med verifisering av faktaopplysningene i denne rapporten i mai 2021 opplyste rektor om at skolen har frister og rutiner for å sikre at IOP og årsrapporter lages og arkiveres, foresatte får medvirke og signere, rektor signerer sammen med kontaktlærer og spesialpedagog/faglærer.

I gjennomgangen av elevmapper fant revisjonen årsrapporter i 8 av de 9 aktuelle mapper (en av elevene hadde som tidligere nevnt nylig fått vedtak om spesialundervisning og har derfor ikke fått utarbeidet slik rapport). I en av mappene som vi fant årsrapporter i, fant vi kun rapport for skoleåret 2018/19, og ikke for 2019/20 som vi forventet.

Innholdet i årsrapportene som forelå, vil revisjonen beskrive som varierende hva gjaldt oversikt over opplæringen eleven har fått og vurdering av utviklingen til eleven opp mot IOP-en. I halvparten av årsrapportene som ble kontrollert ble det gått lite i detalj på oppnåelsen av de enkelte mål i opplæringsplanen, øvrige rapporter hadde imidlertid beskrivelser av fremdrift på hvert mål.

¹⁰ Fra og med 1. august 2013 ble opplæringsloven endret og den tidligere halvårsrapporten ble erstattet med en årlig rapport. Et mål med lovendringen var å minske rapporteringsbyrden i skolen. (Kilde: Veileder for spesialundervisning, 2014.)

5.3 Revisors vurderinger

5.3.1 Henvisning til PPT og sakkyndig vurdering

Gjennomgangen av et utplukk saksmapper for elever med spesialundervisning viste at det var dokumentert skriftlige henvisninger i samtlige mapper. Revisjonen vurderer dette som positivt.

I mappegjennomgangen fant revisjonen også dokumentasjon på at det var innhentet skriftlig eller muntlig samtykke før sakkyndig vurdering i nesten samtlige tilfeller. I spørreundersøkelsen ga de aller fleste foreldre/foresatte uttrykk for at det var innhentet samtykke før sakkyndig vurdering og før det ble fattet vedtak. Revisjonen vurderer på bakgrunn av dette at det ved Marker skole innhentes samtykke fra eleven eller foreldrene til eleven, før det blir gjort en sakkyndig vurdering og før vedtak om spesialundervisning fattes.

Mappegjennomgangen viste at det forelå sakkyndig vurdering i samtlige av de 10 mappene som ble kontrollert. Innholdet i disse sakkyndige vurderingene er etter revisjonens oppfatning i tråd med det som er forutsatt i revisjonskriteriet. Revisjonen vurderer med bakgrunn i dette at det ved Marker skole foreligger sakkyndig vurdering før vedtak blir fattet og at disse utreder og tar stilling elevens utbytte og lærevansker, realistiske opplæringsmål for eleven, samt informasjon om man kan hjelpe med de vanskene eleven har innenfor det ordinære opplæringstilbudet og hvilken opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud.

5.3.2 Enkeltvedtak om spesialundervisning

Revisjonen vurderer det som positivt at vi i mappegjennomgangen fant enkeltvedtak i alle mapper der vedtaket var fattet av Marker kommune. Ingen av vedtakene inneholdt avvik fra den sakkyndige vurderingen og inneholdt informasjon om innhold, omfang, organisering og kompetanse. Samtlige vedtak var signert av rektor og inneholdt informasjon om klagerett, klagefrist og fremgangsmåte ved klage.

Spørreundersøkelsen til foreldre/foresatte viser at et stort flertall opplever å få mulighet til å uttale seg om saken før vedtak blir fattet, i sakkyndig vurdering blir det også informert om retten til å gjøre seg kjent med innholdet før vedtak blir fattet.

På bakgrunn av dette vurderer revisjonen at enkeltvedtak ved Marker skole fattes av den som har delegert myndighet fra skoleeier og at det fremkommer informasjon om klagerett. Vi vurderer også at vedtakene inneholder informasjon om innhold, omfang, organisering og kompetanse. Ingen av de kontrollerte vedtakene avvike fra sakkyndig vurdering, revisjonen har dermed ikke data som underbygger at skolen faktisk begrunner avgjørelsen i tilfeller der dette eventuelt har skjedd. Fra intervjuene sitter revisjonen igjen med et inntrykk av at kvaliteten på de sakkyndige vurderingene oppleves som god, dette kan indikere at behovet for å fatte vedtak med avvik fra den sakkyndige vurderingen er relativt liten i Marker kommune. Revisjonens vurdering er at det ikke er funnet avvik fra revisjonskriteriet om at vedtaket skal inneholde en grunngivelse dersom vedtaket avviker fra den sakkyndige vurderingen.

5.3.3 Individuell opplæringsplan (IOP) og vektlegging av elevens og foreldrenes syn i utforming av spesialundervisning.

I mappegjennomgangen fant revisjonen at det var arkivert IOP-er i flertallet av mappene som ble kontrollert. Samtidig var det slik at ikke alle disse mappene inneholdt de nyeste planene. I IOP-ene som ble kontrollert fant revisjonen informasjon om mål for og innholdet i opplæringen, og hvordan den skal drives. Revisjonen vurderer det som positivt at disse elementene var ivaretatt i IOP-ene, på en annen side vurderer revisjonen det som uheldig at det i omtrent halvparten av mappene ikke forelå oppdatert IOP, eller ikke forelå IOP i det hele tatt.

Revisjonen vurderer at IOP-ene som er utarbeidet, i tråd med revisjonskriteriet viser mål for og innholdet i opplæringen og hvordan den skal drives. På bakgrunnen av den manglende dokumentasjonen vurderer revisjonen likevel at det ikke kan bekreftes at det utarbeides IOP i samtlige tilfeller. Revisjonen anbefaler på bakgrunn av dette at kommunen sikrer at det utarbeides IOP for samtlige elever med spesialundervisning, og at dette dokumenteres fortløpende.

Spesialundervisningen skal utformes i samarbeid med eleven og foreldrene til eleven, og det skal legges stor vekt på deres syn. Revisjonens undersøkelser viser at ca. 3 av 4 foreldre i spørreundersøkelsen oppgir å ha mottatt kopi av IOP for sitt barn hvert år. Imidlertid er det også et betydelig mindretall (ca. 1 av 4) som svarer at de ikke har mottatt kopi av IOP-en. At foreldre/foresatte blir orientert om spesialundervisningen løpende gjennom informasjon som for eksempel IOP-er og årsrapporter er en viktig forutsetning for at de skal kunne fremme sitt syn på spesialundervisningen som gis. På spørsmål om foreldre/foresatte opplever at deres og barnets syn blir ivaretatt ved utforming av undervisningen, svarer de fleste at de opplever at dette ivaretas i enten middels eller stor grad. Som tidligere nevnt blir også foreldre/foresatte involvert i prosessen rundt sakkyndig vurdering og får mulighet til å uttale seg før vedtak blir fattet. I mappegjennomgangen fant også revisjonen god dokumentasjon på dialog mellom foreldre/elev og skolen/PPT i et flertall av tilfellene.

På bakgrunn av en helhetlig vurdering av innhentet informasjon, er det revisjonens vurdering at spesialundervisningen utarbeides i samarbeid med eleven og foreldrene til eleven, og at det legges stor vekt på deres syn.

5.3.4 Gjennomføring og evaluering

Spørreundersøkelsens resultater viser at et bredt flertall av lærerne oppfattet at undervisningen ble gjennomført i tråd med innholdet i den individuelle opplæringsplanen. Det er også positivt at flertallet av lærerne oppgir at de evaluerer utbytte av spesialundervisningen nøye og avslutter spesialundervisningen når det ikke lenger er et behov. Det sistnevnte ble også bekreftet gjennom intervjuer. Spørreundersøkelsen til foreldre/foresatte viser at et bredt flertall opplever at deres barn i stor grad blir inkludert i felleskapet. Foreldrene er også i middels til stor grad fornøyd med hvordan skolen jobber med spesialundervisning samlet sett. Disse funnene som reflekterer opplevelser til både ansatte og foreldre vurderer revisjonen som et uttrykk for at det gjøres mye godt arbeid med spesialundervisning ved Marker skole.

Samtidig viser også spørreundersøkelsen til foreldre at over halvparten av respondentene i middels eller lavere grad opplever at barnet deres får undervisning i tråd med vedtaket, dette indikerer at det kan være et forbedringspotensial i skolens oppfølging av vedtakets innhold. Enkelte kommentarer mottatt gjennom spørreundersøkelsen gjenspeiler også dette.

I mappegjennomgangen fant revisjonen årsrapporter i alle mapper med unntak av i et tilfelle. I tillegg var det en mappe der den siste årsrapporten manglet. Revisjonen vurderer at det i hovedsak utarbeides årsrapporter for den enkelte elev med spesialundervisning årlig ved Marker skole. Manglene i dokumentasjon kan likevel indikere at dette ikke gjøres i samtlige tilfeller. I intervjuene fikk revisjonen tilbakemeldinger om at årsrapportene burde forbedres og at det blant annet burde presiseres nærmere om tiltak og virkemidler som kunne brukes i undervisningen. I en skriftlig tilbakemelding fra en forelder/foresatt ble det også gitt uttrykk for at opplæringens innhold og barnets utvikling ikke var tilstrekkelig beskrevet i årsrapporten. I revisjonens gjennomgang av saksmapper fant vi at det varierte fra elev til elev i hvilken grad oppnåelsen av de enkelte mål i opplæringsplanen ble vurdert. Revisjonen vurderer det som viktig at skolen har fokus på å evaluere måloppnåelsen i årsrapportene til den enkelte elev med spesialundervisning, samt sørge for at rapportene gir et godt vurderingsgrunnlag for videre tiltak hos den enkelte elev. På bakgrunn av dette anbefaler revisjonen at kommunen sikrer at det utarbeides årsrapport som vurderer utviklingen til eleven ut fra målene som er satt i den individuelle opplæringsplanen for samtlige elever med spesialundervisning, og at dette dokumenteres fortløpende.

Revisjonen vil vise til våre vurderinger i kapittel 4.3.1 omhandlende mangelen på et helhetlig strukturert rammeverk med prosedyrer og rutiner for hvordan arbeidet med tilpasset opplæring og spesialundervisning skal organiseres. Dette kan etter revisjonens vurdering føre til en mindre enhetlig praksis innen arbeidet med spesialundervisning. Revisjonen vil på bakgrunn av dette anbefale at kommunen sørger for at det etableres rutiner og prosedyrer i den grad det er nødvendig, for å sikre at bestemmelsene i opplæringslovens kapittel 5 om spesialundervisning overholdes.

5.4 Revisors konklusjon og anbefalinger

Revisjonen konkluderer med at Marker kommune i stor grad har etablert god praksis for planlegging, gjennomføring, evaluering og oppfølging av spesialundervisningen, imidlertid er det et forbedringspotensial knyttet til å etablere et helhetlig rammeverk for rutiner og prosedyrer for arbeidet med spesialundervisning, samt å sikre og dokumentere at alle elever med spesialundervisning får utarbeidet individuell opplæringsplan og årsrapport.

På bakgrunn av våre funn, vurderinger og konklusjon anbefaler revisjonen at:

- kommunen sikrer at det utarbeides individuell opplæringsplan (IOP) for samtlige elever med spesialundervisning, og at dette dokumenteres fortløpende.
- kommunen sikrer at det utarbeides årsrapport som vurderer utviklingen til eleven ut fra målene som er satt i den individuelle opplæringsplanen for samtlige elever med spesialundervisning, og at dette dokumenteres fortløpende.
- kommunen sørger for at det etableres rutiner og prosedyrer i den grad det er nødvendig, for å sikre at bestemmelsene i opplæringslovens kapittel 5 om spesialundervisning overholdes.

6 Rådmannens uttalelse

Fra: [Kjell Jøgerud](#)
Til: [Støten Casper](#); [Marker Kommune](#)
Kopi: [Mona Søbyskogen](#); [Postmottak for Østfold kontrollutvalgssekretariat](#); [Eriksen Bjørnar Bakker](#); [post@okrev.no](#)
Emne: SV: Oversendelse av høringsutkast av forvaltningsrevisjon "Spesialundervisning og tilpasset opplæring"
Dato: torsdag 3. juni 2021 09:32:44
Vedlegg: [image001.png](#)
[image002.png](#)

Rådmannen i Marker har gjennomgått rapporten, og viser i den sammenheng også til møte med revisjonen og administrasjonen i Marker kommune.

Rådmannen mener rapporten er dekkende for de faktiske forhold, og gir gode innspill til konkrete fokus- og forbedringsområder.

Vennlig hilsen

Kjell Jøgerud

Rådmann

Marker kommune

Tlf: 47791610

Kjell.jogerud@marker.kommune

7 Kildehenvisninger

Lover

- LOV-2018-06-22-83 Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- LOV-1998-07-17-61 Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringsloven).

Forskrift

- FOR-2006-06-23-724 Forskrift til opplæringsloven.

Veiledere

- Veilederen om spesialundervisning (utdanningsdirektoratet).

Dokumenter fra Marker kommune

- Marker skoles utviklingsplan 2016-2019
- Rutine «Vurdering for læring – slik gjør vi det på Marker skole»
- Sosial læreplan 2017-2020
- Kvalitetsmeldingen/tilstandsrapporten for 2019
- Sak 21/021 behandlet i Marker kommunestyre 23.03.21
- Delegeringsreglement for Marker kommune: <https://delegering.kf.no/delegering/publikum/3013> (11.05.21)

Internett

Fotnote 3: <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/tilpasset-opplaring/> (02.10.20)

Fotnote 4: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/nye-regler-innforing-av-larernorm-i-grunnskolen/id2606134/> (02.10.20)

Rapporter:

- «Avslutter tilsyn med tidlig innsats - Marker kommune», brev fra Statsforvalteren, datert 11.02.21.
- Foreløpig tilsynsrapport, Tidlig innsats på 1.- 4. trinn. Marker skole (Statsforvalteren).