

Forvaltningsrevisjon | Tysnes kommune

Tilpassa opplæring og spesialundervisning i grunnskulen



Innhald

Samandrag	4
1. Innleiing	7
1.1 Bakgrunn	7
1.2 Føremål og problemstillingar	7
2. Metode	8
2.1 Dokumentanalyse	8
2.2 Statistikk	8
2.3 Spørjeundersøking	8
2.4 Intervju	8
2.5 Stikkprøvegjennomgang	8
2.6 Verifiseringsprosessar	9
3. Revisjonskriterium	10
3.1 Tilpassa opplæring	10
3.1.1 Vurdering	11
3.2 Gruppestorleik	11
3.3 Spesialundervisning	12
3.3.1 Individuell rett til spesialundervisning	12
3.3.2 Sakkunnig vurdering og sakshandsaming	13
3.3.3 Gjennomføring av spesialundervisning	15
3.4 Ansvarsomfang og forsvarleg system	16
4. Data	17
4.1 Organisering	17
4.2 Ressursfordeling og kostnader knytt til grunnskulesektoren	17
4.2.1 Omfang av spesialundervisning	18
4.3 Tilpassa opplæring	20
4.3.1 Hindringar for tilpassa opplæring	23
4.3.2 Gruppestorleik og samansetting av undervisningsgruppene	24
4.3.3 Kartlegging av elevane sitt læringsutbytte	26
4.3.4 Tidleg innsats	28
4.3.5 Kompetanse til tilpassa opplæring	29
4.3.6 Systemretta arbeid	30
4.4 Spesialundervisning	31
4.4.1 Overordna system og rutinar knytt til spesialundervisning	31
4.4.2 Utgreiing før tilvising til PPT	31
4.4.3 Tilvising til PPT	32
4.4.4 Utgreiing og sakkunnig vurdering	32
4.4.5 Vedtak om spesialundervisning	33
4.4.6 Gjennomføring av spesialundervisning	35
4.5 Forsvarleg system	37
5. Vurderingar	38
5.1 Får elevar i grunnskulen i Tysnes kommune opplæring som er tilpassa deira evner og føresetnader?	38
5.1.1 I kva grad klarer undervisningspersonalet ved skulane i Tysnes kommune å gje ei opplæring som er tilpassa elevane sine evner og føresetnader?	39

5.1.2	Kva faktorar fremmar og hemmar tilpassa opplæring for einsskildelavar?.....	39
5.1.3	Sikrar Tysnes kommune at elevane sitt læringsutbytte blir tilstrekkeleg kartlagt?	40
5.1.4	I kva grad blir krav om tidleg innsats følgt opp?	40
5.1.5	Er storleiken på undervisningsgruppene, og samansetting av gruppene, i tilstrekkeleg grad utforma i samsvar med trongen for tilpassa opplæring og spesialundervisning?	41
5.2	Blir krav i kapittel 5 i opplæringslova følgt når det gjeld tildeling og organisering av spesialundervisning ved grunnskular i Tysnes kommune?	41
5.2.1	Har kommunen tilfredsstillande rutinar for tildeling av spesialundervisning, og blir desse følgt?	41
5.2.2	Er sakshandsamingspraksisen ved tildeling av spesialundervisning i samsvar med krav i regelverket?	42
5.2.3	Blir spesialundervisning gjennomført i samsvar med elevane sine rettar?.....	44
5.2.4	Har Tysnes kommune eit system for å vurdere kvaliteten på den spesialundervisninga som blir gitt?	44
6.	Forslag til tiltak	45
	Vedlegg 1: Høyringsuttale	47
	Vedlegg 2: Oversikt over sentrale dokument og litteratur	49

Tabellar og figurar

Figur 1	Netto driftsutgifter til grunnskolesektor per innbyggjar 6-15 år.....	17
Tabell 1:	Prosentdel av elevar som får spesialundervisning på dei ulike trinna	18
Figur 2:	Prosentdel elevar i grunnskulen som får spesialundervisning.....	19
Figur 3:	KOSTRA. Prosentdel timar spesialundervisning av talet på lærartimar totalt... ..	19
Figur 4:	Lærarane sine svar på kor godt deira undervisning er tilpassa elevane.....	21
Figur 5:	Opplæring som er tilpassa elevane sine evner og føresetnader.....	22
Figur 6:	Det største hinderet eller dei største hindera for tilpassa opplæring	23
Tabell 2:	Driftsutgifter til materiell, inventar og utstyr per elev i grunnskulen.....	24
Figur 7:	Gjennomsnittlig gruppestorleik.....	25
Figur 8:	Pedagogisk forsvarleg gruppestorleik.....	25
Figur 9:	Hjelpemiddel/verktøy for å kartleggje elevane sitt læringsutbytte.....	27

Samandrag

Deloitte har i samsvar med vedtak i kontrollutvalet i sak 38/12, 14.11.2012, gjennomført ein forvaltningsrevisjon om tilpassa opplæring og spesialundervisning i Tysnes kommune. Føremålet med prosjektet har vore å undersøkje rammevilkåra for tilpassa opplæring og spesialundervisning i grunnskulane i Tysnes kommune, og vurdere om lovbestemte krav blir etterlevd på desse områda. Revisjonen har samla inn data til forvaltningsrevisjonsprosjektet ved hjelp av dokumentanalyse, spørjeundersøking til rektorar, pedagogisk tilsette ved skulane og FAU-leiarar, stikkprøvegjennomgang og offentleg tilgjengeleg statistikk. I tillegg har revisjonen intervjuet rektorane ved dei tre skulane, oppvekstsjefen og leiar for PPT.

Tilpassa opplæring

Undersøkinga viser at eit fleirtal av lærarane ved grunnskulane i Tysnes kommune er *delvis einige* i at undervisninga deira generelt sett er godt tilpassa den einskilde elev sine evner og føresetnader, og at undervisningspersonellet *i nokon grad* opplever at dei har naudsynt kompetanse til å gi tilpassa opplæring. Lærarane opplever at dei i minst grad klarer å tilpasse opplæringa til elevar med svake læreføresetnader, og det er også nokre utfordringar når det gjeld tilpassing til elevar med vedtak om spesialundervisning og elevar med sterke læreføresetnader. Revisjonen meiner difor det er viktig at Tysnes kommune har eit særskild fokus på korleis kommunen i større grad kan sikre at også elevar med svake læreføresetnader, elevar med vedtak om spesialundervisning, og elevar med sterke læreføresetnader får ei opplæring som er tilpassa deira evner og føresetnader, jf Opplæringslova § 1-3.

Tysnes kommune har i liten grad utarbeidd felles retningslinjer eller andre føringar for kartlegging av elevane sitt læringsutbytte, eller for korleis skulane i kommunen skal arbeide med tilpassa opplæring. Revisjonen stiller spørsmål ved at det i så stor grad er opp til den einskilde skule korleis ein sikrar at elevane sitt læringsutbytte blir kartlagt, og at elevane får tilpassa opplæring. Revisjonen meiner at dette inneber ein risiko for at det kan vere skilnader mellom skulane som ikkje er føremålstenlege, og det er revisjonen si vurdering at kommunen i større grad bør utarbeide felles føringar på området.

I undersøkinga kjem det fram at det kan vere kulturforskjellar mellom skulane i kommunen, og at det kan vere forskjellar både mellom skular og innanfor skular når det gjeld kva behov hos elevar som kan ivaretaast innanfor ordinær tilpassa opplæring, og kva behov som krev spesialundervisning. Revisjonen meiner at det er behov for eit auka fokus på kva kravet om tilpassa opplæring inneber for den einskilde skule og lærar, og korleis den ordinære undervisninga i større grad kan tilpassast elevane sine evner og føresetnader. Kommunen bør i den samanheng ha fokus på kompetansehevande tiltak retta mot undervisningspersonalet, og bør etter revisjonen si vurdering vurdere å systematisere rettleiing og erfaringsdeling knytt til det å klare å tilpasse opplæringa til eit bredt spekter av elevar innanfor ei undervisningsgruppe.

Undersøkinga viser at det er store skilnader mellom skulane når det gjeld kva lærarane opplever som hindringar for tilpassa opplæring. Mange lærarar peiker på ressursituasjonen som ei utfordring, og dette blir særleg opplevd å vere ei utfordring ved éin av skulane. Vidare kjem det fram at romsituasjonen blir oppfatta som ei av dei største utfordringane ved ein av skulane, medan det ved ein annan skule ikkje er nokon lærarar som peiker på at romsituasjonen er spesielt utfordrande med tanke på tilpassa opplæring. Revisjonen meiner det er naturleg at lærarane ved dei ulike skulane opplever ulike hindringar og utfordringar i høve til å gi elevane

tilpassa opplæring, då skulane i kommunen er svært ulike mellom anna med omsyn til storleik. Samtidig meiner revisjonen at Tysnes kommune bør undersøkje nærare kva som ligg til grunn for at lærarar ved ein av skulane i stor grad opplever at dei har for lite ressursar til å gje elevane tilpassa opplæring.

Undersøkinga viser at Os PPT i liten grad driv med systemretta arbeid ved grunnskulane i Tysnes kommune. Tysnes kommune bør etter revisjonen si vurdering sørge for at det av avtalar med Os PPT går tydeleg fram at PPT skal hjelpe skulane i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å leggje opplæringa betre til rette for elevar med særlege behov (systemretta arbeid). Vidare bør kommunen etablere system for å sørge for at avtalane blir etterlevd. Det er etter revisjonen si vurdering positivt at det frå kommunen si side blir gitt uttrykk for at ein i auka grad vil nytte PPT sin kompetanse også på systemnivå.

Grunnskulane i Tysnes kommune har mindre gjennomsnittleg gruppestorleik enn landet utanom Oslo og kommunegruppa, med unntak av 1. – 4. trinn, der Tysnes kommune har større grupper. Basert på opplysningar som kjem fram i undersøkinga, er det revisjonen si vurdering at Tysnes kommune ikkje i tilstrekkeleg grad har sikra at krava om tidleg innsats i Opplæringslova § 1-3 blir følgt opp. Revisjonen meiner at kommunen bør sikre at skulane får klare føringar for korleis dei skal ivareta kravet om tidleg innsats, og at kommunen bør følgje opp korleis øymerka ressursar til tidleg innsats blir nytta.

Undersøkinga viser at både for store undervisningsgrupper og for mange krevjande enkeltelevar i undervisningsgruppene, blir peika på som utfordringar i høve til å gi tilpassa opplæring. Eit mindretal av lærarane i kommunen meiner også at dei har undervisningsgrupper som er større enn det som er pedagogisk forsvarleg. Når det gjeld vurdering av gruppestorleik i høve til det å gi tilpassa opplæring, er det store forskjellar mellom skulane. Revisjonen vil streke under at gruppeinndelinga mellom anna skal vurderast ut frå pedagogisk forsvarlegheit (jf. oppl. § 8-2), krav om høgare lærartettleik i norsk og matematikk på 1. – 4. årstrinn og krav om tilpassa opplæring for alle elevar (jf. Oppl. § 1-3). På bakgrunn av det som kjem fram i undersøkinga, stiller revisjonen spørsmål ved om Tysnes kommune i tilstrekkeleg grad legg desse krava til grunn for vurderingar knytt til samansettinga av undervisningsgrupper ved skulane i kommune.

Spesialundervisning

Tysnes kommune har høg prosentdel elevar med vedtak om spesialundervisning, og ein høg prosentdel undervisningstimar som blir nytta til spesialundervisning. Dette tyder etter revisjonen si vurdering på at terskelen for å vurdere at ein elev har behov for spesialundervisning, ikkje er spesielt høg i kommunen. Undersøkinga har heller ikkje avdekkja spesielle svakheiter knytt til å sikre at elevar med behov for spesialundervisning får eit tilbod som er i samsvar med deira behov. Rutinar for avklaringsmøte med PPT før tilvising synast også å fungere godt. Samtidig viser undersøkinga at Tysnes kommune i liten grad har utarbeidd skriftlege rutinar, verktøy og malar for sakshandsaming som er felles for skulane i kommunen, i samband med vurdering av behov for spesialundervisning. Undersøkinga viser at skulane har utvikla ulike praksisar, og kvar einskild skule har utarbeidd malar til eige bruk.

Etter revisjonen si vurdering er det ikkje tilfredsstillande at kommunen har latt kvar einskild skule etablere eigne system mellom anna knytt til sakshandsaminga i samband med spesialundervisning. Ein slik praksis inneber etter revisjonen si vurdering ein risiko for at kommunen ikkje sikrar likebehandling, og ein risiko for at rutinar og praksis ved skulane ikkje er i samsvar med krav i regelverket. Revisjonen meiner det er positivt at Tysnes kommune vil setje i gang eit arbeid med å utarbeide felles system og rutinar knytt til sakshandsaming i samband med spesialundervisning.

Undersøkinga viser at Tysnes kommune ikkje har sikra at dei som har ansvar for å fatte enkeltvedtak om spesialundervisning, har tilstrekkeleg kompetanse om forvaltningsrett og dei

krav til sakshandsaming som går fram av opplæringslova og forvaltningslova. Manglande kompetanse medfører etter revisjonen si vurdering at elevane sin rettsryggsleik ikkje blir tilstrekkeleg ivareteke, samt at regelverket ikkje blir etterlevd.

Undersøkinga viser at sakshandsaminga i samband med tildeling av spesialundervisning på fleire punkt ikkje er i samsvar med krav i regelverket. Dette dreier seg mellom anna om manglande vedtak, manglande henvising til lovheimel for vedtaket, manglande informasjon om rett klageinstans og manglande praktisering av førebels svar. Etter revisjonen si vurdering sikrar heller ikkje Tysnes kommune at vedtak om spesialundervisning blir fatta innan rimeleg tid, og at ei sak blir førebudd utan ugrunna opphald, jf. forvaltningslova § 11a.

Undersøkinga viser at det sjeldan førekjem at den sakkunnige vurderinga konkluderer med at ein elev ikkje har behov for spesialundervisning. Etter revisjonen si vurdering bør kommunen likevel sikre at alle som har ansvar for å fatte vedtak om spesialundervisning, er kjent med at det også skal fattast vedtak om avslag på søknad om spesialundervisning, dersom det viser seg at ein elev likevel ikkje har behov for spesialundervisning.

Revisjonen har ikkje avdekkja spesielle utfordringar knytt til gjennomføring av spesialundervisninga. Undersøkinga viser at dei som har ansvar for spesialundervisninga i hovudsak er personell med spesialkompetanse eller vidareutdanning innan spesialpedagogikk. Undersøkinga viser vidare at det er svært sjeldan at spesialundervisningstimar fell vekk til dømes på grunn av fråvær blant undervisningspersonellet.

Elevar som har vedtak om spesialundervisning får i all hovudsak utarbeidd individuell opplæringsplan (IOP) i samsvar med krav i opplæringslova § 5-5. Det er likevel avdekkja døme på at IOPen oppgir lågare timetal enn det timetalet som går fram av enkeltvedtaket. Revisjonen meiner Tysnes kommune må sikre både at det alltid blir utarbeidd IOP for elevar med vedtak om spesialundervisning, og at innhaldet er i samsvar med dei rammer som går fram av gjeldande vedtak.

Skulane nyttar i stor grad den individuelle opplæringsplanen til å evaluere spesialundervisningstilbodet, og det er rutinar for IOP-møte to gongar i året, der føresette, elev og lærar deltek. Dette er etter revisjonen si vurdering eit viktig bidrag i å sikre at tilbodet om spesialundervisning så langt råd er, blir utforma i samarbeid med eleven og foreldra til eleven, og denne praksisen legg godt til rette for å avdekke og drøfte eventuelle endringar i eleven sine behov. Det blir utarbeidd halvårsrapportar for alle elevar med spesialundervisning, men det går fram av undersøkinga at det er ulike oppfatningar om kva som er føremålet med halvårsrapporten. Mange opplever også at det er stort overlapp mellom halvårsrapport og IOP. Etter revisjonen si vurdering bør kommunen utarbeide klare retningsliner for korleis IOP og halvårsrapport skal nyttast, for å sikre at skulane har ein felles praksis på dette området. Vidare må kommunen sørge for at den halvårlege, skriftlege vurderinga blir sendt både til kommunen og til foreldra til eleven.

1. Innleiing

1.1 Bakgrunn

Deloitte har i samsvar med vedtak i kontrollutvalet i sak 38/12, 14.11.2012, gjennomført ein forvaltningsrevisjon om tilpassa opplæring og spesialundervisning i Tysnes kommune.

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldande standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001).

1.2 Føremål og problemstillingar

Føremålet med prosjektet har vore å undersøkje rammevilkåra for tilpassa opplæring og spesialundervisning i grunnskulane i Tysnes kommune, og vurdere om lovbestemte krav blir etterlevd på desse områda.

Med bakgrunn i føremålet er det formulert følgjande problemstillingar:

1. **Får elevar i grunnskulen i Tysnes kommune opplæring som er tilpassa deira evner og føresetnader?** Under dette:
 - a) Sikrar Tysnes kommune at elevane sitt læringsutbytte blir tilstrekkeleg kartlagt?
 - b) I kva grad klarer undervisningspersonalet ved skulane i Tysnes kommune å gje ei opplæring som er tilpassa elevane sine evner og føresetnader?
 - c) I kva grad er krav om særleg høg lærartettleik i norsk og matematikk på 1. til 4. årstrinn følgt opp?
 - d) I kva grad er den tilpassa opplæringa i norsk og matematikk på 1. til 4. årstrinn særleg retta mot elevar med svak dugleik i lesing og rekning?
 - e) Kva faktorar fremmar og hemmar tilpassa opplæring for einskildelevar?
 - f) Er storleiken på undervisningsgruppene, og samansetting av gruppene, i tilstrekkeleg grad utforma i samsvar med trongen for tilpassa opplæring og spesialundervisning?
2. **Blir krav i kapittel 5 i opplæringslova følgt når det gjeld tildeling og organisering av spesialundervisning ved grunnskular i Tysnes kommune?** Under dette:
 - a) Har kommunen tilfredsstillande rutinar for tildeling av spesialundervisning og blir desse følgt?
 - b) Er sakshandsamingspraksisen ved tildeling av spesialundervisning i samsvar med krav i regelverket?
 - c) Blir spesialundervisning gjennomført i samsvar med elevane sine rettar?
 - d) Har Tysnes kommune eit system for å vurdere kvaliteten på den spesialundervisninga som blir gitt?

2. Metode

Revisjonen har samla inn data til forvaltningsrevisjonsprosjektet ved hjelp av dokumentanalyse, spørjeundersøking, intervju, stikkprøvegjennomgang og offentleg tilgjengeleg statistikk.

2.1 Dokumentanalyse

Revisjonen har samla inn styringsdokument og planar frå kommunen, inkludert interne retningslinjer, handlingsplanar, malar og prosedyreskildringar relatert til tilpassa opplæring og spesialundervisning. Desse dokumenta er nytta både som bakgrunnsinformasjon, og som data til bruk i analyse av kommunen og skulane sin praksis.

2.2 Statistikk

Statistikk frå KOSTRA¹ og GSI² er nytta for å få informasjon om grunnskulesektoren i Tysnes kommune, for å sjå utvikling over tid, samt for å samanlikne Tysnes kommune med andre kommunar og landsgjennomsnittet.

2.3 Spørjeundersøking

For å få innspel frå pedagogisk tilsette og rektorar ved alle skulane i Tysnes kommune, har revisjonen gjennomført ei spørjeundersøking som omhandlar tilpassa opplæring, spesialundervisning, gruppestorleik, samt tilbodet frå PPT. Til saman 42 av 51 tilsette ved skulane har svart på undersøkinga, noko som samla gjev ein svarprosent på 82 %. Alle rektorane svarte på undersøkinga.

Leiar for FAU (foreldra sitt arbeidsutval) ved kvar einskild skule har også fått tilsendt ei kort elektronisk spørjeundersøking, slik at foreldrerrepresentantar har fått høve til å gje innspel til emna i undersøkinga. Ein av tre FAU-leiarar har svart på spørjeundersøkinga.

2.4 Intervju

Revisjonen har intervjuar rektorane ved dei tre skulane i kommunen om alle dei tema som inngår i undersøkinga. I tillegg har revisjonen intervjuar oppvekstsjefen og leiar for PP-tenesta. Referat frå alle intervjuar er verifisert av dei som har blitt intervjuar.

2.5 Stikkprøvegjennomgang

Revisjonen har gjennomført stikkprøvar i form av gjennomgang av ti saksmapper for elevar som får spesialundervisning. Føremålet med gjennomgangen av saksmappene har vore å undersøkje om reglar for sakshandsaming blir følgt, og om elevane får den undervisninga dei har krav på.

Frå kommunen har revisjonen mottatt anonymisert informasjon om talet elevar med vedtak om spesialundervisning på kvart trinn ved kvar av dei tre grunnskulane i Tysnes kommune. Basert på denne informasjonen blei det gjort eit tilfeldig utval av saker, spreidd på dei ulike skulane og dei ulike trinna.

¹ Kommune Stat Rapportering.

² Grunnskolen Informasjonssystem.

2.6 Verifiseringsprosessar

Utkast til rapport er sendt til rådmannen i Tysnes kommune for verifisering og uttale. Rådmannen har verifisert faktadelen i rapporten og har kome med ei uttale til dei vurderingar og forslag til tiltak som følgjer av rapporten. Rådmannen sine kommentarar går fram av vedlegg 1 til rapporten.

3. Revisjonskriterium

I dette forvaltningsrevisjonsprosjektet har opplæringslova med forskrifter utgjort dei sentrale revisjonskriteria. Forarbeid til reglane i opplæringslova blir nytta til å utdjupe innhaldet i regelverket, og rettleiar frå Utdanningsdirektoratet blir nytta til å skildre krav til sakshandsaming knytt til spesialundervisning. Også forvaltningslova er sentral når det gjeld krav til sakshandsaming.

3.1 Tilpassa opplæring

Prinsippet om at opplæringa skal vere tilpassa den einskilde elev sine evner og føresetnader, er ein av dei mest sentrale føresetnadene for undervisninga i det norske skulesystemet. Dette prinsippet er fastsett i § 1-3 i opplæringslova, som slår fast følgjande:

«Opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven, lærlingen og lærekandidaten.

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

Intensjonen i lova er at den tilpassa opplæringa skal gjennomførast innanfor den ordinære undervisningssituasjonen for fleirtalet av elevane. Den delen av elevmassen som ikkje har eller som ikkje kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet, har rett på spesialundervisning.

I NOU 2003:16 står det følgjande om tilpassa opplæring:

«Å forsterke målsettingen om tilpasset opplæring innebærer en skjerpet oppmerksomhet på den lærende og den lærendes motivasjon og opplæringsbehov. Systematisk oppfølging av kvalitetsutviklingen på individnivå er et viktig virkemiddel i denne ambisjonen».³

Det blir også framheva at alle elevar har rett på tilpassa opplæring. I den samanheng blir det vist til problemstillingar knytt til å tilpasse opplæringa til alle innanfor ei elevgruppe med stor variasjonsbredde, samstundes som det gjerne ikkje er like problematisk å tilpasse opplæringa til ein såkalla «normalelev» (NOU 2003:16, s. 84).

I St.meld.nr 16 (2006-2007) blir tilpassa opplæring skildra på følgjande vis⁴:

«Tilpasset opplæring er et gjennomgående prinsipp i hele grunnopplæringen. Kravet om at opplæringen skal være tilpasset elevenes evner og forutsetninger, er nedfelt i opplæringslovens § 1-2, som også er lovens formålsbestemmelse. Tilpasset opplæring er ikke et mål, men et virkemiddel for læring. Alle elever skal i arbeidet med fagene møte realistiske utfordringer og krav de kan strekke seg mot, og som de kan mestre på egen hånd eller sammen med andre. Elevene har ulike utgangspunkt og ulike behov i arbeidet med de nasjonalt fastsatte kompetansemålene.

³ Side 12.

⁴ Side 76 (sitatet viser til § 1-2 i opplæringslova, som er endret til § 1-3 i 2009).

Tilpasset opplæring kjennetegnes ved variasjon i bruk av arbeidsoppgaver, lærestoff, arbeidsmåter, læremidler og variasjon i organisering av og intensitet i opplæringen. Tilpasset opplæring innebærer høy bevissthet i valg av virkemidler med sikte på å fremme den enkeltes og fellesskapets læring. (...). Spesialundervisning kan være nødvendig for å oppfylle plikten til å gi tilpasset opplæring.»

Av § 5-5 i opplæringslova går det fram at PP-tenesta «skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å leggje opplæringa betre til rette for elevar med særlege behov». Dette arbeidet er ofte omtalt som systemretta arbeid.

3.1.1 Vurdering

Av forskrift til opplæringslova går det fram at elevar i offentleg grunnskoleopplæring har rett til undervegsvurdering og sluttvurdering, samt rett til dokumentasjon av opplæringa. Av § 3-11 om undervegsvurdering, går mellom anna følgjande fram:

«Undervegsvurdering skal brukast som ein reiskap i læreprosessen, som grunnlag for tilpassa opplæring og bidra til at eleven (...) aukar kompetansen sin i fag, jf. § 3-2. Undervegsvurderinga skal gis løpande og systematisk og kan vere både munnleg og skriftleg.»

Vidare går det mellom anna fram av § 3-11 i forskrifta at eleven minst ein gong kvart halvår har rett til ein samtale med kontaktlæraren eller instruktøren om si utvikling i forhold til kompetansemåla i faga, samt at «Læraren skal vurdere om eleven har tilfredsstillande utbytte av opplæringa, jf. opplæringslova § 5-1 og § 5-4.»

3.2 Gruppestorleik

Storleiken på elevgruppene blir regulert gjennom § 8-2 i opplæringslova. Formuleringa om gruppestorleik er som følgjer: «Gruppene må ikkje vere større enn det som er pedagogisk og tryggleiksmessig forsvarleg». ⁵ Denne regelen kan knytast til krava i opplæringslova § 1-3, om at alle elevar har rett til tilpassa opplæring, i den grad gruppestorleiken har innverknad på høvet til å gi tilpassa opplæring til elevane.

Kva som er pedagogisk forsvarleg i den konkrete opplæringssituasjonen må vurderast etter skjønn. Rettsregelen er ein rettsleg standard. ⁶ Storleiken på gruppene vil ofte vere ein avgjerande faktor i forhold til skulen og læraren sitt høve til å tilpasse undervisinga for den einskilde eleven.

Bruken av rettsleg standard inneber at kva som er pedagogisk forsvarleg til ei kvar tid må vurderast i forhold til den totale undervisningssituasjonen. I Ot.prp. nr. 67 (2002-2003) og Innst.O. nr. 126 (2002-2003) blir følgjande moment nemnt som relevante i ei totalvurdering av om undervisinga er pedagogisk forsvarleg:

- Lærar sitt skjønn
- Elevsamansetting
- Talet på pedagogisk personale
- Føresetnadene til det pedagogiske personalet
- Emnet det skal undervisast i

⁵ Den nye § 8-2, om organisering av elevane i grupper, gjeld frå 1. august 2003 og erstatta dei tidlegare §§ 8-2, 8-3 og 8-4 om klasseorganisering.

⁶ Rettsleg standard er ein rettsregel som viser til ei vurderingsnorm utanfor seg sjølv som avgjerande kriterium. Eit hovudpøeng med denne typen rettsleg regulering er at det oppnar for at ein og same lovregel kan tilleggjast ulikt innhald til ulik tid, avhengig av kva som er den rådande oppfatninga av den aktuelle problemstillinga.

- Arbeidsformer
- Fysiske rammevilkår
- Tilpassa opplæring

I Innst.O.nr. 126 (2002-2003) blir det understreka at den nye regelen om organisering av elevane i grupper ikkje må nyttast som sparetiltak, og det tidlegare klassesdelingstalet skal liggje til grunn som minstemål for ressurstildeling etter at regelen om klassesdelingstal er oppheva. Av tidlegare § 8-3 om klassesdelingstal gjekk følgjande fram:

«Når skuleåret tek til, kan ein klasse i grunnskolen ikkje ha meir enn

- 12 elevar når det er fire årskull eller meir i klassen
- 18 elevar når det er tre årskull i klassen
- 24 elevar når det er to årskull i klassen
- 28 elevar når det er eitt årskull i klassen i 1.-7. klassetrinn
- 30 elevar når det er eitt årskull i klassen i 8.-10. klassetrinn.»⁷

3.3 Spesialundervisning

I rettleiinga frå Utdanningsdirektoratet går det fram at spesialundervisning må reknast som ei meir omfattande form for tilpassa opplæring:

«Spesialundervisning innebærer en mer omfattende individuell tilpasning, som det er knyttet et enkeltvedtak til.

Spesialundervisning må betraktes som en del av arbeidet med å gi alle elever likeverdig opplæring og tilpasset opplæring. Spesialundervisning vil være aktuelt for elever som ikke får «tilfredsstillende utbytte» av den ordinære opplæringen.»⁸

Det går vidare fram av rettleiaren frå Utdanningsdirektoratet at «*målet er mer fleksibel bruk av ressursene innenfor den vanlig organiserte undervisningen. Det er viktig å finne en rimelig balanse mellom en generell pedagogisk tilnærming og særskilte tiltak.*»⁹

3.3.1 Individuell rett til spesialundervisning

Kapittel 5 i opplæringslova omhandlar spesialundervisning. Der går det fram at «*elevar som ikkje har eller som ikkje kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbodet, har rett til spesialundervisning.*» (§ 5-1, 1. ledd).

Eleven sin rett etter opplæringslova er ein individuell rett. Dette inneber ifølgje rettleiaren om spesialundervisning som er utarbeidd av Utdanningsdirektoratet, at skuleeigar ikkje kan avvise denne retten, når det er vurdert at ein elev ikkje kan få *tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbodet*. Vidare kan skuleeigar ikkje avgrense den særskilte tilrettelegginga med bakgrunn i manglande økonomiske ressursar. I rettleiaren blir *tilfredsstillende utbytte* omtalt slik:

”Det er tilfredsstillende utbytte som er skjæringsgrensen for om en elev har rett eller ikke. Å avgjøre om en elev har et tilfredsstillende utbytte, er en skjønnsmessig vurdering. Det må derfor klarlegges på mer generell basis hva tilfredsstillende utbytte innebærer. Når dette er

⁷ § 8-3 i Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa, gjeldende til 01.08.2003.

⁸ Utdanningsdirektoratet: Spesialundervisning. Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning. Side 26-27.

⁹ Ibid, side 27.

klarlagt, må det vurderes om den enkelte eleven har eller kan få et tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen.»¹⁰

Vidare går det fram at dette inneber at behovet for spesialundervisning er avhengig av forhold knytt til den enkelte elev, og til ulike forhold ved det ordinære opplæringstilbudet. Eleven sitt utbytte av den ordinære opplæringa er blant anna avhengig av skulen sin evne og moglegheit til å gje tilpassa opplæring.

Vidare går følgjande fram av opplæringslova når det gjeld kartlegging av eleven sine behov, samt samarbeid med eleven og foreldra til eleven:

«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. Undervisningspersonalet skal vurdere om ein elev treng spesialundervisning, og melde frå til rektor når slike behov er til stades.

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. (...)

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.» (§ 5-4).

3.3.2 Sakkunnig vurdering og sakshandsaming

I opplæringslova § 5-3 blir det stilt krav om ei sakkunnig vurdering før det kan fattast vedtak om spesialundervisning:

«Før kommunen (...) gjer vedtak om spesialundervisning etter § 5-1 (...) skal det liggje føre ei sakkunnig vurdering av dei særlege behova til eleven. Vurderinga skal vise om eleven har behov for spesialundervisning, og kva for opplæringstilbod som bør givast. (...) Dersom vedtaket frå kommunen eller fylkeskommunen avvik frå den sakkunnige vurderinga, skal grunngivinga for vedtaket blant anna vise kvifor kommunen eller fylkeskommunen meiner at eleven likevel får eit opplæringstilbod som oppfyller retten etter § 5-1 eller § 5-7.»

Eit vedtak om spesialundervisning er eit enkeltvedtak etter forvaltningslova. Kommunen som skuleeigar er ansvarleg for at det blir fatta enkeltvedtak (oppl. § 5-3) og vil ofte delegere avgjerdsmynde til rektor ved den enkelte skule. Av rettleiar om spesialundervisning frå Utdanningsdirektoratet, blir følgjande sagt om forvaltningsretten si viktighet i saker om spesialundervisning:

«Skoleeier, skolene og PP-tjenesten er offentlige myndighetsorgan og er omfattet av reglene i forvaltningsloven. Det er viktig at skoleeier har god kjennskap til forvaltningsrettens regler ved behandlingen av saker om spesialundervisning. Forvaltningslovens saksbehandlingsregler kommer til anvendelse blant annet ved utformingen av enkeltvedtaket om spesialundervisning og krav til innholdet i et vedtak. I tillegg er også reglene om foreløpig melding, jf. forvaltningsloven § 11a og klage viktige.»¹¹

I rettleiaren frå Utdanningsdirektoratet blir det peika på at opplæringslova ikkje set nokre fristar for PP-tenesta si handsaming av saker om spesialundervisning. Ifølgje rettleiaren må ein likevel forstå opplæringslova slik at saka må avgjerast innan rimeleg tid, og at sakshandsaminga må vere forsvarleg. Vidare blir det vist til krav til sakshandsaming som går fram av forvaltningslova, og at desse vil gjelde for heile prosessen, det vil seie frå skulen startar vurderinga av om eleven

¹⁰ Ibid, side 29.

¹¹ Avsnitt 6.1 i rettleiar om spesialundervisning.

har behov for spesialundervisning og til enkeltvedtaket er fatta. Det blir presisert at PP-tenesta er eit ledd i utredninga av saka.

I forvaltningslova går følgjande fram av § 11a om sakshandsamingstid og førebels svar:

«Forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold. Dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal det forvaltningsorganet som mottok henvendelsen, snarest mulig gi et foreløpig svar. I svaret skal det gjøres rede for grunnen til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere, og så vidt mulig angis når svar kan ventes. Foreløpig svar kan unnlates dersom det må anses som åpenbart unødvendig.

I saker som gjelder enkeltvedtak, skal det gis foreløpig svar etter annet ledd dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt.»

Rettleiaren om spesialundervisning slår fast at kravet i forvaltningslova § 11a om at ein sak skal bli førebudd og avgjort utan ugrunna opphald, også gjeld for PPT i og med at den sakkunnige vurderinga er ein del av saksførebuinga. PPT må difor gi melding til kommunen dersom tenesta si saksbehandlingstid inneber at kommunen ikkje kan handsama saka innan ein måned, slik at kommunen som vedtaksinstans kan sende førebels svar.

Vidare går det fram av rettleiaren frå Utdanningsdirektoratet at «*i vurderingen av hva som er for lang saksbehandlingstid, vil elevens behov for å få avklart sine behov og rettigheter så raskt som mulig, føre til at for eksempel en saksbehandlingstid på totalt over tre måneder vil være for lang saksbehandlingstid.*»¹² I rettleiaren er det også vist til at økonomiske og kapasitetsmessige årsakar ikkje er ei legitim grunn for at det tar lang tid å utarbeide ei sakkunnig vurdering. Rettleiaren om spesialundervisning frå Utdanningsdirektoratet understrekar i tillegg at: «*Organiseringen av PPT må være på en slik måte at saker kan utredes innen rimelig tid.*» Vidare går det fram av rettleiaren at «*Dersom dette ikke er tilfelle, er organiseringen av PP-tjenesten lovstridig*».

I rettleiaren blir også krav til innhaldet i den sakkunnige vurderinga skildra. Det blir presisert at vurderinga skal vere så utførlig at skuleeigar/skulen ikkje kan vere i tvil om kva PPT tilrår. Blant anna skal PPT angi omfanget av eleven sitt behov for spesialundervisning, og oppgge dette i tal timar. Det går fram av rettleiaren at timane som hovudregel skal skrivast som klokketimar, i samsvar med tidsopplysingane i Læreplanverket for Kunnskapsløftet. I tillegg skal tilrådinga omfatte ei skildring av prinsippa for innhaldet i opplæringa, samt den organisatoriske gjennomføringa.

Det går fram av rettleiar om spesialundervisning at den sakkunnige vurderinga ikkje er bindande for kommunen, men er ei rådjevande uttale til den som skal fatte vedtaket. Vidare står det at vedtaksorganet etter opplæringslova § 5-3 har ei særskilt grunnjevingsplikt dersom enkeltvedtaket ikkje er i samsvar med den sakkunnige vurderinga.

Samla sett går ei rekkje krav til sakshandsaminga fram av opplæringslova og forvaltningslova. Sentrale krav kan oppsummerast i følgjande punkt:

1. Saksførebuing:

- Læraren/ lærarane vurderer om eleven har tilfredsstillande utbytte av undervisninga (oppl § 5-4)
- eleven eller føresette gir samtykke til ei tilvising til PPT (oppl § 5-4)
- eventuelt førebels svar (fvl § 11a)
- sakkunnig uttale frå PPT (oppl § 5-3)

¹² Utdanningsdirektoratet: *Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning*. Sist endra 26.3.2012. Avsnitt 6.6.4 om sakshandsamingstid.

2. Enkeltvedtak:

- eleven eller føresette gir samtykke til vedtak om spesialundervisning (oppl § 5-4)
- presis utforming som skildrar kva for undervisningstilbod som er innvilga, omfang og organisering
- grunngeving dersom tilbodet i vedtaket avvik frå den sakkunnige vurderinga (oppl. § 5-3)
- individuell grunngeving (fvl § 24)
- grunngeving knytt til resultatet av kartlegginga (fvl § 25)
- grunngeving dersom det blir gjort vedtak om avslag på førespurnad om spesialundervisning (fvl § 24)
- opplysingar om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærare framgangsmåte ved klage (fvl § 27)

Det går fram av rettleiaren om spesialundervisning at det skal fattast vedtak også dersom det blir vurdert at eleven ikkje har behov for spesialundervisning:

«Også i de tilfellene hvor skoleeier/skolen kommer til at eleven ikke har behov for spesialundervisning, skal det treffes et enkeltvedtak om dette. Når det fattes enkeltvedtak, utløses elevens/foreldrenes klagerett. Det er derfor viktig for elevens rettsikkerhet at det fattes enkeltvedtak om dette. I alle tilfeller hvor skoleeier/ skolen har tilmeldt eleven til PP-tjenesten, skal saken avgjøres ved at det treffes et enkeltvedtak.»¹³

3.3.3 Gjennomføring av spesialundervisning

Ifølgje opplæringslova skal skulen utarbeide ein Individuell Opplæringsplan (IOP) for elevar med vedtak om spesialundervisning, og det går fram at «*[p]lanen skal vise mål for og innhaldet i opplæringa og korleis ho skal drivast. (...)*» (§ 5-5, 1. ledd).

Utdanningsdirektoratets rettleiar for spesialundervisning viser til at måla for opplæringa skal ta utgangspunkt i enkeltvedtaket og kompetansemåla i Læreplanverket for Kunnskapsløftet. I Ot.prp. nr. 46 (1997-98) er det understreka at føremålet med IOP-en er å utvikle kortfatta og praktiske planar til hjelp i planlegging, gjennomføring og evaluering av opplæringa.

Det går fram av kommentar til § 5-5 i opplæringslova at det i den individuelle opplæringsplanen må «*tas hensyn til lærevanskene og læreutsiktene til den enkelte elev slik de er beskrevet i den sakkyndige vurderingen*».¹⁴ I rettleiaren går det fram at IOP-en ikkje kan innehalde nye eller andre rettar for eleven enn dei som går fram av enkeltvedtaket. IOP er ei operasjonalisering av enkeltvedtaket og skal sikre at skulen gir eit opplæringsstilbod innanfor rammene som er bestemt gjennom enkeltvedtaket.

I opplæringslova § 5-5 blir det også stilt krav om halvårleg oversikt og vurdering av den opplæringa eleven har fått:

«Skolen skal kvart halvår utarbeide skriftleg oversikt over den opplæringa eleven har fått, og ei vurdering av utviklinga til eleven. Skolen sender oversikta og vurderinga til eleven eller til foreldra til eleven og til kommunen (...).» (§ 5-5, 2. ledd)

Med utgangspunkt i IOP-en skal skulen vurdere om elevane som har vedtak om spesialundervisning får eit forsvarleg utbytte av opplæringa, jf. § 5-1 2. ledd. Rettleiaren frå Utdanningsdirektoratet viser til at evalueringa skal gi grunnlag for eventuelt å justere det vidare

¹³ Utdanningsdirektoratet: Spesialundervisning. Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning. Side 68

¹⁴ Gyldendal Rettsdata. Note til § 5-5 i opplæringslova, skrevet av Vidar Raugland og Ellen Gooderham. Noten vart sist hovudrevidert 29.05.2012.

arbeidet, anten det gjeld innhald, arbeidsmåtar, organisering eller metodar, og vurderinga bør skje fortløpande heile året.

Det går fram av rettleiaren at skulen med jamne mellomrom bør ta stilling til om det er behov for ein ny fullstendig pedagogisk rapport og ny sakkunnig vurdering. Ein kan i nokre døme byggje på eksisterande utgreiing, og det er ikkje alltid naudsynt med ei ny grundig pedagogisk rapportering. Rettleiaren peiker på at alle overgangar mellom hovudtrinn og skuleslag bør bli grundig førebudd og nøye planlagt.

3.4 Ansvarsomfang og forsvarleg system

Av opplæringslova § 13-10 går det fram at:

”Kommunen (...) har ansvaret for at krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte, under dette å stille til disposisjon dei ressursane som er nødvendige for at krava skal kunne oppfyllest.

Kommunen (...) skal ha eit forsvarleg system for vurdering av om krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte. (...)”

Av forskrift til opplæringslova § 2-1 (Skolebasert vurdering) går det fram at

«Skolen skal jamleg vurdere i kva grad organiseringa, tilrettelegginga og gjennomføringa av opplæringa medverkar til å nå dei måla som er fastsette i Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Skoleeigaren har ansvar for å sjå til at vurderinga blir gjennomført etter føresetnadene.»

Vidare går det fram av Utdanningsdirektoratet sin rettleiar om spesialundervisning at *«Kvaliteten i all opplæring – også spesialundervisning – bør vurderes kontinuerlig, jf. Forskrift til opplæringsloven § 2-1.»*¹⁵

¹⁵ Utdanningsdirektoratet: Spesialundervisning. Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning. Side 27.

4. Data

4.1 Organisering

I Tysnes kommune har skulekontoret det administrative ansvaret for grunnskulesektoren, og Oppvekstsjefen har på vegne av rådmannen det daglege administrative leiaransvaret for skule- og barnehagesektoren i kommunen. Noverande Oppvekstsjef blei tilsett i juni 2012.

Tysnes kommune har tre grunnskular. Onarheim skule har 19 elevar fordelt på 1. - 6. årstrinn (skulen er todelt). Uggdal skule har 100 elevar frå 1.- 4. trinn, medan Tysnes skule har 194 elevar frå 5. til 10. trinn.

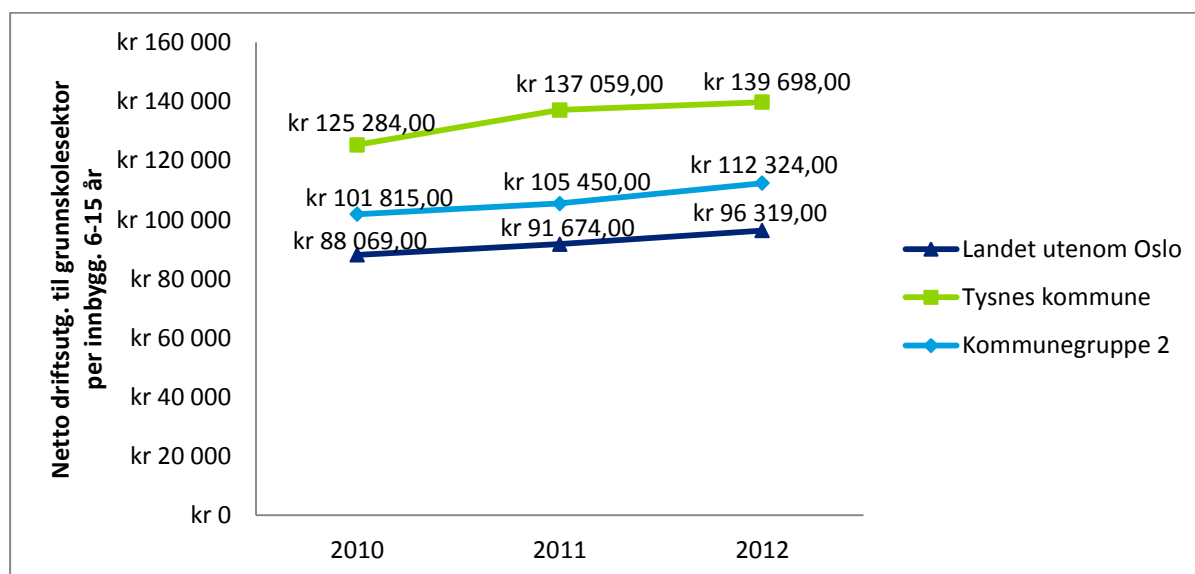
Tysnes kommune kjøper pedagogisk psykologiske tenester frå Os PPT. Tysnes kommune har inngått ein avtale med Os PPT om at dei får eit tilbod tilsvarande ei 100 % fagstilling fordelt på tenester til skule og barnehage.¹⁶ Det går fram av intervju og dokument at stillinga blir fordelt på dei ulike tilsette i PPT mellom anna basert på kva for kompetanse det er behov for i dei einstilte sakene.¹⁷

4.2 Ressursfordeling og kostnader knytt til grunnskulesektoren

I 2012 nytta Tysnes kommune ifølgje KOSTRA-tal 27,6 % av dei samla netto driftsutgiftene på grunnskulesektoren. Tilsvarande nytta kommunar i Norge (utanom Oslo) i gjennomsnitt 25 % på denne sektoren, medan gjennomsnittet blant samanliknbare kommunar (kommunegruppe 2) var 25,9 %.

Som det går fram av figuren under, viser tal frå KOSTRA at Tysnes kommune nyttar meir i driftsutgifter til grunnskulesektoren per innbyggjar 6-15 år enn samanliknbare kommunar og landet utanom Oslo. Dette gjeld også utviklinga i netto driftsutgifter over tid.

Figur 1 KOSTRA. Netto driftsutgifter til grunnskulesektor per innbyggjar 6-15 år



¹⁶ Gjeldande avtale er utforma i 2011.

¹⁷ Vedk. rutinar – samarbeid Os PPT og Tysnes kommune. Utarbeidd av Os PPT. Datert 29.11.2012

Kommunen opplyser at det har vore stor variasjon i utrekningsmåten den einskilde skulesjef har nytta i samband med ressursfordelinga til skulane, når det gjeld timetal til klassar, tilpassa undervisning og spesialundervisning.¹⁸

Vidare blir det opplyst at oppvekstsjefen på bakgrunn av den høge ressursbruken per elev, jf. KOSTRA-tala, hausten 2012 starta eit arbeid med å sjå på ressursfordelinga mellom skulane, med mål om at utgiftene til grunnskulen skal ned.

4.2.1 Omfang av spesialundervisning

Kommunen opplyser at det i skuleåret 2011/2012 blei fatta 36 enkeltvedtak om spesialundervisning i Tysnes kommune. Av GSI-tal for skuleåret 2012/2013 går det fram at til saman 35 elevar får spesialundervisning etter enkeltvedtak.

Som det går fram av tabellen under, viser KOSTRA-tal for 2012 at til saman 11,4 % av elevane ved skulane i Tysnes kommune får spesialundervisning. Til samanlikning var gjennomsnittet for landet (utanom Oslo) 8,6 %, og gjennomsnittet i kommunegruppa var 10,7 %. Av tabellen går også fordeling på dei ulike trinna fram. I Tysnes kommune har 5.-7. trinn den høgste andelen elevar med vedtak om spesialundervisning (12,3 %), medan det i landet utanom Oslo og kommunegruppa er 8. – 10. trinn som har den høgste andelen elevar med vedtak om spesialundervisning.

Tabell 1: KOSTRA. Prosentdel av elevar i grunnskulen i Tysnes kommune som får spesialundervisning på dei ulike trinna¹⁹

	Tysnes kommune	Landet utanom Oslo	Kommunegruppe 2
Grunnskulen totalt	11,4	8,6	10,7
1.-4. trinn	10,9	5,7	7,5
5.-7. trinn	12,3	9,8	12,2
8.-10. trinn	11,1	11,2	13

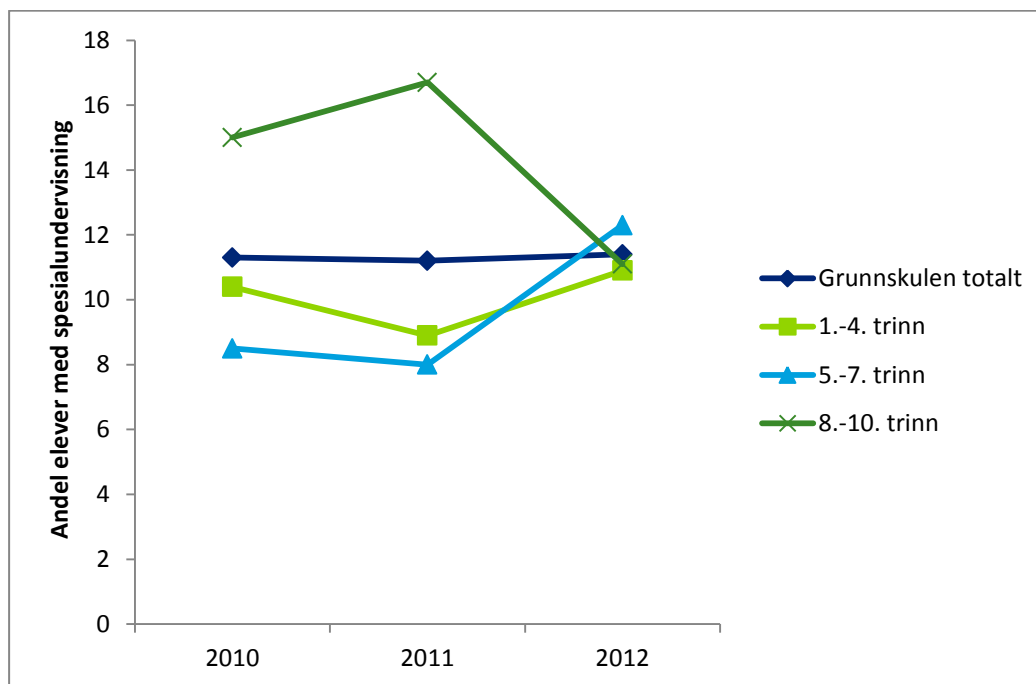
Figuren under viser utviklinga i Tysnes kommune dei siste tre åra, når det gjeld kor stor prosentdel elevar som har vedtak om spesialundervisning i grunnskulen totalt, og fordelt på dei ulike trinna. Medan det frå 2010 til 2011 var ein nedgang i prosentdel elevar med spesialundervisning på 1.-4. trinn og 5.-7. trinn, har det i same periode vore ein auke i prosentdel elevar med spesialundervisning på 8.-10. trinn. I dei førebels tala som er rapportert inn for 2012, har prosentdelen elevar med spesialundervisning på ungdomsskulen gått kraftig ned, samtidig som prosentdelen elevar med spesialundervisning på 5. – 7. trinn har auka kraftig.²⁰

¹⁸Tysnes kommune: Fordeling av ressursar til skulane. Brev til revisjonen, 21.12.2012. Signert oppvekstsjefen.

¹⁹Førebels tal for 2012.

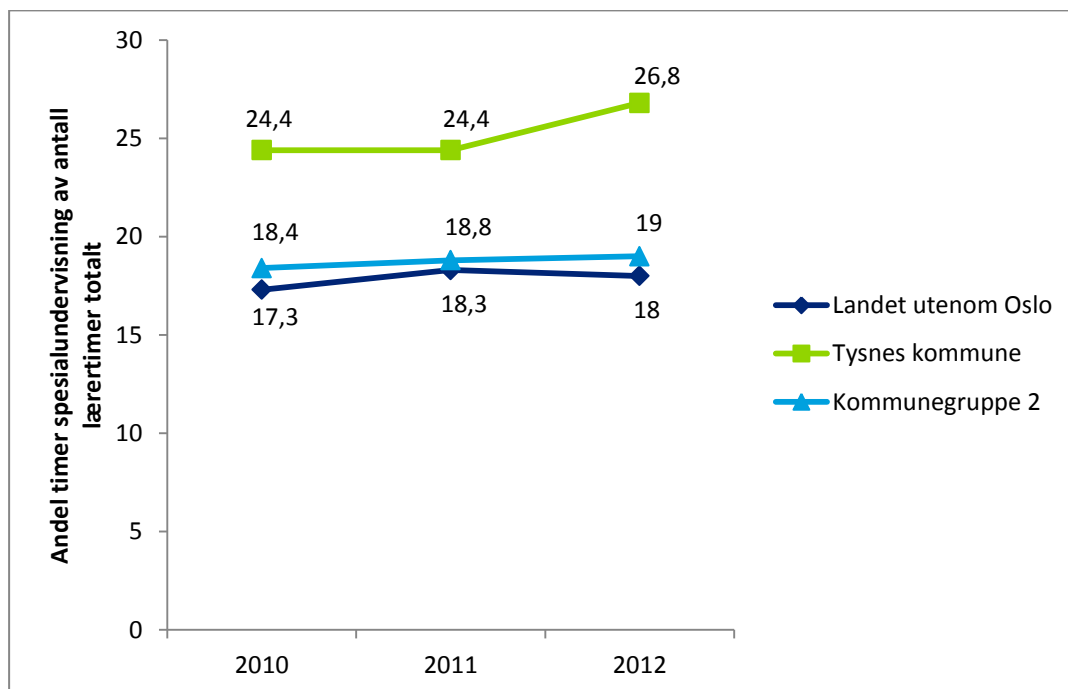
²⁰I samband med statistiske framstillingar, er det viktig å vere merksam på at Tysnes kommune er ein relativt liten kommune, og at dette inneber at nokre få elevar kan gjere store utslag i dei prosentvise framstillingane

Figur 2: KOSTRA. Tysnes kommune. Prosentdel elevar i grunnskulen som får spesialundervisning



Som det går fram av figuren under, viser KOSTRA-tal også at Tysnes kommune har ein større prosentdel timar spesialundervisning av det totale talet på lærartimar (26,8 % i 2012), enn gjennomsnittet i landet utanom Oslo (18 % i 2012) og gjennomsnittet i kommunegruppa (19 % i 2012). I tillegg går det fram av KOSTRA-tala at det har vore ein auke i prosentdelen av undervisningstimane som går til spesialundervisning i Tysnes kommune frå 2011 til 2012.

Figur 3: KOSTRA. Prosentdel timar spesialundervisning av talet på lærartimar totalt



Av GSI-tal for Tysnes kommune for skuleåret 2012/2013 går det fram at talet på årstimar til spesialundervisning utført av undervisningspersonale er høgast for 8.-10. trinn (4190 årstimar), og lågast for 1.-4. trinn (798 årstimar). Samla for 1.-7. trinn blir 1967 årstimar nytta til spesialundervisning. I tillegg nyttar kommunen til saman 11.248 årstimar med assistent i

samband med spesialundervisning (etter oppl. § 5-1). Av desse er 6156 årstimar tilknytt 8.-10. trinn, medan 5092 årstimar er tilknytt 1.-7. trinn.

Følgjande går fram om spesialundervisning i kommunen si årsmelding:

«Omfanget av spesialundervisning etter enkeltvedtak i skulane i Tysnes ligg høgare enn landsgjennomsnittet. (...) Det er grunn til bekymring over den store andelen av elevar som får spesialundervisning, og oppvekstsjefen har ein dialog med rektorar og PPT for å sjå om det er mogeleg å redusera dette talet.»²¹

I eit intervju blir det vist til at Tysnes kommune har mykje høgare prosentdel elevar med vedtak om spesialundervisning enn det som er tilfelle i den andre kommunen som Os PPT yt tenester til²². Det blir peika på at ei forklaring på dette, kan vere at Tysnes kommune i ein periode har hatt mange elevar med større funksjonshemmingar som har vore ressurskrevjande. Det blir samtidig vist til at nokre av behova som per i dag blir dekkja gjennom vedtak om spesialundervisning, bør kunne ivaretakast innanfor ordinær tilpassa opplæring.

4.3 Tilpassa opplæring

I intervju blir det opplyst at det frå skulekontoret si side ikkje er gitt overordna føringar for korleis skulane skal arbeide med tilpassa opplæring. Ein av rektorane viser i intervju til at det er ein del skilnader frå skule til skule når det gjeld korleis tilpassa opplæring blir gjennomført. Vedkomande gir uttrykk for at det burde vore sterkare styring og føringar frå skuleeigar når det gjeld korleis skulane skal drive med tilpassa opplæring og spesialundervisning. Det blir frå rektoren si side presisert at vedkomande ikkje har grunnlag for å seie at den tilpassa opplæringa ved nokre av skulane er dårleg, men at det blir opplevd som problematisk at kommunen ikkje har kontroll på dette.

I spørjeundersøkinga som er gjennomført, svarer dei fleste lærarane at dei er delvis einige i at undervisninga ved skulen generelt sett er godt tilpassa den einskilde elev sine evner og føresetnader.²³ Ein av rektorane viser i intervju til at det per i dag ikkje er god nok tilpassa opplæring ved skulen, fordi ressursar blir låst til spesialundervisning.

I intervju viser rektor ved Onarheim skule til at det er både fordelar og ulemper med å vere ein todelt skule. Skulen har få elevar og små grupper, og dette medfører at det er enklare å tilpasse undervisninga til kvar einskild elev enn i større undervisningsgrupper. Samtidig kan det vere utfordrande for lærarane å planleggje undervisninga, då læraren har fleire årsplanar å forhalde seg til samtidig. Når ein i tillegg skal tilpasse også innanfor dei ulike årskulla i alle fag, kan dette opplevast som krevjande.

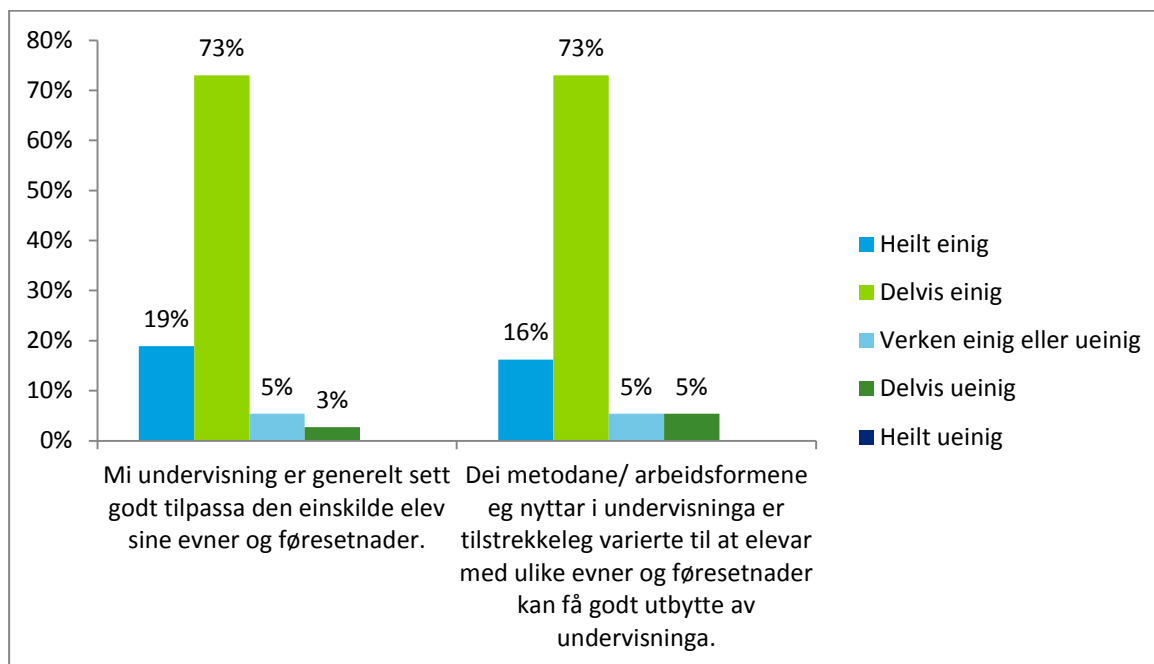
På spørsmål om i kor stor grad lærarane opplever at deira eiga undervisning er godt tilpassa elevane sine behov og føresetnader, svarer dei fleste lærarane at dei er delvis einige i at deira eiga undervisning er godt tilpassa den einskilde elev sine evner og føresetnader, og at metodane som blir nytta i undervisninga er tilstrekkeleg varierte. Dette går fram av figuren under.

²¹ Årsmelding Tysnes kommune 2011

²² Os PPT yt tenester til Tysnes kommune og Os kommune.

²³ 17 % svarte «heilt einig», 73 % svarte «delvis einig», 11 % svarte «verken einig eller ueinig»

Figur 4: Lærarane sine svar på kor godt deira undervising er tilpassa elevane²⁴



I spørjeundersøkinga svarer til saman 27 % av respondentane at dei er *heilt einige* i at skulen har for lite ressursar til å gjennomføre dei nasjonale ambisjonane om tilpassa opplæring, medan 22 % svarer *delvis einig*.²⁵

Samtidig går det fram av svara på spørjeundersøkinga at det ved dei tre skulane i kommunen er ulike oppfatningar om i kva grad skulen har tilstrekkeleg med ressursar til å gjennomføre dei nasjonale ambisjonane om tilpassa opplæring. Ved ein skule svarer 70 % av respondentane i spørjeundersøkinga at dei er *heilt einige* i at skulen har for lite ressursar til å gjennomføre dei nasjonale ambisjonane om tilpassa opplæring, og dei resterande 30 % svarer *delvis einig*. I intervju med rektoren ved den aktuelle skulen, blir det vist til at det er ei utfordring at økonomiske ressursar som skulle blitt nytta til klassedeling, to-lærarsystem eller andre tiltak innanfor ordinær tilpassa opplæring, i staden blir nytta til å finansiere spesialundervising. På ein av dei andre skulane har ingen svart at dei er *heilt einige* i at skulen har for lite ressursar til tilpassa opplæring, medan 25 % svarar at dei er *delvis einige* i dette. På den tredje skulen er 11,5 % *heilt einige* og 19,2 % *delvis einige* i at skulen har for lite ressursar til å gjennomføre dei nasjonale ambisjonane om tilpassa opplæring.

To av rektorane svarer at dei er *delvis einige* i at skulen har for lite ressursar til å gjennomføre dei nasjonale ambisjonane om tilpassa opplæring, medan den tredje rektoren er *delvis ueinig* i dette. Ein av rektorane viser i intervju til at det kan vere ei utfordring å følgje opp resultat frå testar og kartleggingar gjennom konkrete tiltak, då skulen ikkje alltid har dei ressursane som trengs for å setje inn dei aktuelle tiltaka og følgje opp elevane slik dei meiner er mest føremålstenleg. Det kan til dømes dreie seg om å gjennomføre ei ekstra lesegruppe ein periode. Rektoren peiker på at skulen er liten, og dermed har lite fleksibilitet når det gjeld bruk av tildelte ressursar. Også ein av dei andre rektorane viser i intervju til at skulen ser behov for å ha nokre lesegrupper for dei yngste elevane som har fått påvist lese- og skrivevanskar, for å unngå at problema aukar og at elevane får store hol i innlæringa av basisdugleikar. Rektoren peiker likevel på at skulen ikkje har ressursar til å arrangere denne typen lesegrupper.

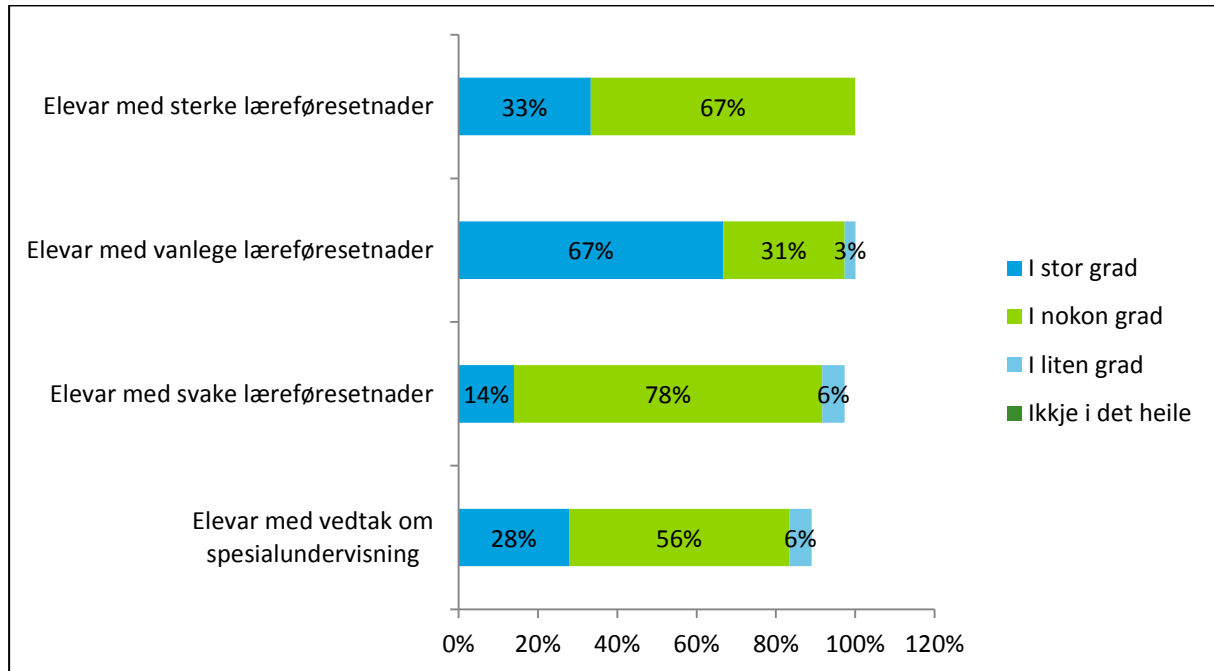
Som det går fram av figuren under, viser svara i spørjeundersøkinga at lærarane i størst grad klarer å tilpasse si eiga undervising til elevar med vanlege læreføresetnader. Dei klarer i noko mindre grad å tilpasse undervisinga til elevar med sterke læreføresetnader og elevar med vedtak

²⁴ N=37

²⁵ 10 % er *verken einig eller ueinig*, 27 % er *delvis ueinig*, 7 % er *heilt ueinig* og 7 % svarer *veit ikkje*.

om spesialundervisning. Den elevgruppa som respondentane ifølgje svar i spørjeundersøkinga i minst grad klarer å gje opplæring som er tilpassa elevane sine evner og føresetnader, er elevar med svake læreføresetnader.

Figur 5: "I kva grad maktar du, i di undervisning, å gje følgjande elevgrupper opplæring som er tilpassa elevane sine evner og føresetnader:" (N=37)



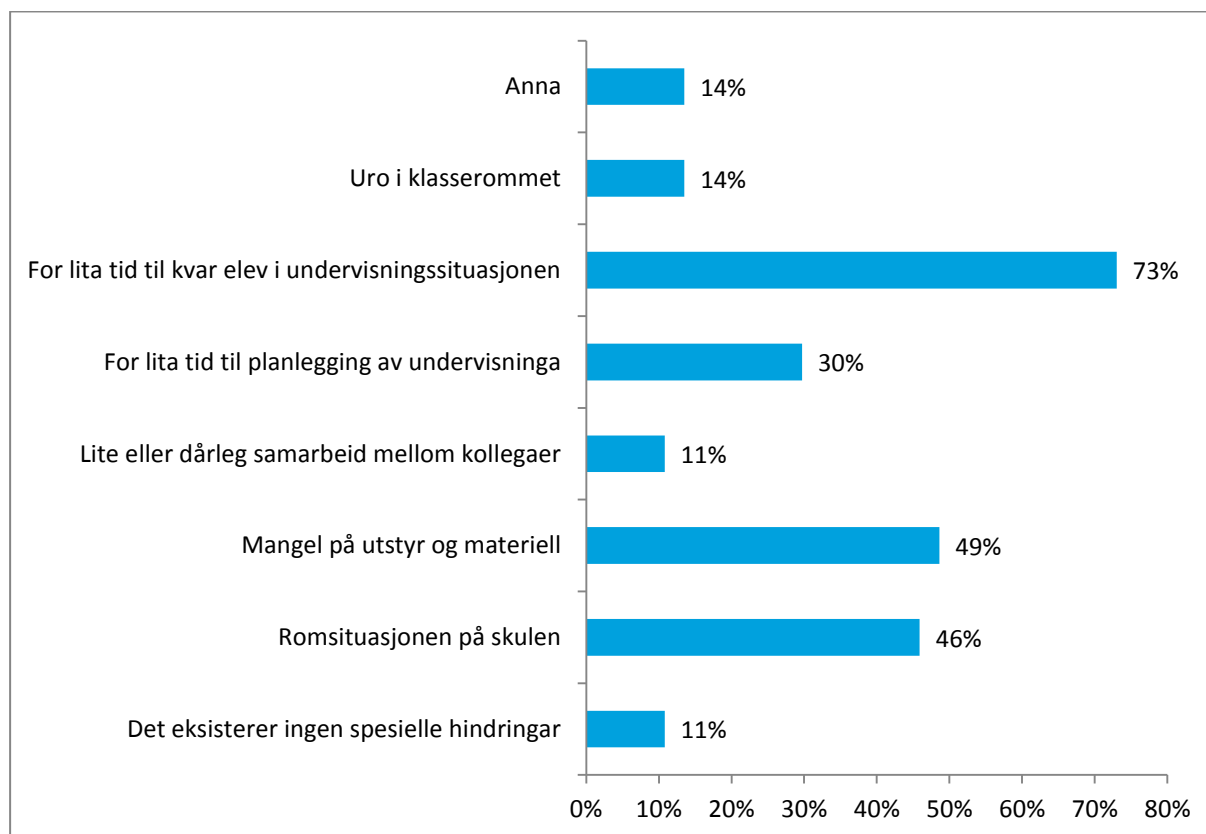
Leiar for PPT viser i intervju til at det førekjem tilfelle der PPT isolert sett meiner at ein elev sine behov burde kunne ivareta innanfor ordinær tilpassa opplæring, men skulen gir uttrykk for at dette ikkje lar seg gjere. Det blir vidare vist til at skulen sin evne til å tilpasse opplæringa vil vere ein faktor som påverkar elevar sitt behov for spesialundervisning. Det skal gjerast ei individuell vurdering i det einskilde tilfelle, og dersom det frå skulen si side blir gitt tydeleg uttrykk for at dei ikkje klarer å tilpasse opplæringa, vil dette innebære at eleven ikkje har tilfredsstillande utbytte av undervisninga. Det blir i intervju påpeika at eleven då vil ha behov for spesialundervisning, sjølv om dei same behova ved ein annan skule kunne blitt ivaretatt innanfor ordinær tilpassa opplæring.

Ein av rektorane kommenterer i intervju at det nok er ein del lærarar som opplever at dei endringar som har skjedd i elevmassen dei siste åra er krevjande, og som gir uttrykk for at dei ikkje klarer å tilpasse undervisninga til alle elevar. Fleire av dei som er intervjuet peiker på at det kan ha med kultur å gjere at ein del lærarar opplever at dei ikkje klarer å tilpasse opplæringa til enkelte elevar innanfor ordinær tilpassa opplæring. Det blir peika på at det kan vere ein tendens til at lærarar ønskjer vedtak om spesialundervisning, fordi dei tenkjer at det då følgjer med ekstra ressursar. I tillegg får læraren i mindre grad ansvar for å tilpasse opplæringa til spesielt krevjande elevar. Oppvekstsjefen kommenterer i intervju at utfordringa er at det ikkje er ekstra ressursar å hente. Tvert i mot blir ressursane tatt frå det som eigentleg skulle vore nytta til ordinær tilpassa opplæring. Ho viser til at det ikkje er alle som er merksame på dette, og at dette er noko det vil vere fokus på både i styringssamtalar med rektorane og i diskusjonen rundt timetildelinga for neste skuleår.

4.3.1 Hindringar for tilpassa opplæring

I spørjeundersøkinga er det stilt spørsmål om kva lærarane eventuelt opplever som det største hinderet, eller dei største hindera, for å gje elevane best mogleg tilpassa opplæring. Som det går fram av figuren under, er det *for lita tid til kvar elev i undervisningssituasjonen* som blir oppfatta som ei utfordring av størst del av lærarane i kommunen (73 %). Vidare svarer 49 % av respondentane at *mangel på utstyr og materiell* er ei utfordring, medan 46 % meiner at *romsituasjonen på skulen* er ei hindring i høve til å gi elevane tilpassa opplæring.

Figur 6: " Kva er eventuelt det største hinderet eller dei største hindera for deg i høve til å gje elevane dine best mogleg tilpassa opplæring?"²⁶



Av svara går det vidare fram at det er skilnader mellom skulane når det gjeld kva lærarane oppfattar som dei største hindringane i høve til å gi tilpassa opplæring. Til dømes har respondentane som har svart *for lita tid til kvar elev i undervisningssituasjonen*, fått eit oppfølgingsspørsmål om kva som er den viktigaste årsaken til at dei får for lita tid til kvar elev. På ein av skulane svarer 63 % *for store grupper* som den viktigaste årsaka, og 31 % svarer *for mange krevjande enkeltelevar*. På begge dei andre skulane svarer fleirtalet at *for mange krevjande enkeltelevar* er den viktigaste årsaken til for lita tid til kvar elev i undervisningssituasjonen, og den nest viktigaste årsaken er at det er *for få lærarar i gruppa*.

Til saman 46 % av respondentane meiner at romsituasjonen på skulen er ein av dei største hindringane for tilpassa opplæring. Også her er det store skilnader mellom skulane. Ved Uggdal skule har 89 % av respondentane svart at dei opplever at romsituasjonen er ei stor utfordring, medan 36 % av respondentane ved Tysnes skule har svart det same. Ved Onarheim skule er det ingen respondentar som oppfattar at romsituasjonen er ei av dei største hindringane i høve til tilpassa opplæring.

Mange av respondentane som meiner at romsituasjonen er ei stor hindring, viser til at utfordringa er mangel på grupperom ved skulen. Ein av rektorane viser i intervju til at ein del elevar med

²⁶ N=37

vedtak om spesialundervisning har behov for undervisning på einerom, og at skulen ikkje har nok rom. Vidare blir det peika på at når alle grupperomma ved skulen blir nytta til elevar som skal ha spesialundervisning, er det vanskelig å dele dei ordinære klassane i mindre grupper.

Til saman 49 % av respondentane meiner at mangel på utstyr og materiell er ein av dei viktigaste hindringane for tilpassing av opplæring. I kommentarfeltet skriv fleire respondentar at dei saknar konkretiseringsmateriell, og fleire trekk fram at dette gjeld spesielt i matematikk. Ved ein av skulane er det ingen respondentar som har svart at mangel på utstyr og materiell er ei hindring i høve til tilpassa opplæring.

Som det går fram av tabellen under, viser KOSTRA-tal at det har vore ein 15 % nedgang i driftsutgifter til undervisningsmateriell per elev i grunnskulen i Tysnes kommune frå 2010 til 2012, og at det i same periode har vore ein 47,6 % nedgang i driftsutgifter til inventar og utstyr per elev i kommunen. Det går samstundes fram av KOSTRA-tala at Tysnes kommune i 2012 nyttar meir enn gjennomsnittet i kommunegruppa og gjennomsnittet i landet (utanom Oslo) både når det gjeld driftsutgifter til undervisningsmateriell per elev, og når det gjeld driftsutgifter til inventar og utstyr per elev.

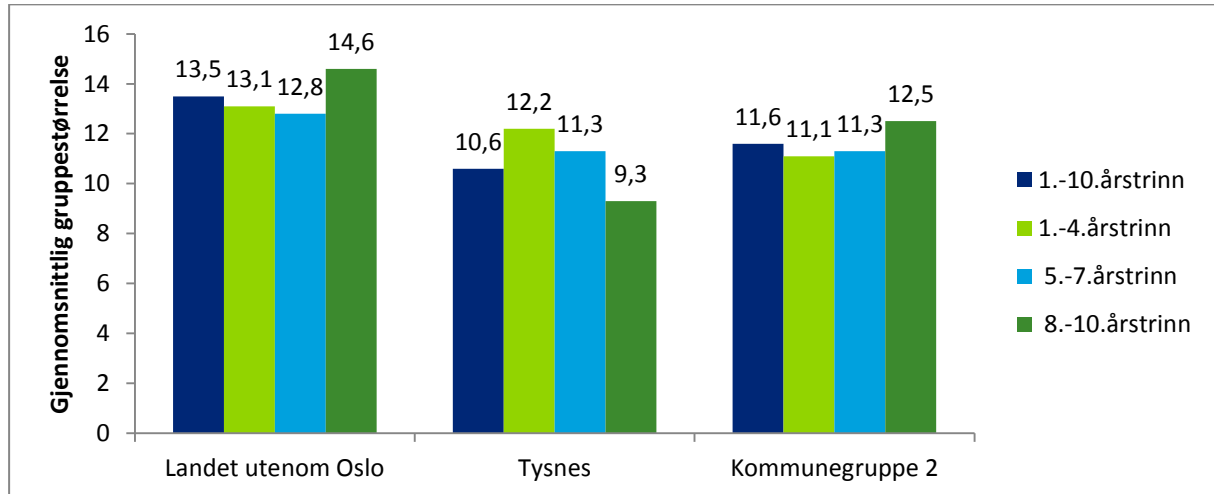
Tabell 2: KOSTRA. Driftsutgifter til materiell, inventar og utstyr per elev i grunnskulen

	Tysnes 2010	Tysnes 2011	Tysnes 2012	Kommunegr.2 2012	Landet utanom Oslo 2012
Driftsutgifter til undervisningsmateriell per elev i grunnskolen	2475	2355	2105	1813	1429
Driftsutgifter til inventar og utstyr per elev i grunnskolen	2508	2094	1314	794	821

4.3.2 Gruppestorleik og samansetting av undervisningsgruppene

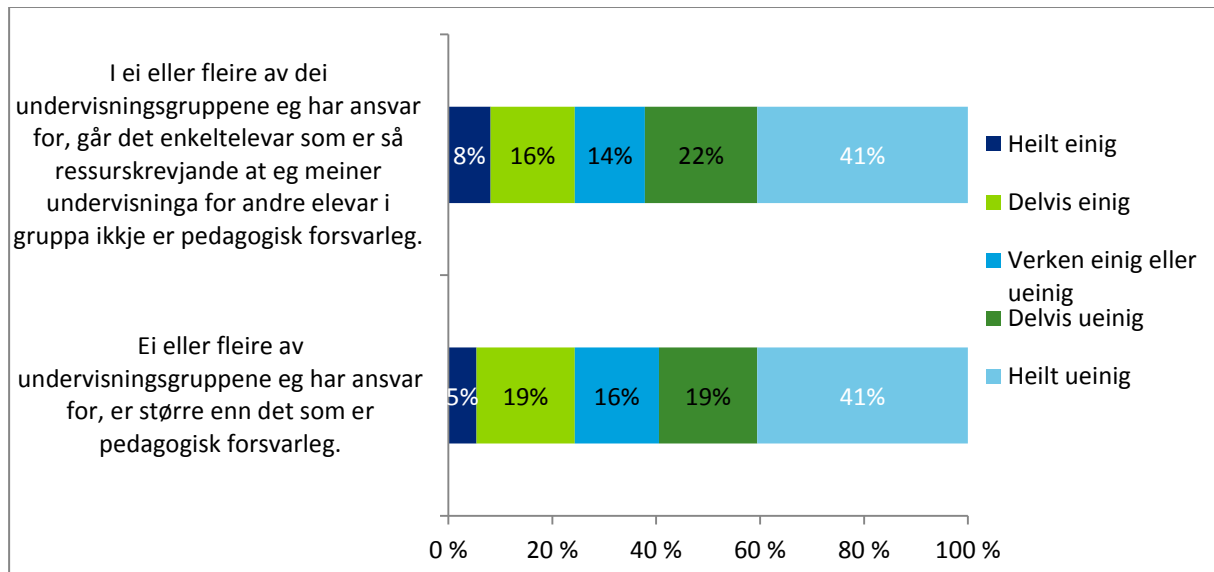
Som det går fram av figuren under, viser tal frå KOSTRA at Tysnes kommune i 2012 har mindre gjennomsnittlege undervisningsgrupper enn gjennomsnittet i landet utanom Oslo og gjennomsnittet i kommunegruppa. Samtidig går det fram at det i Tysnes kommune er 1.-4. årstrinn som har dei største undervisningsgruppene, medan 8.-10. årstrinn har dei minste undervisningsgruppene.

Figur 7: KOSTRA 2012. Gjennomsnittlig gruppestørleik Tysnes kommune, landet utenom Oslo og Kommunegruppe 2



Av figuren under går det fram at til saman 24 % av respondentane i spørjeundersøkinga er anten *heilt einig* eller *delvis einig* i at ei eller fleire av undervisningsgruppene som dei har ansvar for, er større enn det som er pedagogisk forsvarleg. Om lag like mange respondentar meiner at det i ei eller fleire av undervisningsgruppene er enkeltelevar som er så ressurskrevjande at undervisninga for andre elevar i gruppa ikkje er pedagogisk forsvarleg.

Figur 8: Pedagogisk forsvarleg gruppestørleik.



Det er forskjellar mellom skulane når det gjeld svar på spørsmåla om pedagogisk forsvarleg gruppestørleik. Ved ein av skulane svarer 22 % av respondentane at dei er *heilt einige* i at ei eller fleire av undervisningsgruppene er større enn det som er pedagogisk forsvarleg²⁷. På dei andre to skulane er det ingen som er *heilt einige* i at ei eller fleire av gruppene er større enn det som er pedagogisk forsvarleg, men høvesvis 33 % og 24 % som svarer at dei er *delvis einige* i dette.²⁸

²⁷ Ved den same skulen svarer 44 % av respondentane at dei er delvis ueinige, 11 % at dei er heilt ueinige, og 22 % at dei er verken einige eller ueinige i at ei eller fleire av undervisningsgruppene er større enn det som er pedagogisk forsvarleg

²⁸ Ved samanlikning av svarprosent på tvers av skulane, er det viktig å vere merksam på at det er stor forskjell på skulane i høve til størleik. Ved den minste skulen vil kvar einskild respondent utgjere ein stor prosentdel.

To av rektorane er *delvis einige* i påstanden om at det finst undervisningsgrupper ved skulen som er større enn det rektoren meiner er pedagogisk forsvarleg, medan den tredje rektoren er *heilt ueinig* i dette.

Ein av rektorane viser i intervju til at skulen har store undervisningsgrupper, og at dei til dømes har ein klasse på 1. trinn der ein lærar åleine har ansvar for å tilpasse undervisninga til 23 elevar. Det blir vidare vist til at når ein fekk 19 elevar i ei gruppe utløyste det tidlegare ekstra ressursar til klassen. Med det noverande fordelingsystemet er det derimot lite ressursar til klassedeling eller to-lærarsystem.

Det går fram av undersøkinga at til saman 87 % av respondentane er anten *heilt einig* eller *delvis einig* i at storleiken på elevgruppene dei underviser generelt sett er godt tilpassa det faget og dei tema dei underviser i.²⁹ På spørsmål om dei har høve til å tilpasse storleiken på elevgruppa til arbeidsformene det er aktuelt å nytte, svarer 5 % av respondentane at dei i stor grad har høve til dette, medan 57 % svarer at dei i nokon grad har høve til dette. 10,8 % av respondentane svarer at dei i liten grad har høve til å gjere ei slik tilpassing.

Ein av rektorane viser til at skulen for nokre år sidan gjorde ei vurdering av korleis dei i større grad kunne gjere noko med organiseringa ved skulen for å hjelpe elevane mest mogleg innanfor ordinær undervisning. Ifølgje rektoren har skulen til dømes fokus på gruppeinndeling og deling ut frå elevar med spesielle behov, for betre å kunne tilpasse opplæringa. Rektoren opplever at skulen lukkast med dette arbeidet.

4.3.3 Kartlegging av elevane sitt læringsutbytte

Tysnes kommune har ikkje etablert retningslinjer eller prosedyrar for kartlegging av elevane sitt læringsutbytte, som gjeld for alle skulane i kommunen. I intervju blir det opplyst at det i stor grad er opp til kvar skule korleis dei vel å arbeide med kartlegging av elevane sitt læringsutbytte, og kva verktøy dei ønskjer å nytte. Unntaket er dei aktivitetar som skulane gjennom lov, forskrift eller andre nasjonale føringar er pålagte å gjennomføre, til dømes nasjonale prøvar.

Ein av rektorane kommenterer i intervju at det ikkje gir meining at kvar skule skal gjere egne vurderingar av kva kartleggingsverktøy som skal nyttast, og vedkomande meiner at dette er dårleg ressursbruk. Særleg når det gjeld barnesteget ser rektoren eit behov for klårare føringar frå kommunenivå, og eit meir einskapleg, felles system for bruk av kartleggings- og vurderingsverktøy.

Av intervju går det fram at det også internt på skulane kan vere variasjonar i bruk av metodikk og verktøy i kartleggingsarbeidet, då det til dels er opp til den einskilde lærar kva verktøy vedkomande ønskjer å nytte. Ein av rektorane viser i intervju til at vedkomande til dels har sakna å ha meir system rundt kartleggingane, og at det internt på skulen kunne ha vore nyttig å ha eit systematisk årshjul for testing og kartlegging. Basert på eit slikt årshjul kunne skulen gjennomføre same testar og kartleggingar av elevane kvart år, og det ville dermed bli enklare å samanlikne resultatane over fleire år.

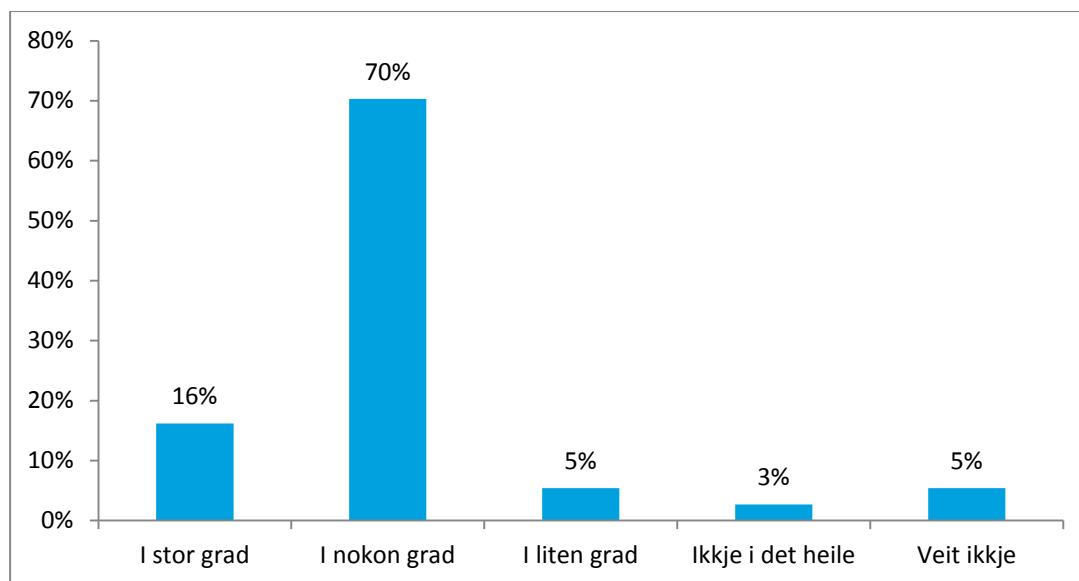
Ved ein av skulane blir det i intervju vist til at storleiken på skulen inneber at forholda er veldig oversiktlige, og at alle lærarane er godt kjent med alle elevane. Mykje kartlegging skjer difor uformelt, i tillegg til dei formelle kartleggingane som blir gjennomført.

Ifølgje svar i spørjeundersøkinga, meiner rektorane at undervisningspersonellet ved skulane i hovudsak har tilgang på tilstrekkeleg med hjelpemiddel/verktøy for å kartlegge elevane sitt læringsutbytte. Ein rektor meiner at dette *i stor grad* er tilfelle, medan to rektorar meiner at det *i nokon grad* er tilfelle. Også eit fleirtal av lærarane meiner at dei *i nokon grad* har tilgang på

²⁹ 30 % har svart «heilt einig», 57 % har svart «delvis einig», 5 % «verken einig eller ueinig», 5 % «delvis ueinig» og 5 % har svart «heilt ueinig»

tilstrekkeleg med hjelpemiddel/verktøy for å kartleggje elevane sitt læringsutbytte. Svara går fram av figuren under.

Figur 9: «I kva grad har du tilgang til tilstrekkeleg med hjelpemiddel/verktøy for å kartleggje elevane sitt læringsutbytte?» (N=37)



På spørsmål om kva type hjelpemiddel/verktøy dei manglar for å kunne kartleggje elevane sitt læringsutbytte, er det fleire lærarar som peiker på kartleggingsverktøy i matematikk. I tillegg blir det vist til at kartleggingsverktøya bør bli oppdaterte, og at det bør vere testar knytt til kvart enkelt lærarverk. Det blir også vist til praktiske utfordringar knytt til kartlegging som skal gjerast ein-til-ein, både i form av behov for personell og rom. Ein av rektorane viser til at skulen manglar kompetanse og kartleggingsverktøy for utradisjonelle læringsstilar som til dømes taktil og kinestetisk læring³⁰.

I intervju blir det peika på at eit viktig moment i kartleggings- og vurderingsarbeidet ved skulane er bruken av arbeidsplanar som blir gjennomgått mot slutten av veka, for å sjå om elevane har nådd læringsmåla. Vidare blir det vist til mappevurdering, utviklingssamtalar og elevsamtalar, samt at tradisjonelle metodar som setningsdiktat, gloseprøver og likande blir nytta i skriftlege fag.

Bruken av arbeidsplan, utviklingssamtalar og elevsamtalar er felles for alle skulane, men det er utarbeidd ulike malar for desse aktivitetane ved dei ulike skulane. I Tysnes kommune sin Strategi- og utviklingsplan for skular og barnehagar for perioden 2012-2015, blir det stadfesta at skulane i dag har ulik vurderingspraksis. Det går også fram at dei nyttar ulike malar ved gjennomføring av vurderinga. Det blir vist til at kommunen har som målsetting å starte eit arbeid med å vurdere malar og bli samde om felles retningslinjer mellom anna knytt til elevsamtalar og utviklingssamtalar. Skulekontoret sette for ei tid tilbake ned ei gruppe med representantar frå alle skulane som utarbeidde ein felles mal på korleis mappene skulle sjå ut i samband med mappevurderinga. Kommunen opplyser at lærarar på alle skulane har blitt kursa i mappevurdering mellom anna av eksterne kurshaldarar. Så langt skulekontoret kjenner til, blir arbeidet med mappevurdering følgt opp av skulane.

Når det gjeld konkrete verktøy og hjelpemiddel som blir nytta i samband med kartlegging av læringsutbytte, har Tysnes kommune kjøpt inn verktøyet SOL (systematisk observasjon av lesing) som alle skular skal nytte på alle trinn.³¹ Kommunen opplyser at lærarar på alle skulane har blitt kursa, og det er sett av tid til at SOL-retteljar på kvar skule kan koordinere arbeidet med

³⁰ Taktil/kinestetisk læring dreier seg om å lære gjennom rørsle, berøring og handling, og er ei praktisk tilnærming til læring som inneber å aktivt utforske den fysiske verden (<http://teachertalk.no/2007/07/laringsstiler-hva-er-na-det/>).

³¹ Tysnes kommune. Strategi og utviklingsplan for skular og barnehagar 2012-2015

kartleggingane. Alle elevane skal kartleggast gjennom SOL to gonger i året og tiltak setjast inn i etterkant.

Det er bestemt at skulane og kommunen skal ha eit SOL-møte ein gong i halvåret for å fange opp utfordringar knytt til SOL, og ha ein arena for vidareutvikling og å hjelpe kvarandre.

Kommunen har også kjøpt inn lesetreningsprogrammet AskiRaski, som kan nyttast på alle trinn, og som skulane kan nytte ved behov.

4.3.4 Tidleg innsats

KOSTRA-tal for 2012 viser at gjennomsnittleg gruppestorleik ved grunnskulane i Tysnes kommune er større på 1.-4. årstrinn enn på 5.-7 årstrinn og 8.-10. årstrinn. I intervju viser ein rektor til at det har vore ein del snakk om viktigheita av tidleg innsats i kommunen, men utan at det er konkretisert korleis kommunen skal gjennomføre dette.

Ved ein av skulane som har elevar på 1.-4. årstrinn, svarer fleirtalet av lærarane *nei* på spørsmål om skulen har særleg høg lærartettleik i norsk (55 % svarer *nei*) og matematikk (63 % svarer *nei*) på 1.-4. årstrinn. Dei resterande respondentane ved skulen svarer *delvis* på begge desse spørsmåla, medan ingen svarer *ja*. Ved den same skulen svarer eit fleirtal av respondentane (82 %) at den tilpassa opplæringa i norsk og matematikk på 1.-4. årstrinn *i nokon grad* er særleg retta mot elevar med svake dugleikar i lesing og rekning³².

Revisjonen har fått sendt over dokument som viser timetildeling til den aktuelle skulen, der det går fram at skulen for skuleåret 2012/2013 har fått styrkingsressursar til norsk og matematikk for 1. til 4. årstrinn (10 timar) og ein ressurspott til tilpassa opplæring og deling (12 timar). Frå oppvekstsjefen si side blei det bedt om at 10 pedagogtimar frå desse styrkingsressursane skulle nyttast til deling på 1. trinn. Rektor ved skulen viser i intervju til at skulen frå oppstart av skuleåret 2012/2013 måtte nytte 12 av dei totalt 22 ekstra timane, som var tildelt til tidleg innsats og tilpassa opplæring, til ressurskrevjande spesialundervisning. Dei resterande timane blei ifølgje rektoren nytta på 2. trinn og til norskopplæring for framandspråklege. Skulen nytta difor ikkje timane til tidleg innsats slik dei var tenkt. Når skulen på hausten fekk tildelt ekstra ressursar til norskopplæring for framandspråklege, blei det gjort endringar som sikra at også 1. trinn fekk delingstimar i matematikk og norsk. Samtidig viser rektoren til at 2. trinn sine 6 styrkingstimar etter nyttår måtte nyttast til å dekkje kostnader knytt til spesialundervisning.

Frå Oppvekstsjefen si side blir det gitt uttrykk for at det har vore gitt tydelegge føringar for korleis tildelte timar skulle nyttast, og etter det ho er kjent med, er ressursane nytta slik dei var tiltenkt.

Ved den andre skulen i kommunen som har 1.-4. årstrinn, er det ingen respondentar som svarer *nei* på spørsmåla om skulen har særleg høg lærartettleik i norsk og matematikk på 1.-4. årstrinn. På begge spørsmåla svarer 50 % av respondentane ved skulen *ja*, og 50 % svarer *delvis*. Fleirtalet (75 %) svarer at den tilpassa opplæringa i norsk og matematikk på 1.-4. årstrinn *i nokon grad* er særleg retta mot elevar med svake ferdigheter i lesing og rekning.

Fleire av dei som er intervjuet viser til at det er behov for ei ressursvridning mot dei lågare trinna, men utan at det går ut over ungdomsskulen. Skulekontoret opplyser at dei i samband med budsjetthandsaminga ser på ressurstildelinga til skulane, og at dei vil dreie midlane dei har til rådvelde frå dei eldste elevane til dei yngste. Ved nedskjering i budsjettet er det planar om å ta dei største kutta i den største skulen som har dei eldste elevane, og dei yngste elevane kjem til å bli skjerma i så stor grad det er mogleg. I tillegg vil skulekontoret prøve å styrke timetalet i dei lågaste årstrinna.³³

³² 9,1 % svarer *i stor grad*, og 9,1 % svarer *i liten grad* på dette spørsmålet.

³³ Brev til revisjonen. Fordeling av ressursar til skulane. Signert oppvekstsjefen. Datert 21.12.2012

4.3.5 Kompetanse til tilpassa opplæring

Det blir opplyst i intervju at det våren 2011 var ein felles planleggingsdag for tilsette ved alle skulane i kommunen, der tema var tilpassa opplæring og spesialundervisning. PPT hadde ansvar for deler av det faglege innhaldet. Elles har det dei siste åra ikkje blitt sett i verk særskilte tiltak i kommunen for å heve kompetansen om tilpassa opplæring. Tilpassa opplæring og spesialundervisning har likevel vore tema i samband med skulane sitt planarbeid, og til dømes i rektormøte. Rektorane viser også til at dette er tema i ulike fora ved kvar skule.

Rektorane gir i intervju uttrykk for noko ulike oppfatningar om personalet sin kompetanse rundt vurderingar av kor skiljet går mellom behov for tilpassa opplæring og behov for spesialundervisning. Ein av rektorane viser til at skulen har daglege diskusjonar om kor grensene går, og vedkomande opplever at personalet gjer gode vurderingar.

Ein annan rektor oppfattar at det ikkje er ei heilskapleg og avklart forståing av grensene mellom tilpassa opplæring og spesialundervisning i kommunen, men peiker på at det har vore diskusjonar om dette internt på skulen der vedkomande er rektor. Rektoren kommenterer vidare at ein del tilsette har eit smalt normalitetsomgrep. Eit av dei forholda som har blitt drøfta i kollegiet ved skulen, er difor kva som er å rekne som «normalt», og som difor skal omfattast av ordinær tilpassa opplæring.

I spørjeundersøkinga svarer to av tre rektorar at undervisningspersonalet ved skulen *i nokon grad* har tilstrekkeleg kompetanse til å gje elevane tilpassa opplæring. Den tredje rektoren svarer *i stor grad* på dette spørsmålet. På spørsmål til lærarane sjølv, går det fram at til saman 21 % av lærarane som har svart på undersøkinga opplever at dei *i stor grad* har tilstrekkeleg kompetanse med omsyn til det å gje tilpassa opplæring, medan 74 % har svart *i nokon grad* og 3 % *i liten grad*.³⁴

Ein av rektorane som er intervjuet forklarar at lærarane har god kompetanse og lang erfaring når det gjeld tilpassa opplæring, men at lærarane ofte har det travelt og ikkje klarar å tilpasse undervisninga så mykje som dei gjerne skulle gjort.

Ein annan rektor viser til at skulen har jobba målretta med kompetanseheving, og at kompetansen innanfor klasseleiing blir opplevd som god. Det blir vist til at skulen mellom anna har eit opplegg for rettleiing av lærarar, og at skulen vurderer å utvide denne rettleiingsordninga. I tillegg viser rektoren til at det gjennom teammøta ved skulen skjer mykje uformell rettleiing, og dette blir omtala som gode arenaer for kunnskapsdeling.

Leiar for PPT viser i intervju til at skulane i Tysnes kommune mellom anna må arbeide for å lage gode system for tilpassa opplæring, for å klare å ivareta fleire elevar innanfor ordinær tilpassa opplæring. Dette kan bidra til å redusere delen elevar med spesialundervisning. For å gjennomføre dette, meiner leiar for PPT at det er behov for kompetanseheving på tilpassa opplæring, gruppeleiing, læreverk og metodikk som gjer det mogleg å differensiere undervisninga. Samtidig kommenterer leiar for PPT at skulane i Tysnes kommune etter hennar oppfatning generelt har blitt flinkare innanfor tilpassa opplæring dei seinare åra. Leiar for PPT peiker også på at det i det vidare arbeidet er viktig å arbeide med haldningar og medvit rundt det å tilpasse opplæringa.

Av spørjeundersøkinga går det fram at medarbeidarsamtalar blir nytta som ein arena for å vidareutvikle den tilpassa opplæringa ved skulen. I tillegg viser mange av respondentane til at ulike typar kurs blir nytta i dette arbeidet. Lærarevalueringar frå elevar er ikkje ein metodikk som blir nytta, og det er heller ikkje systematisk kollegaretleiing. Ein rektor viser til at det at leiinga ved skulen observerer undervisninga er eit tiltak som blir nytta som eit ledd i å vurdere og vidareutvikle den tilpassa opplæringa ved skulen. Dette blir gjennomført på uformelt vis, og er ikkje del av ei systematisk eller formalisert rettleiingsordning av typen «skulevandring».

³⁴ N=38

Ein av rektorane viser i intervju til at mange tilsette ved skulen tar del i kursing i PMTO (Parent Management Training Oregon), i regi av barnevernet. Det blir vist til at PMTO har fokus på kommunikasjon, og gir god rettleiing for korleis lærarar kan kommunisere godt med alle typar elevar.

4.3.6 Systemretta arbeid

I spørjeundersøkinga er det berre ein av rektorane som svarer at Os PPT hjelper skulen med kompetanse og organisasjonsutvikling knytt til tilrettelegging for elevar med særskilde behov (systemretta arbeid). Ein annan rektor svarer at Os PPT ikkje hjelper til med slikt systemretta arbeid, medan den siste rektoren har svart *veit ikkje*. På spørsmålet om Os PPT har tilstrekkeleg kapasitet til å hjelpe med systemretta arbeid i den grad det hadde vore ønskjeleg frå skulen si side, svarer ein av rektorane *ja*, medan to svarer *nei*.

Det er stor variasjon i kor ofte PPT besøker skulane. PPT er til stades på ein av skulane minst ein gang i månaden, medan dei andre skulane blir besøkt etter behov. Skulen som får fast besøk av Os PPT opplever å få den hjelpa dei har behov for når det gjeld systemretta arbeid. I kommentarfeltet til spørjeundersøkinga skriv ein av rektorane at Os PPT dei siste par åra stort sett har vore usynlege på skulen, og at dei ikkje har sett noko til Os PPT inneverande skuleår. Rektor ved denne skulen gir i intervju uttrykk for at skulen gjerne kunne tenkt seg å ha PPT meir til stades som diskusjonspartnar og som hjelp til det systemretta arbeidet.

Ifølgje rutinar for samarbeid mellom Os PPT og Tysnes kommune skal kvar skule i Tysnes kommune ha ein fast kontaktperson i PPT.³⁵ To av dei tre rektorane viser i intervju til at dei ikkje veit kven som er deira faste kontaktperson i Os PPT. Det går fram av intervju at dette må sjåast i samheng med at Os PPT har hatt store utskiftingar i personell dei siste åra.

I intervju blir det vist til at døme på systemretta arbeid frå PPT si side, er at dei gir rettleiing til lærarar og observerer til dømes klassar med utfordringar. To av skulane som har fått slik hjelp viser i intervju til at dei har opplevd det som nyttig. Det går vidare fram av intervju at Os PPT ikkje har fått spesifikke førespurnadar om systemarbeid som dei ikkje har følgd opp, og at det totalt sett er få førespurnader om systemarbeid. Leiar for PPT viser i intervju til at Tysnes kommune disponerer ei 100 % stilling frå Os PPT, og må velje korleis dei ynskjer å fordele denne ressursen.

Oppvekstsjefen gir i intervju uttrykk for at PPT driv lite med systemretta arbeid i Tysnes kommune. Det blir vist til at samarbeidet med PPT det siste halvanna året ikkje har vore like godt som tidlegare, og at dette kan ha å gjere med at Os PPT ein periode har vore utan leiar, og at det har vore mykje utskifte av personell. Oppvekstsjefen viser også til at det per mars 2013 ikkje ligg føre gode nok avtalar mellom Tysnes kommune og Os PPT, og at dei avtalar som er inngått ikkje har blitt etterlevd den siste tida. Det blir peika på at det er viktig framover at Tysnes kommune definerer kva kommunen ønskjer frå Os PPT når det gjeld systemretta arbeid og samhandlingsrutinar.

I årsplanen for PPT sitt arbeid i Tysnes kommune for 2011, som også var gjeldande for 2012, blir det peika på at særlege satsingsområde er grensoppgangar mellom tilpassa opplæring og spesialundervisning. Eit anna satsingsområde er å auke skulane sin kunnskap om rettleiar til spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning.³⁶

Våren 2013 har det vore møte mellom Tysnes kommune og Os PPT, og det er utarbeidd ein årsplan for PPT sitt arbeid i Tysnes kommune som er gjeldande for 2013. I denne går det fram at PPT skal arbeide med organisasjonsutvikling ved «jamleg å vera i dialog med barnehagar og

³⁵ Siste versjon er utarbeidd 29.11.2012

³⁶ Årsplan PPT - Tysnes 2011. Gjeldande også for 2012

skular for å medverke til at dei blir inkluderande organisasjonar i tenking og praksis». Vidare står det at PPT i større grad skal vere «ein ressurs for skular og barnehagar utan at barn skal gjerast til klientar». I kapittelet om særlege satsingsområde 2013 i årsplanen står det at PPT, skulane og oppvekstsjefen skal arbeide med grenseoppgangar mellom tilpassa opplæring og spesialundervisning, og fleksibilitet i bruk av ressursane for å styrke den ordinære tilpassa undervisninga. PPT, skulesjef og rektorane skal ifølgje årsplanen møtast for å lage ein plan for dette arbeidet.

Det går også fram av årsplanen for 2013 at kommunen skal vidareutvikle haustmøta dei har fast på to av dei tre skulane. På møta ønskjer PPT å få oversikt over skulane sine behov for PP-tenester komande skuleår, avklare forventningar og leggje planar for innhaldet i samarbeidet. Etter ønskje frå Tysnes skule skal dei også vurdere å byrje med vårmøte.

Vidare står det at PPT skal ha fokus på å styrkje kompetansen hos dei vaksne, som er dei viktigaste ressurspersonane rundt barnet. Det blir ikkje konkretisert nærare korleis denne kompetansestyrkinga skal gå føre seg.

Det blir opplyst at det skal vere eit nytt møte i juni 2013 mellom Oppvekstsjef og leiar for PPT. Vidare vil det i første leiarmøte etter sommarferien bli laga ein plan for vidare implementering av satsingsområda i årsplanen til PPT for Tysnes 2013.

4.4 Spesialundervisning

4.4.1 Overordna system og rutinar knytt til spesialundervisning

Det går fram av intervju at Tysnes kommune i liten grad har utarbeidd rutinar og verktøy som er felles for skulane i kommunen. Det er likevel gitt nokre føringar til dømes om skjema som skal nyttast, slik som skjema for tilvising til PPT. Det elektroniske systemet Sampro er også tatt i bruk i samband med arbeidet med individuell opplæringsplan (IOP), og skal nyttast ved alle skulane.

Det er frå skulekontoret si side ikkje utarbeidd felles rutinar for sakshandsaming eller felles mal til dømes for vedtak om spesialundervisning. Dei ulike skulane har utarbeidd eigne malar og skulane har til dels lånt malar av kvarandre, men dette er ikkje samordna frå kommunen si side. Det blir vist til at det er ulike løysingar og til dømes ulike årshjul for tilpassa opplæring og spesialundervisning ved skulane. Praksis ved skulane har difor variert. Oppvekstsjefen viser i intervju til at ho meiner at det er naudsynt at kommunen framover sikrar at det er overordna og felles rutinar og praksis ved skulane i kommunen. Dette er eit arbeid skulekontoret vil ta fatt på, og det blir opplyst at PPT vil bidra i dette arbeidet.

4.4.2 Utgreiing før tilvising til PPT

Det går fram av spørjeundersøkinga at alle lærarane som har meldt frå til skuleleiinga om ein elev som kan ha behov for spesialundervisning, opplevde at skuleleiinga følgde opp meldinga på ein god nok måte.

Det går fram av intervju at skulane som regel tar kontakt med Os PPT når dei har elevar dei ønskjer ei vurdering av. I første omgang er det vanleg praksis å ha eit vurderingsmøte, der rektor, kontaktlærer, spesialpedagogikk-koordinator, foreldre og PPT deltek. I møtet blir det mellom anna tatt stilling til om det er naudsynt med ei sakkunnig vurdering. Føremålet er å sjå på eleven sine behov og kva skulen kan bidra med, til dømes av kartleggingar. I nokre tilfelle kan PPT tilby konsultasjonstimar eller observasjonar for å sjå om utfordringa kan løysast innan ordinær tilpassa opplæring eller om det er naudsynt med tilvising til PPT. Det går fram av intervju at det blir skriva referat frå alle desse møta.

Revisjonen sin stikkprøvegjennomgang viser at referat frå vurderingsmøte i hovudsak blir arkivert i den einssilde eleven si saksmappe. Revisjonen sin gjennomgang viser at det i fire av mappene er arkivert forarbeid og testing gjort av skulen, i fem av mappene ligg ikkje skulen sitt forarbeid, medan det i den siste mappa er dokumentert kartlegging i barnehagen. I fleire av mappene er det i dei sakkunnige rapportane vist til arbeid som skulen har gjort, men sjølve kartleggingsarbeidet til skulen er ikkje arkivert.

4.4.3 Tilvising til PPT

Dersom det i vurderingsmøte blir vurdert at det er behov for utgreiing, gjer skulen ei formell tilvising til PPT. Tilvisingsskjema som er utarbeidd av Os PPT blir nytta i samband med tilvising. På dette skjemaet er det egne felt som eleven sine føresette og eleven sjølv skal fylle ut, og skjemaet skal vere signert både av rektor ved skulen og av eleven sine føresette.

I 2012 utarbeidde Os PPT i tillegg ein mal for pedagogisk rapport som skulane i kommunen frå hausten 2012 er bedt om å nytte i samband med tilvising til PPT. Den pedagogiske rapporten skal leggjast ved tilvisinga. Føremålet med den pedagogiske rapporten er, ifølgje intervju, at skulen i ein tidleg fase skal gjere egne refleksjonar og vurderingar om behova til eleven og korleis skulen kan leggje til rette.

Stikkprøvegjennomgangen revisjonen har gjennomført, viser at det ved skulane i Tysnes kommune ikkje er praksis for å arkivere kopi av tilvisinga til PPT i eleven si saksmappe. Åtte av ti saksmapper som revisjonen har gjennomgått inneheld ikkje kopi av tilvisinga til PPT. Oppvekstsjefen opplyser i intervju at det nyleg er gitt beskjed til rektorane om at dei må ta vare på kopi av tilmeldingane som blir sendt til PPT.

4.4.4 Utgreiing og sakkunnig vurdering

Leiar for PPT viser i intervju til at det sjeldan er ventetid for utarbeiding av sakkunnig vurdering for elevar i Tysnes kommune. Det blir vidare vist til at handsaming av saker som er sendt over frå Tysnes kommune vanlegvis blir starta opp etter ein månad eller to. I intervju blir det opplyst at PPT sender tilbakemeldingsbrev til skulen dersom det tar lang tid før arbeidet med ei sak startar opp, men at det elles ikkje blir gitt skriftlege tilbakemeldingar om sakshandsamingstid til kommunen.

Frå arbeidet med ei sak er starta opp, kan det variere kor lang tid det tar før sakkunnig vurdering føreligg. Ifølgje intervju vil dette avhenge av kva utgreiingar som må gjerast, og i kva grad andre instansar og/eller spesialistar må involverast. Leiar for PPT opplyser at det ofte tar mellom tre og seks månader frå PPT mottar tilvising til sakkunnig vurdering føreligg. Dette blir stadfesta av rektorane gjennom spørjeundersøkinga. Oppvekstsjefen viser til at kommunen stort sett har vore nøgd med sakshandsamingstida i PPT, men at sakshandsamingstida det siste året har vore lengre enn det som var vanleg tidlegare.

Leiar for PPT viser i intervju til at mykje utskifting av personell i Os PPT kan ha påverka sakshandsamingstida ein periode. Vidare viser ho til at det i løpet av det siste året har vore eit par saker frå Tysnes kommune som har blitt liggjande lenge etter tilvising, utan at PPT si handsaming av sakene har blitt starta opp. Det blir presisert at dette ikkje har vore tilsikta, og at årsaka truleg har vore organisatoriske tilhøve i PPT.

Det går fram av intervju at PPT utarbeider sakkunnig vurdering uansett om det er positivt eller negativt svar på eleven sine behov for spesialundervisning. Tidlegare blei det utarbeidd ein fagrapport, ikkje ei sakkunnig vurdering, når det blei vurdert at eleven ikkje hadde behov for spesialundervisning. Denne praksisen er no endra.

Av dei sakkunnige vurderingane revisjonen har sett på i stikkprøvegjennomgangen blir eleven sine utfordringar skildra, og det går klårt fram av tilrådingane kva timetal som er tilrådd og korleis undervisninga bør organiserast. Det går også fram kor lang periode PPT si tilråding gjeld for, og det går fram at tilrådinga føreset at det i tidsperioden ikkje skjer vesentlege endringar. I intervju blir det vist til at for elevar som har spesialundervisning blir det alltid utarbeidd ny sakkunnig vurdering ved overgang til ny skule, samt ved overgangar mellom trinna (etter 4. trinn og etter 7. trinn). Det blir opplyst at i samband med haustmøta gjennomgår PPT saman med skulane kva elever det vil vere aktuelt å utarbeide ny sakkunnig vurdering for, for å sikre at alle sakene blir følgt opp.

Tysnes kommune har verken formelle rutinar eller praksis for at det blir gitt skriftleg førebels svar i samband med sakshandsaminga knytt til søknad om spesialundervisning. I intervju blir det vist til at den einskilde skule har tett dialog med foreldra i dei saker der det blir vurdert om ein elev har behov for spesialundervisning.

4.4.5 Vedtak om spesialundervisning

Brev om delegering av avgjerdsrett frå skulesjef til rektorane ved grunnskulane i kommunen, datert 4.1. 2005, slår fast at rektor ved den aktuelle skulen skal gjere vedtak om spesialundervisning i alle saker som vil krevje frå ein til ti veketimar. Saker som etter sakkunnig vurdering vil krevje meir enn ti veketimar, skal avgjerast av skulesjefen³⁷.

Noverande oppvekstsjef viser til at denne fordelinga ikkje har blitt praktisert dei seinare åra, og det er i praksis rektorane som har fatta alle vedtak om spesialundervisning. Ho viser vidare til at det er formidla til rektorane at delegering av avgjerdsrett skal følgjast, og at oppvekstsjef skal fatte alle vedtak over ti veketimar. Oppvekstsjefen skal også ha oversikt over alle andre vedtak som blir fatta ved skulane.

Kommunen opplyser at Tysnes kommune ikkje har hatt klagesaker dei siste to skuleåra knytt til § 5-1 i Opplæringslova. Ifølgje svar i spørjeundersøkinga har ingen av rektorane opplevd at skulen dei siste to åra ikkje har hatt tilstrekkelege ressursar til å oppfylle enkeltelevar sin rett til spesialundervisning. Ifølgje rektorane har kommunen sin økonomi heller ikkje blitt nytta som grunngeving for eventuelle reduksjonar i timetal i vedtak samanlikna med PPT si tilråding.

Ein av rektorane som er intervjuet stiller spørsmål ved om dei som fattar vedtak om spesialundervisning har tilstrekkeleg kunnskap om krav til sakshandsaming som mellom anna går fram av forvaltningslova. Det er ikkje gitt tilbod om opplæring i sakshandsaming og/eller forvaltningsrett, og den aktuelle rektoren opplyser at vedkomande sjølv den siste tida har blitt oppmerksom på at utforminga av vedtaka ikkje alltid tilfredsstillar krav i forvaltningslova. Vidare viser vedkomande til at det ikkje har vore tilstrekkeleg fokus på det rettleiingsansvaret skulane har ovanfor foreldra i samband med vedtak om spesialundervisning.

I intervju blir det opplyst at Oppvekstsjefen har formidla til rektorane at vedtaka skal samsvare med tilrådinga frå PPT. Det skal ikkje gjerast reduksjonar i timetalet når vedtak blir fatta. Oppvekstsjefen presiserer at sjølv om skulane ikkje skal gjere vedtak om reduksjonar i totalt timetal sett i høve til tilrådinga frå PPT, er det viktig at timane blir brukt i grupper, som to-lærer og liknande, slik at skulane får best mogleg nytte av dei ekstra ressursane.

Ein av rektorane peiker i intervju på at det er uheldig at det er gitt instruks om at den sakkunnige tilrådinga alltid skal følgjast. Vedkomande meiner at den som er ansvarleg for å fatte vedtaket bør gjere ei sjølvstendig vurdering av korleis eleven sine behov best kan ivaretakast.

I spørjeundersøkinga svarer alle rektorane at vedtak om spesialundervisning alltid samsvarer med den sakkunnige vurderinga når det gjeld timetal. Når det gjeld prinsippa for innhaldet i

³⁷ Rolla som Oppvekstsjef omfattar også rolla som skulesjef.

undervisninga, og den organisatoriske gjennomføringa av undervisninga, svarer ein rektor at det alltid er samsvar, medan dei andre to svarer at det stort sett er samsvar. Ein av rektorane viser i intervju til at skulen i nokre tilfelle har gjort vedtak om færre timar enn det som går fram av tilrådinga frå PPT, men at rektor i desse tilfella har hatt god dialog med foreldra og forklart korleis skulen likevel skal syte for forsvarleg oppfølging av eleven.

To av rektorane svarer i spørjeundersøkinga at grunngjevinga for vedtaket alltid viser kvifor skulen likevel meiner eleven får eit forsvarleg opplæringsstilbod etter § 5-1 i opplæringslova i dei tilfelle der skulen sitt enkeltvedtak ikkje følgjer anbefalingane i den sakkunnige vurderinga. Den tredje rektoren har svart «veit ikkje».

Ein rektor svarer i spørjeundersøkinga at det aldri blir fatta enkeltvedtak om avslag etter opplæringslova § 5-1 dersom den sakkunnige vurderinga ikkje tilrår spesialundervisning for ein elev. Ein rektor veit ikkje, og den tredje rektoren svarer at dette aldri er konklusjonen i tilrådingane frå PPT.

Stikkprøvegjennomgang

I gjennomgangen av stikkprøver registrerer revisjonen at det er nytta ulike malar for vedtak om spesialundervisning dei siste åra, og at det også er nokre variasjonar mellom skulane når det gjeld kva mal som blir nytta. Vidare har revisjonen gjennom stikkprøvegjennomgangen gjort følgjande observasjonar når det gjeld vedtak om spesialundervisning:

- Gjennomgangen viser at det er dokumentert vedtak som er gjeldande for skuleåret 2012/2013 i ni av ti saksmapper. I den tiande saka blir det stadfesta av rektor at det føreligg sakkunnig vurdering, og at eleven i praksis har eit tilbod om spesialundervisning, men at det truleg ikkje føreligg skriftleg vedtak. Det dreier seg om ei sak med svært lågt timetal, men der rektor meiner at tidlegare Oppvekstsjef likevel skulle fatte enkeltvedtak. Vedtak har ikkje blitt etterspurt frå skulen si side, sjølv om spesialundervisninga blir gjennomført i samsvar med sakkunnig tilråding. Det er utarbeidd Individuell opplæringsplan for eleven.
- Eitt vedtak som er fatta skuleåret 2012/2013 har overskrifta «Søknad om tilleggsressursar, skule», og viser ikkje til regelverk eller lovheimel for vedtaket. Andre vedtak har i hovudsak overskrifta «Svar på søknad om spesialundervisning etter § 5.1 i opplæringslova skuleåret 2012-2013».
- I alle vedtaka blir det vist til klagerett. Det blir vist til at ein eventuell klage skal sendast til skulen, men berre eitt av ni vedtak opplyser at Fylkesmannen er klageinstans.
- I åtte av ti saksmapper føreligg det samtykke frå eleven sine føresette om at det blir fatta vedtak om spesialundervisning. Slikt samtykke blir gitt etter at sakkunnig vurdering føreligg, og ein mal med overskrifta «Søknad om tilleggsressursar for elevar med særskilte behov» blir nytta. Dette dokumentet inneheld tilrådd timetal, og er signert av eleven sine føresette.
- Stikkprøvegjennomgangen viser at det går mellom to og fem månader frå den sakkunnige vurderinga ligg føre og fram til vedtak blir fatta ved skulen. I to saker er det gått omlag to månader frå sakkunnig vurdering til vedtak, i tre av sakene omlag tre månader, i ei sak om lag fire månader, medan det i tre saker har gått om lag fem månader.

I dei fleste sakene er vedtaket fatta i overgangen til nytt skuleår, og er gjeldande frå starten av nytt skuleår. I nokre tilfelle kan dette dreie seg om overgang til ny skule eller nytt trinn, slik at behova er endra frå neste skuleår. Dette gjeld likevel ikkje alle sakene.

I eit tilfelle dreier dette seg om behov for endringar i tilbodet til ein elev som allereie har spesialundervisning, og den sakkunnige vurderinga ligg føre i mars. Det er ingenting i den sakkunnige vurderinga som tilseier at det endra behovet først gjeld frå neste skuleår. Vedtak er likevel fatta i august same år, med verknad frå nytt skuleår.

I ei anna sak ligg det føre sakkunnig vurdering i november, medan vedtak er fatta i februar året etter.

- I PPT sine sakkunnige vurderingar går det fram om tilrådd timetal gjeld klokketimar (60 min) eller undervisningstimar (45 min). I vedtaka som blir fatta går det i hovudsak fram om tildelte timar er berekna i klokketimar eller undervisningstimar, men det er nokre vedtak der dette ikkje går tydeleg fram.
- I ei av saksmappene revisjonen har gjennomgått, går det fram av referat frå samarbeidsmøte på hausten 2011 at det har skjedd ei endring i organiseringa av tilbodet til ein elev, sett i forhold til gjeldande vedtak. Endringa inneber at det ut frå ei vurdering av behov er sett inn assistent i alle timane, i staden for ein kombinasjon av pedagog og assistent. Ny sakkunnig vurdering blei utarbeidd seks månader seinare, her går det fram at det er behov både for pedagog- og assistenttimar. Nytt vedtak blei fatta med verknad frå neste skuleår.

4.4.6 Gjennomføring av spesialundervisning

Individuell oppfølgingsplan (IOP) og halvårsrapport

Det går fram av svar i spørjeundersøkinga at alle elevane som har enkeltvedtak om spesialundervisning også har IOP. Tysnes kommune byrja i skuleåret 2010/ 2011 å ta i bruk det elektroniske fagsystemet Sampro for utarbeiding av IOP for elevar med vedtak om spesialundervisning. Her er eleven/dei føresette definert som planeigar, og har full tilgang til IOP-en.

Det går fram av intervju at det varierer mellom skulane kor mykje dei nyttar Sampro. Ein av skulane har sidan skuleåret 2011/2012 nytta Sampro for alle IOP'ar ved skulen, medan rektor ved ein annan skule i intervju viser til at vedkomande ser eit behov for å stille større krav til at dei tilsette på skulen nyttar Sampro.

Tilsette ved den skulen som i størst grad brukar Sampro, har kursa tilsette ved ein av dei andre skulane i kommunen i bruk av programmet, og det er planlagt ytterlegare opplæring. Denne opplæringa har blitt gjennomført etter avtalar mellom to skular, og skulekontoret i kommunen har ikkje vore involvert i dette.

Det går fram av intervju at det er ein felles rutine og praksis at alle skulane to gonger i året skriv IOP og gjennomfører IOP-møte der føresette, elev og lærarar deltek. Føremålet er til dømes å evaluere tiltaka som er i gang og sjå om det er behov for justeringar. Ein av rektorane viser til at dei har rutine for å skrive ut IOP kvart halvår, og leggje den i saksmappene til elevane. Rektoren viser vidare til at det på skulen er litt varierende kvalitet på IOP-møta, og at dei arbeider framleis med korleis dei kan nytte den Individuelle opplæringsplanen på best mogleg måte.

I spørjeundersøkinga og intervju blir det vist til at prosessane rundt IOP er viktige arenaer for å vurdere kvaliteten på spesialundervisninga som blir gitt, og vurdere om dei tiltaka som er sett i verk fungerer etter føremålet. Samtidig går det fram av spørjeundersøkinga at to rektorar svarar «ja» og ein rektor svarar «delvis» på spørsmål om skulen har rutinar for jamleg å evaluere spesialundervisninga den einskilde eleven får.

På spørsmål om halvårsrapportane blir nytta for å evaluere spesialundervisninga den einskilde eleven får, er åtte av tolv lærarar *heilt einige* i dette, medan tre er *delvis einige* og ein har svart *veit ikkje*. Rektorane sine svar er ulike på dette spørsmålet; ein rektor er *heilt einig*, ein er *delvis einig* og ein rektor er *heilt ueinig* i at halvårsrapporten blir nytta for å evaluere den einskilde eleven si spesialundervisning.

Det går vidare fram av både intervju og spørjeundersøkinga at alle skulane også vurderer spesialundervisninga i samband med dei halvårlege IOP-møta. Ein av respondentane i spørjeundersøkinga kommenterer at tidspunktet for halvårsrapporteringa på deira skule burde vore samstundes som IOP-evalueringa, og viser til at dei skriv IOP i oktober og mars, og halvårsrapport midt i denne perioden. Det går fram av kommentarar i spørjeundersøkinga at skulen evaluerer spesialundervisninga i samtalar og møte mellom kontaktlærar, spesialpedagog og føresette, samt i samband med IOP, gjennom halvårsrapportar og i elev- og utviklingssamtalar. Fleire peiker i spørjeundersøkinga og i intervju på at det er ein del overlapp mellom innhaldet i IOP og halvårsrapportar. Ein av rektorane viser til at IOP-evalueringa med fordel kan erstatte halvårsrapporten for å unngå dobbeltarbeid.

Det går fram av intervju at skulane tidlegare har hatt litt ulike praksisar for IOP og halvårsrapportering. Ein av rektorane viser til at deira skule ser på IOP som eit arbeidsdokument for elevar, foreldre og lærarar, mens halvårsrapport stort sett berre blir sendt til skulekontoret og ikkje til foreldra. Ein rektor på ein av dei andre skulane har som rutine å sende halvårsrapport både til skulekontoret og føresette. Ein tilsett ved same skule kommenterer i spørjeundersøkinga at halvårsrapporten er dokumentasjon på utført spesialpedagogisk arbeid, medan IOP er arenaen for skriftleg evaluering av læringsmåla. I tillegg til IOP viser ein respondent i undersøkinga til at dei på skulen fortløpande evaluerer undervisninga på det lærarteamet som har ansvaret. Oppvekstsjefen viser i intervju til at halvårsrapporten per i dag skal sendast til kommunen ved skulekontoret. Slik får Oppvekstsjefen informasjon om status for spesialundervisninga, og ho oppfattar dette som viktig i og med at ho har ansvar for å fatte ein del av vedtaka.

Stikkprøvane som revisjonen har gjennomgått, viser at IOP ligg føre i papirform i sju av dei ti saksmappene som er gjennomgått, medan den mangla i tre mapper.³⁸ I dei mappene der det ligg føre IOP, er det i hovudsak samsvar mellom innvilga timetal i vedtaka og oppgitt timetal i IOP. I ei sak er det ikkje samsvar mellom IOP og vedtak når det gjeld opplysningar om timar til spesialundervisning. IOP oppgir eit lågare totalt timetal enn det som går fram av gjeldande vedtak.

Halvårsrapport føreligg i alle saksmappene revisjonen har gjennomgått, der eleven har motteke spesialundervisning i minst eit halvt år. I eitt tilfelle er det likevel ikkje utarbeidd halvårsrapport sidan hausten 2011.

Organisering av spesialundervisninga og personalet sin kompetanse

Ein av rektorane viser til at skulane dei siste åra har blitt flinkare til å tilpasse opplæringa og at spesialundervisning i større grad blir organisert slik at eleven får vere i klasserommet, i staden for i små grupper eller eineundervisning. Ein av rektorane viser samstundes til døme på at PPT har tilrådd spesialundervisning i mindre grupper, men der eleven i liten grad fungerer i gruppe, eller det ikkje er andre elevar ved skulen som kan danne ei slik gruppe. Skulen har i slike tilfelle sett seg nøydd til å organisere spesialundervisning som ein-til-ein-undervisning med full vaksendekning.

I spørjeundersøkinga svarer ein rektor at lærarane som har ansvar for gjennomføringa av spesialundervisninga ved skulen stort sett har spesialkompetanse eller vidareutdanning innan spesialpedagogikk. Dei to andre rektorane svarer at lærarane nokre gonger har slik kompetanse. Alle rektorane svarar i spørjeundersøkinga at dei *aldri* sett inn assistentar for å gje spesialundervisning i timar som ifølgje vedtak skulle vore dekkja av pedagogisk personell.

Når det gjelder kva personell som skal stå for spesialundervisninga, viser Oppvekstsjefen til at det har vore vanleg at når PPT har tilrådd einetimar, så må det vere pedagogtimar. Ho meiner at

³⁸ I ei av desse sakene var det på det tidspunkt stikkprøvegjennomgangen blei gjort, berre få dagar sidan vedtak om spesialundervisning var fatta. I ei anna av sakene blei det munnleg opplyst at det føreligg elektronisk IOP i Sampro.

kommunen kan sjå nærare på dette, og vurdere om ein i større grad kan nytte assistent, sjølv om ein pedagog framleis vil vere ansvarleg for undervisningsopplegget.

I spørjeundersøkinga svarar rektorane at det er *sjeldan* elevar med vedtak om spesialundervisning ikkje får gjennomført dei timane med spesialundervisning som dei skal ha ifølgje vedtak, fordi læraren blir nytta som vikar i andre klassar/for andre elevar. Ein av rektorane utdjuvar i kommentarfeltet at dette skjer svært sjeldan, kanskje fem til seks timar i løpet av skuleåret. Dette blir stadfesta i intervju med rektorane.

Ein av rektorane forklarar at dei forsøker å unngå at fråvær skal gå utover spesialundervisninga, og at utfordringa ikkje er økonomi, men å få nok bemanning ved fråvær. To av rektorane viser i intervju til at skulane i nokre tilfelle nyttar ufaglært arbeidskraft eller vikarar i dei ordinære gruppene, og sett læraren inn i spesialundervisninga, dersom den læraren som skulle hatt ansvar for spesialundervisninga er fråverande. Føremålet med dette er å sikre at elevane får undervisning frå kvalifisert personell som dei kjenner, og at fråvær ikkje går ut over elevar med særskilte behov.

Skulane fører ikkje noko form for «rekneskap» over spesialundervisningstimar som fell vekk, og i intervju blir det vist til at dette heller ikkje blir opplevd som eit stort behov.

4.5 Forsvarleg system

Tysnes kommune har tatt i bruk fagsystemet 1310 som eit ledd i å sikre at kommunen har eit forsvarleg system i samsvar med krav i opplæringslova. Føremålet med det nye systemet er å sikre at dei med overordna ansvar for skulefeltet i kommunen har informasjon og kontroll med at naudsynt og lovpålagt arbeid blir gjennomført. Ei rekkje faste oppgåver ved skulane er lagt inn i systemet, og skulane blir dermed minna på dei obligatoriske oppgåvene dei må gjere i løpet av året. Rektorane kryssar av når dei har utført oppgåvene. Dermed skjer det ei jamleg automatisk rapportering til skulekontoret ved at Oppvekstsjefen kan gå inn og sjå om oppgåver er utført eller eventuelt ikkje utført. Rektorane får også opp melding dersom det er oppgåver som ikkje er utført innanfor bestemte fristar. Døme på oppgåver som er lagt inn i 1310-systemet er tidsfrist for skriving av IOP, tidsfrist for halvårsrapportar, når overføringsmøte mellom skular (ev. trinn) skal vere ferdige, evalueringsmøte for IOP osv.

Det går fram av intervju at ein av skulane skuleåret 2011-2012 var pilot for innføring av fagsystemet 1310, og i løpet av inneverande skuleår har det vore eit mål å innføre systemet også på dei andre skulane. På skulen som var pilot blir det opplyst at systemet fungerer greitt, og skulen har valt å gje ekstra rettleiing til tilsette som opplever at slike digitale oppgåver er krevjande. Når det gjeld dei andre skulane, er det framleis varierende kor mykje skulane nyttar programmet, og skulekontoret har også berre i nokon grad teke systemet i bruk som eit verktøy for kontroll. I intervju blir det opplyst at det er eit ønskje at kommunen i større grad tar i bruk 1310-systemet framover, og at fleire av skulane byrjar å nytte systemet aktivt.

Rektor ved ein av skulane opplyser at kvaliteten på spesialundervisninga ved skulen skal vurderast to gonger per år, i oktober og februar. Det blir opplyst at dette er rektor sitt ansvar, og at rektor eller den rektor delegerer oppgåva til, då går gjennom alle IOP-ar og kontrollerer at mål og innhald samsvarer med sakkunnig tilråding og vedtak. Det går vidare fram at rektor, eller den rektor delegerer oppgåva til, gir tilbod om rettleiing i samband med utarbeiding av ny IOP og revidering av eksisterande IOP. Det blir opplyst at ansvar for utarbeiding, evaluering og revidering av IOP, samt gjennomføring av samtale med føresette og elevar i samband med iverksetting av revidert IOP, er kontaktlærar sitt ansvar. Desse oppgåvene er lagt inn i kvalitetssystemet 1310, og rektoren kan der kontrollere at oppgåvene blir utført, og gje pålegg om endring dersom kvaliteten ikkje er tilfredsstillande.

5. Vurderingar

5.1 Får elevar i grunnskulen i Tysnes kommune opplæring som er tilpassa deira evner og føresetnader?

Undersøkinga viser at eit fleirtal av lærarane ved skulane i Tysnes kommune er *delvis einige* i at undervisninga deira generelt sett er godt tilpassa den einskilde elev sine evner og føresetnader. Dei elevane lærarane opplever å i minst grad klare å tilpasse opplæringa til, er elevar med svake læreføresetnader. Også når det gjeld elevar med vedtak om spesialundervisning, og elevar med sterke læreføresetnader, går det fram at det kan vere utfordringar knytt til det å tilpasse opplæringa til elevane sine evner og føresetnader. Revisjonen meiner det er viktig at Tysnes kommune har eit særskilt fokus på korleis kommunen i større grad kan sikre at også elevar med svake læreføresetnader, elevar med vedtak om spesialundervisning, og elevar med sterke læreføresetnader får ei opplæring som er tilpassa deira evner og føresetnader, jf. opplæringslova § 1-3.

I undersøkinga kjem det fram at det kan vere kulturforskjellar mellom skulane, og at det kan vere forskjellar både mellom skular og innanfor skular når det gjeld lærarane sine oppfatningar om kva behov hos elevane som krev spesialundervisning. Det er også forskjellar i lærarane sine oppfatningar av kva behov som kan ivaretakast innanfor ordinær tilpassa opplæring. Revisjonen vil presisere at vurderinga av om ein elev har tilfredsstillande utbytte av undervisninga, vil avhenge av både eigenskapar ved undervisningstilbodet og eleven sine føresetnader. Difor vil det også kunne variere både mellom skular og innanfor skular om ein konkret elev sine behov kan ivaretakast innanfor ordinær tilpassa opplæring eller ikkje. Samtidig meiner revisjonen at den høge prosentdelen elevar med spesialundervisning i Tysnes kommune, og det høge timetalet som blir nytta til spesialundervisning, tilseier at det generelt er eit behov for auka fokus på korleis den ordinære undervisninga i større grad kan tilpassast elevane sine behov og føresetnader.

Mange lærarar peiker på ressursituasjonen som ei utfordring når det gjeld tilpassa opplæring, og det går fram at dette blir vurdert som spesielt utfordrande ved éin av skulane. Samtidig viser undersøkinga at grunnskulane i Tysnes kommune har ein relativt god ressursituasjon samanlikna med gjennomsnittet i landet og kommunegruppa. Revisjonen vil i den samanheng kommentere at det er ei kjent problemstilling at ein kommune eller skule kan kome inn i «ein vond sirkel» der mykje ressursbruk knytt til spesialundervisning kan føre til mindre ressursar til ulike typar tilpassingstiltak innanfor ordinær undervisning, og dermed medføre større problem med å sikre at elevane får tilfredsstillande utbytte av den ordinære undervisninga. Dette vil igjen kunne føre til auka behov for spesialundervisning. For å motverke ein slik tendens, er det etter revisjonen si vurdering viktig at kommunen har fokus på kva tiltak som kan bidra til å betre den ordinære tilpassa opplæringa trass i økonomiske utfordringar.

Undersøkinga viser at Os PPT i liten grad driv med systemretta arbeid ved grunnskulane i Tysnes kommune. Tysnes kommune bør etter revisjonen si vurdering syte for at det av avtalar med Os PPT går tydeleg fram at PPT skal hjelpe skulane i kommunen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å leggje opplæringa betre til rette for elevar med særlege behov (systemretta arbeid), jf. krav i opplæringslova § 5-6. Revisjonen meiner også det er viktig at Tysnes kommune etablerer system for å følgje opp at avtalar mellom Tysnes kommune og Os PPT blir etterlevd, særleg når det gjeld systemretta arbeid. Revisjonen vurderer det vidare som positivt at det frå kommunen si side blir gitt uttrykk for at ein i auka grad vil nytte PPT sin kompetanse også på systemnivå.

Undersøkinga viser vidare at Tysnes kommune ikkje har utarbeidd felles retningslinjer eller andre føringar for korleis skulane i kommunen skal arbeide med tilpassa opplæring. Etter revisjonen si vurdering er det ikkje tilfredsstillande at det i så stor grad er opp til den einskilde skule korleis dei vil sikre at elevane får tilpassa opplæring. Dette inneber mellom anna ein risiko for at det kan vere skilnader mellom skulane, både når det gjeld kva ein legg i tilpassa opplæring, kva krav som blir stilt til den einskilde skule og lærar, samt i kva grad ein har fokus på tiltak for å sikre auka grad av tilpassing i den ordinære undervisningssituasjonen. Revisjonen meiner at kommunen i større grad bør utarbeide felles føringar på området, og stille krav til korleis skulane skal arbeide for å auke skulane og lærarane sin evne til å tilpasse opplæringa innanfor den ordinære undervisninga.

5.1.1 I kva grad klarer undervisningspersonalet ved skulane i Tysnes kommune å gje ei opplæring som er tilpassa elevane sine evner og føresetnader?

Undersøkinga viser at fleire lærarar opplever at dei ikkje klarer å tilpasse undervisninga i den grad dei ønskjer det. Undersøkinga viser vidare at undervisningspersonellet *i nokon grad* opplever at dei har naudsynt kompetanse til å gje tilpassa opplæring.

Revisjonen meiner, ut ifrå det som kjem fram i undersøkinga, at det i Tysnes kommune er behov for auka fokus på kva kravet om tilpassa opplæring inneber for den einskilde skule og lærar. Kommunen bør etter revisjonen si vurdering ha fokus på kompetansehevande tiltak retta mot undervisningspersonalet, og bevisstgjer med tanke på korleis ein i enno større grad kan sikre elevane tilpassa opplæring innanfor den ordinære undervisningssituasjonen. Rettleiing av lærarane i undervisningssituasjonen er i liten grad sett i system i kommunen. Revisjonen meiner at Tysnes kommune bør vurdere om det kan vere føremålstenleg å ha auka fokus på å systematisere rettleiing og erfaringsdeling knytt til det å tilpasse opplæringa til eit bredt spekter av elevar innanfor ei undervisningsgruppe. Skulevandring og kollegarettleiing er døme på systematiske rettleiingsverktøy/-metodar som ofte blir nytta innanfor skulesektoren.

5.1.2 Kva faktorar fremmar og hemmar tilpassa opplæring for einskildelevar?

Undersøkinga viser at det er store forskjellar mellom skulane i kommunen når det gjeld kva faktorar lærarane opplever som hindringar i høve til å gi elevane tilpassa opplæring. Til dømes er det stor forskjell på i kva grad lærarane ved dei ulike skulane meiner at dei økonomiske ressursane er tilstrekkelege for å gjennomføre nasjonale ambisjonar om tilpassa opplæring til alle elevar. På ein skule blir romsituasjonen oppfatta som ei av dei største utfordringane av dei fleste lærarane, medan det ved ein av dei andre skulane ikkje er nokon lærarar som oppfattar dette som ei stor utfordring. Også mangel på utstyr og materiell blir oppfatta som ei stor utfordring ved nokre av skulane, men ikkje ved alle.

Revisjonen vil i denne samanheng kommentere at det er naturleg at lærarane ved dei ulike skulane opplever ulike utfordringar og hindringar i høve til å gi elevane tilpassa opplæring, då skulane i kommunen er svært ulike mellom anna med omsyn til storleik. Samtidig er det også svært stor skilnad mellom skulane når det gjeld oppfatning om i kva grad skulen har tilstrekkeleg med ressursar til å gjennomføre nasjonale ambisjonar om tilpassa opplæring. Revisjonen meiner at kommunen bør undersøkje nærare kva som ligg til grunn for at lærarar, spesielt ved ein av skulane, meiner at dei har for lite ressursar til å klare å gje elevane tilpassa opplæring. Vidare meiner revisjonen at kommunen deretter bør setje inn aktuelle tiltak for å sikre at elevane får den opplæringa dei har krav på.

5.1.3 Sikrar Tysnes kommune at elevane sitt læringsutbytte blir tilstrekkeleg kartlagt?

Ved skulane i kommunen blir det vist til ulike metodar og verktøy som blir nytta for å kartleggje elevane sitt læringsutbytte. Undersøkinga viser samtidig at det i liten grad er etablert felles krav og retningslinjer som gjeld for alle skulane på dette området. Også i tilfelle der skulane nyttar same type aktivitetar, er malane og den konkrete tilnærminga til dels ulike frå skule til skule. Også internt ved skulane er det til ein viss grad opp til den einskilde lærar kva metodar og verktøy dei ønskjer å nytte i kartleggingsarbeidet. I undersøkinga peiker både lærarar og rektorar på at dei kunne hatt behov for ytterlegare hjelpemiddel/ verktøy i arbeidet med å kartleggje elevane sitt læringsutbytte. Samtidig tyder den høge prosentdelen elevar med vedtak om spesialundervisning på at skulane gjennom kartleggingane som blir gjort, klarer å identifisere elevar som ikkje har tilfredsstillande utbytte av undervisninga.

Som det går fram av NOU 2003:16 er systematisk oppfølging av kvalitetsutviklinga på individnivå eit viktig verkemiddel i ambisjonen om tilpassa opplæring. Revisjonen meiner at eit godt og tydeleg system for kartlegging er viktig for at skulane skal kunne fange opp dei elevane som ikkje får tilfredsstillande utbytte av undervisningstilbodet, slik at skulane kan sette i gang naudsynte tiltak og eventuelt vurderingar av behov for spesialundervisning i samsvar med § 5-1 i opplæringslova. For å følgje opp kvalitetsutviklinga over tid, meiner revisjonen vidare at det vil vere ein føremon å ha felles krav og retningslinjer for alle skulane i kommunen, slik at ein sikrar at det ikkje blir stor variasjon i kva form for kartleggingar som blir gjennomført. Moglegheit for stor variasjon og valfridom, medfører etter revisjonen si vurdering ein risiko for at det ikkje alltid blir gjennomført tilstrekkelege kartleggingar av elevane sitt læringsutbytte. Også på systemnivå vil eit felles system gjere det enklare å følgje utviklinga over tid. Kommunen bør etter revisjonen si vurdering også vurdere om dei hjelpemidla og verktøya skulane per i dag har tilgang til er tilstrekkelege, eller om det er behov for ytterlegare kartleggingsverktøy, særleg i matematikk.

5.1.4 I kva grad blir krav om tidleg innsats følgt opp?

I kva grad er krav om særleg høg lærartettleik i norsk og matematikk på 1. til 4. årstrinn følgt opp?

I kva grad er den tilpassa opplæringa i norsk og matematikk på 1. til 4. årstrinn særleg retta mot elevar med svak dugleik i lesing og rekning?

Undersøkinga viser at det i Tysnes kommune er 1.-4. årstrinn som i gjennomsnitt har dei største undervisningsgruppene. Gjennomsnittleg gruppestørleik på 1.-4. årstrinn er også større enn i landet utanom Oslo og kommunegruppa. Etter revisjonen si vurdering inneber dette at det i Tysnes kommune er særst viktig å ha spesielt fokus på desse årstrinna, for å sikre at desse trinna til tross for store grupper har særleg høg lærartettleik i norsk og matematikk, jf. oppl. § 1-3.

Undersøkinga viser at det frå Oppvekstsjefen si side er sett fokus på at kravet om tidleg innsats skal følgjast opp, og dette blir til dels dokumentert gjennom øyremerka tildeling av ressursar. Samtidig viser undersøkinga at eit fleirtal av lærarane ved den eine skulen i kommunen som har 1. – 4. årstrinn, meiner at skulen ikkje har særleg høg lærartettleik i norsk og matematikk på desse trinna. Eit fleirtal av lærarane ved skulen meiner også at den tilpassa opplæringa på 1.-4. trinn berre delvis er særleg retta mot elevar med svak dugleik i lesing og rekning. I tillegg viser rektoren ved skulen til at øyremerka ressursar til tidleg innsats ikkje har blitt nytta etter føremålet.

Basert på desse opplysningane, er det revisjonen si vurdering at Tysnes kommune ikkje i tilstrekkeleg grad har sikra at krava om tidleg innsats i opplæringslova § 1-3 blir følgt opp. Revisjonen meiner at Tysnes kommune bør sikre at skulane får klare føringar for korleis dei skal ivareta kravet om tidleg innsats, og at det må bli gitt klare instruksar om korleis øyremerka ressursar til tidleg innsats skal nyttast. Kommunen bør også følgje opp at øyremerka ressursar blir nytta i samsvar med føremålet.

5.1.5 Er storleiken på undervisningsgruppene, og samansetting av gruppene, i tilstrekkeleg grad utforma i samsvar med trongen for tilpassa opplæring og spesialundervisning?

Undersøkinga viser at grunnskulane i Tysnes kommune har mindre gjennomsnittleg gruppestorleik enn landet utanom Oslo og kommunegruppa. Eit unntak er gruppestorleiken på 1. – 4. trinn, der gjennomsnittleg gruppestorleik i Tysnes kommune er større enn i landet utanom Oslo, samt i kommunegruppa. Basert på dette, meiner revisjonen at kommunen må ha ekstra stort fokus på å setje inn andre tiltak for å sikre at den tilpassa opplæringa og kartlegginga av elevane er så god, at kommunen klarer å ivareta nasjonale ambisjonar om å sikre at eventuelle behov for støttetiltak i størst mulig grad blir avdekkja og sett inn i dei første årstrinna.³⁹ På bakgrunn av den informasjonen som kjem fram i undersøkinga, mellom anna om tidleg innsats, stiller revisjonen spørsmål ved om kommunen i tilstrekkeleg grad har fokus på desse forholda.

Undersøkinga viser at både for store undervisningsgrupper og for mange krevjande enkeltelevar i undervisningsgruppene, blir peika på som utfordringar i høve til å gi tilpassa opplæring. Eit mindretal av lærarane i kommunen meiner også at dei har undervisningsgrupper som er større enn det som er pedagogisk forsvarleg, og at det i nokre undervisningsgrupper er enkeltelevar som er så ressurskrevjande at undervisninga for andre elevar ikkje er pedagogisk forsvarleg.

Det går fram av at det er store forskjellar mellom skulane når det gjeld i kva grad lærarar og rektor ved skulane meiner at det finst undervisningsgrupper ved skulen som er større enn det som er pedagogisk forsvarleg. Ved ein av skulane er 22 % av lærarane heilt einige i at ei eller fleire av gruppene dei underviser, er større enn det som er pedagogisk forsvarleg. Dette er etter revisjonen si vurdering ein høg prosentdel, og revisjonen meiner at kommunen bør følgje dette opp med ytterlegare undersøkingar, for å sikre at ingen undervisningsgrupper er større enn det som er pedagogisk forsvarleg. Revisjonen meiner også at Tysnes kommune bør klargjere kva faktorar som skal liggje til grunn for skulane og den einskilde lærar sine vurderingar av om undervisningsgruppene er pedagogisk forsvarlege. Det bør også bli gitt tydelege føringar om at det skal meldast frå til overordna nivå i kommunen dersom ein lærar eller leiinga ved ein skule meiner at undervisningsgrupper ikkje er pedagogisk forsvarlege.

Revisjonen vil streke under at gruppeinndelinga mellom anna skal vurderast ut frå pedagogisk forsvarlegheit (jf. oppl. § 8-2), krav om høgre lærartettleik i norsk og matematikk på 1. – 4. årstrinn og krav om tilpassa opplæring for alle elevar (jf. Oppl. § 1-3). På bakgrunn av det som kjem fram i undersøkinga, stiller revisjonen spørsmål ved om Tysnes kommune i tilstrekkeleg grad legg desse krava til grunn for vurderingar knytt til samansettinga av undervisningsgrupper ved skulane i kommune.

5.2 Blir krav i kapittel 5 i opplæringslova følgt når det gjeld tildeling og organisering av spesialundervisning ved grunnskular i Tysnes kommune?

5.2.1 Har kommunen tilfredsstillande rutinar for tildeling av spesialundervisning, og blir desse følgt?

På bakgrunn av det som kjem fram i undersøkinga, er det ikkje avdekkja spesielle svakheiter knytt til det å sørge for at elevar med behov for spesialundervisning får eit tilbod som er i samsvar med sine behov. Tysnes kommune har høg prosentdel elevar med vedtak om spesialundervisning, og ein høg prosentdel undervisningstimar som blir nytta til spesialundervisning. Dette tyder etter

³⁹ Jf. mellom anna St.meld. nr. 16 (2006-2007) «... og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring».

revisjonen si vurdering på at terskelen for å vurdere at ein elev har behov for spesialundervisning, ikkje er spesielt høg i kommunen.

Rutinar for avklaringsmøte med PPT før eventuell tilvising til sakkunnig vurdering, synast på bakgrunn av det som kjem fram i undersøkinga også å fungere godt. Det er også positivt at det er etablert ein praksis for at det alltid skal utarbeidast ny sakkunnig vurdering for elevar med spesialundervisning, ved overgang til ny skule eller nytt hovudtrinn.

Samtidig viser undersøkinga at Tysnes kommune i liten grad har utarbeidd skriftlege rutinar, verktøy og malar for sakshandsaming som er felles for skulane i kommunen, i samband med vurdering av behov for spesialundervisning. Undersøkinga viser at skulane har utvikla ulike praksisar, og kvar einskild skule har utarbeidd malar til eige bruk. Skulane har også til ein viss grad lånt malar av kvarandre. Kommunen har ikkje hatt eit overordna system for samordning eller kvalitetssikring av rutinar eller malar som er utarbeidd.

Etter revisjonen si vurdering er det ikkje tilfredsstillande at kommunen har latt kvar einskild skule etablere eigne system mellom anna for kartlegging av behov for spesialundervisning, saksførebuing, sakshandsaming, og vedtaksmalar for enkeltvedtak om spesialundervisning. Revisjonen meiner at ein slik praksis inneber ein risiko for at kommunen ikkje sikrar likebehandling, ved at det utviklar seg ulike praksisar ved dei ulike skulane. Dette inneber etter revisjonen si vurdering også ein risiko for at rutinar og praksis ved skulane ikkje er i samsvar med krav i regelverket.

Revisjonen meiner det er positivt at Tysnes kommune vil setje i gang eit arbeid med å utarbeide felles system og rutinar knytt til sakshandsaming av førespurnad om spesialundervisning. Etter revisjonen si vurdering er det viktig at dette arbeidet blir prioritert, og at kommunen gjennom felles system og rutinar gjev klare føringar som kan bidra til at arbeidet blir utført i samsvar med krav i regelverket.

5.2.2 Er sakshandsamingspraksisen ved tildeling av spesialundervisning i samsvar med krav i regelverket?

Undersøkinga viser at Tysnes kommune ikkje har sikra at dei som har ansvar for å fatte vedtak om spesialundervisning, har tilstrekkeleg kompetanse om forvaltningsrett og dei krav til sakshandsaming som går fram av opplæringslova og forvaltningslova. Manglande kompetanse medfører at elevane sin rettsryggsleik ikkje blir tilstrekkeleg ivareteke, samt at regelverket ikkje blir etterlevd.

Undersøkinga viser også at sakshandsaminga i samband med tildeling av spesialundervisning på fleire punkt ikkje er i samsvar med krav i regelverket:

- Det er avdekkja manglande vedtak i ei sak der det av saksførebuarnde dokument går fram at eleven har behov for spesialundervisning etter Oppl. § 5-1. Revisjonen vil presisere at spesialundervisning er ein individuell rett som skal gå fram av enkeltvedtak, jf. oppl. §§ 5-1 og 5-3.
- Det føreligg vedtak om spesialundervisning som ikkje viser til lovheimel for vedtaket, noko som er i strid med krav i forvaltningslova § 25, der det går fram at det i grunngjevinga for vedtaket skal gå fram kva reglar vedtaket bygger på.
- Det er også avdekkja vedtak med overskrift som etter revisjonen si vurdering er misvisande, og det går ikkje klart fram at dette dreier seg om eit enkeltvedtak om spesialundervisning.
- Det er ikkje i samsvar med forvaltningsloven § 27 at enkeltvedtak ikkje viser til at Fylkesmannen er klageinstans. Eit enkeltvedtak skal mellom anna innehalde informasjon om klagerett, klagefrist og klageinstans.

- Det blir ikkje sendt førebels svar frå vedtaksinstansen i saker der ein førespurnad om spesialundervisning ikkje kan besvarast innan ein månad etter at førespurnaden er motteke. Dette er ikkje i samsvar med krav i forvaltningslova § 11a. Det er heller ikkje etablert rutinar for at Os PPT gir skriftleg melding til kommunen dersom tenesta si sakshandsamingstid inneber at kommunen ikkje kan handsame saka innan ein månad jf. fvl. § 11a. Undersøkinga viser at det ofte tar mellom tre og seks månader frå PPT mottar ei tilvising, til sakkunnig vurdering føreligg.
- Etter revisjonen si vurdering sikrar ikkje Tysnes kommune at vedtak om spesialundervisning blir fatta innan rimeleg tid, og at ei sak skal bli førebudd og avgjort utan ugrunna opphald, jf. fvl § 11a. Denne vurderinga baserer revisjonen på at det ofte går mange månader frå vurdering av eventuelt behov for spesialundervisning blir starta opp, til vedtak føreligg. I fleire av sakene revisjonen har gjennomgått, går det også fleire månader frå sakkunnig vurdering føreligg, til vedtak blir fatta. Denne tida kjem i tillegg til den tida skulen har nytta til å vurdere tilvising og som PPT nyttar i samband med utarbeiding av sakkunnig vurdering. I nokre av desse sakene er det tydeleg at dette ikkje får konsekvensar for elevane det gjeld, då behovet som er skildra i den sakkunnige vurderinga først vil vere aktuelt frå starten av neste skuleår. I andre saker går det fram at behovet er umiddelbart, men det har likevel gått om lag tre månader frå sakkunnig vurdering føreligg til vedtak blir fatta. Ifølgje rettleiar frå Utdanningsdirektoratet vil ei samla sakshandsamingstid på over tre månader vere for lang sakshandsamingstid, i tilfelle der eleven har behov for å få avklart sine behov og rettar så raskt som mogeleg.
- Det føreligg også sakkunnige vurderingar der det er skildra endringar i behova til elevar som allereie har vedtak om spesialundervisning. Revisjonen finn at det ikkje alltid er tilstrekkeleg tydeleg om endringa i behova gjeld umiddelbart, eller frå neste skuleår. Etter revisjonen si vurdering bør det alltid gå klart fram av den sakkunnige vurderinga om behova føreligg umiddelbart eller til dømes frå neste skuleår.
- Tysnes kommune har i hovudsak gode rutinar for å hente inn samtykke frå eleven eller foreldra til eleven før det blir gjort ei sakkunnig vurdering, og før det blir fatta vedtak om spesialundervisning, jf. oppl § 5-4. Gjennomgangen av saksmapper viser likevel at samtykke om at det blir gjort sakkunnig vurdering i liten grad er dokumentert i saksmappa, og revisjonen har ikkje moglegheit til å vurdere om samtykke alltid blir henta inn før det blir gjort sakkunnig vurdering. Når det gjeld samtykke før det blir fatta vedtak om spesialundervisning, er det også avdekka døme på at dette manglar. Revisjonen meiner at Tysnes kommune bør sikre at det alltid blir henta inn samtykke i samsvar med krav i regelverket, samt at samtykke blir arkivert i eleven si saksmappe.
- Enkeltvedtaka som revisjonen har gjennomgått, er i hovudsak i samsvar med den tilrådinga som går fram av sakkunnig vurdering. I nokre av vedtaka går det likevel ikkje klart fram om tildelt timetal er utrekna i klokketimar eller undervisningstimar, og det er difor ikkje mogleg å vurdere om det er samsvar mellom vedtak og sakkunnig vurdering. Revisjonen meiner at vedtaka derfor ikkje er tilfredsstillande, og at Tysnes kommune må sikre at vedtak om spesialundervisning er så tydelege at det ikkje kan vere tvil om kva eleven har fått rett til.
- Det er også avdekka at ein har gjort endringar i spesialundervisninga utan at det er fatta nytt vedtak i høve til denne endringa. Ifølgje rettleiar frå Utdanningsdirektoratet er det enkeltvedtaket som bestemmer rammene for spesialundervisninga, og det er gjennom enkeltvedtaket eleven sine rettar til spesialundervisning går fram. Revisjonen meiner difor at det er ein risiko knytt til eleven sin rettstryggleik, dersom tilbodet blir endra utan at det blir fatta nytt vedtak der endringane går fram.

Undersøkinga viser at det varierer kva dokument som er arkiverte i saksmappa til elevar med vedtak om spesialundervisning. Mellom anna manglar ofte tilvising til PPT. Revisjonen meiner at Tysnes kommune bør etablere felles rutinar for kva dokument som skal arkiverast i saksmappa til elevar med vedtak om spesialundervisning. Ei fullstendig saksmappe er viktig for å kunne dokumentere dei vurderingar som er gjort, og dermed sikre moglegheita til å etterprøve sakshandsaminga. Tydelege krav til innhaldet i saksmappene vil også kunne bidra til å sikre at det ikkje førekjem tilfelle der spesialundervisning blir sett i verk utan at vedtak er fatta.

Undersøkinga viser at det sjeldan førekjem at den sakkunnige vurderinga konkluderer med at ein elev ikkje har behov for spesialundervisning. Samtidig tyder undersøkinga på at rektorane som har ansvar for å fatte vedtak om spesialundervisning, ikkje i tilstrekkeleg grad er kjent med at det skal fattast vedtak om avslag på søknad om spesialundervisning dersom det blir vurdert at det likevel ikkje føreligg behov for spesialundervisning. Dette er viktig for å ivareta rettstryggleiken til elevane, då mellom anna klageretten er knytt til vedtaket. Etter revisjonen si vurdering bør kommunen sikre at alle som har ansvar for å fatte vedtak om spesialundervisning, er kjent med at det også skal fattast vedtak om avslag på søknad om spesialundervisning, og kommunen bør utarbeide felles rutinar for å gje avslag.

5.2.3 Blir spesialundervisning gjennomført i samsvar med elevane sine rettar?

På bakgrunn av dei opplysningane som har komen fram gjennom undersøkinga, har revisjonen ikkje avdekket spesielle utfordringar knytt til gjennomføring av spesialundervisninga.

Undersøkinga viser at dei som har ansvar for gjennomføringa av spesialundervisninga i hovudsak er personell med spesialkompetanse eller vidareutdanning innan spesialpedagogikk. Skulane tek organisatoriske grep for at ikkje fråvær blant undervisningspersonellet skal gå ut over elevane med spesialundervisning, og det blir vist til at det er svært sjeldan at spesialundervisningstimar fell vekk.

Undersøkinga viser at elevane som har vedtak om spesialundervisning i all hovudsak får utarbeidd ein individuell opplæringsplan (IOP) i samsvar med krav i opplæringslova § 5-5. Det er likevel ulik praksis med omsyn til å arkivere IOP i eleven si sakmappe, og det er avdekket manglande dokumentasjon på utarbeidd IOP. I all hovudsak er det samsvar mellom vedtak og IOP når det gjeld timetal, men det er avdekket døme på at IOPen har lågare timetal enn vedtaket. Etter revisjonen si meining kan dette skuldast manglande oppdatering av innhaldet i IOPen. Revisjonen meiner likevel at det ikkje er tilfredsstillande at det manglar samsvar mellom IOP og vedtaket. Revisjonen meiner at Tysnes kommune må sikre både at det alltid blir utarbeidd IOP for elevane med vedtak om spesialundervisning, og at innhaldet i IOPane er i samsvar med dei rammer som går fram av gjeldande vedtak.

5.2.4 Har Tysnes kommune eit system for å vurdere kvaliteten på den spesialundervisninga som blir gitt?

Skulane nyttar i stor grad den individuelle opplæringsplanen til å evaluere spesialundervisningstilbodet. Det er rutinar for å evaluere IOP og ha IOP-møte der føresette, elev og lærar deltek, to gongar i året. Dette er etter revisjonen si vurdering eit viktig bidrag i å sikre at tilbodet om spesialundervisning så langt råd er blir utforma i samarbeid med eleven og foreldra til eleven, jf. Oppl. § 5-4. Revisjonen meiner også at denne praksisen legg godt til rette for å avdekke og drøfte eventuelle endringar i eleven sine behov.

Det blir utarbeidd halvårsrapportar for alle elevane med spesialundervisning, men det går fram av undersøkinga at det er ulike oppfatningar om kva som er føremålet med halvårsrapporten. Mange opplever også at det er stort overlapp mellom halvårsrapport og IOP, i og med at den IOP-malen kommunen no nyttar, også legg opp til evaluering av spesialundervisninga. Etter revisjonen si vurdering bør kommunen utarbeide klare retningslinjer for korleis IOP og halvårsrapport skal nyttast, for å sikre at skulane har ein felles praksis på dette området. Kommunen må herunder avklare kva dokument som i medhald av Oppl. § 5-5 utgjer den halvårlege, skriftlege oversikta over den opplæringsplan eleven har fått, og ei vurdering av utviklinga til eleven. Vidare må kommunen sørge for at den halvårlege, skriftlege vurderinga blir sendt både til kommunen og til foreldra til eleven.

6. Forslag til tiltak

Etter revisjonen si vurdering bør Tysnes kommune gjennomføre følgjande tiltak:

1. Sikre at også elevar med svake læreføresetnader, elevar med vedtak om spesialundervisning, og elevar med sterke læreføresetnader får ei opplæring som er tilpassa deira evner og føresetnader.
2. Sørgje for at det går tydeleg fram av avtalar med Os PPT at PPT skal hjelpe skulane i kommunen med systemretta arbeid jf. Oppl. § 5-6.
3. Etablere system for å følgje opp at avtalar mellom Tysnes kommune og Os PPT blir etterlevd.
4. Utarbeide felles retningsliner og føringar for tilpassa opplæring i grunnskulane i kommunen, og stille krav til korleis skulane skal arbeide for å auke skulane og lærarane sin evne til å tilpasse den ordinære opplæringa.
5. Gjennomføre kompetansehevande tiltak knytt til tilpassa opplæring, og vurdere om det kan vere føremålstenleg å i større grad systematisere rettleiing og erfaringsdeling knytt til tilpassing av opplæringa.
6. Undersøkje nærare kva som ligg til grunn for at lærarane ved éin av skulane i kommunen opplever at skulen har for lite ressursar til å gi elevane tilpassa opplæring, og setje inn aktuelle tiltak.
7. Utarbeide felles krav og retningsliner for skulane sitt arbeid med kartlegging av elevane sitt læringsutbytte.
8. Vurdere om det er behov for tilgang til ytterlegare kartleggingsverktøy, særleg i matematikk.
9. Sikre at krav om tidleg innsats i opplæringslova § 1-3 blir etterlevd, og gi skulane i kommunen klare føringar for gjennomføring av tidleg innsats.
10. Sikre at alle undervisningsgrupper ved skulane i Tysnes kommune er pedagogisk forsvarlege jf. Oppl. § 8-2.
11. Sikre at dei som har ansvar for å fatte vedtak om spesialundervisning, har tilstrekkeleg kompetanse om krav til sakshandsaming som går fram av opplæringslova og forvaltningslova.
12. Setje i verk tiltak for å sikre at søknader om spesialundervisning blir handsama innan rimeleg tid, og utan ugrunna opphald.
13. I samarbeid med Os PPT sikre at det av alle sakkunnige vurderingar går klart fram og om behovet som er skildra gjeld umiddelbart eller frå neste skuleår.

14. Etablere felles rutinar for kva dokument som skal arkiverast i saksmappa til elevar med vedtak om spesialundervisning.
15. Utarbeide retningslinjer for korleis IOP og halvårsrapport skal nyttast i evalueringa av spesialundervisninga.
16. Utarbeide felles system og rutinar knytt til tildeling av spesialundervisning, der mellom anna følgjande punkt er ivareteke:
 - a. Det skal alltid fattast enkeltvedtak om spesialundervisning når det føreligg sakkunnig vurdering. I tilfelle der den sakkunnige vurderinga konkluderer med at det ikkje føreligg behov for spesialundervisning, skal det fattast vedtak om avslag på søknad om spesialundervisning.
 - b. Alle vedtak skal vise til lovheimel for vedtaket, og det skal gå tydeleg fram at det dreier seg om eit vedtak om spesialundervisning.
 - c. Alle vedtak om spesialundervisning må vise til rett klageinstans, dvs Fylkesmannen.
 - d. Det skal sendast førebels svar dersom ein førespurnad om spesialundervisning ikkje kan besvarast innan ein månad etter at førespurnaden er motteke.
 - e. Os PPT må gi skriftleg melding til kommunen dersom tenesta si sakshandsamingstid inneber at kommunen ikkje kan handsame saka innan ein månad.
 - f. Det skal alltid hentast inn samtykke frå eleven eller eleven sine foreldre før det blir gjort sakkunnig vurdering, og før det blir fatta vedtak om spesialundervisning.
 - g. Alle vedtak om spesialundervisning må vere så tydelege, at det ikkje er tvil om kva som er vedteke.
 - h. Ved endra behov hos ein elev i løpet av skuleåret, skal det fattast nytt vedtak om spesialundervisning, der endringane går fram.
 - i. Det skal utarbeidast IOP for alle elevar med vedtak om spesialundervisning, og IOPen skal vere i samsvar med dei rammer som går fram av enkeltvedtaket.

Vedlegg 1: Høyringsuttale



TYSNES KOMMUNE
Rådmannskontoret
Rådhuset
5685 UGGDAL
Telefon 53 43 70 14
Telefaks 53 43 70 11

Johansen, Line Margrete (NO - Bergen)

UGGDAL, 13.05.2013

<i>Saksnr.</i>	<i>Dok.nr</i>	<i>Arkivkode</i>	<i>Avd/Sek/Saksh</i>	<i>Dykkar ref.</i>
12/1399-3	3504/13	103	FSK/RAD/STDAL	

HØYRINGSUTKAST - FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT TYSNES KOMMUNE

Me viser til høyringsutkast til forvaltningsrevisjon i Tysnes kommune – Tilpassa opplæring og spesialundervisning i grunnskulen.

Det er rådmannen sitt syn at rapporten gjev ei godt oversyn over den metodiske tilnærminga til oppdraget og ein god gjennomgang kriterium og data i undersøkinga. Rapporten ber generelt preg av høg kvalitet.

Når det gjeld dei vurderingar som er lagt til grunn i kapittel 5 er me usikre på nokre av konklusjonane som vert trekt der datagrunnlaget spriker mellom framlagt dokumentasjon og intervju. Me reknar med at me vil få høve til å kommentera dette i samband med kontrollutvalet sin gjennomgang av saka.

I høve til framlegg om tiltak meiner me at fleire av tiltaka som vert trekt fram er ein del av den alminnelege drifta av skulane i Tysnes. Me ser også at det er ein balansegang mellom å leggja overordna føringar og den einskilde skulen sine behov for å gjera tilpassingar ut frå sine spesifikke føresetnader. Det er eit faktum at dei tre skulane me har i dag har noko ulike driftsføresetnader. Me merkjer oss likevel revisjonen sine tilrådingar.

I høve til kunnskap om forvaltningslova sine føresegner, felles retningslinjer og opplæring i høve forvaltningsvedtak vil det vera eit av punkta som klart vil verta prioritert frametter. Rådmannen hadde helst sett at punkt 11, 12, 14 vart samanfatta som ein del av punkt 16 i rapporten.

Utover dette har ikkje rådmannen merknader til rapporten.

Med helsing
Tysnes kommune

Steinar Dalland
rådmann

Side: 2

Vedlegg 2: Oversikt over sentrale dokument og litteratur

Lover og forskrifter

- Justis- og beredskapsdepartementet: Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven). LOV-1967-02-10
- Kunnskapsdepartementet: Forskrift til opplæringslova. FOR-2006-06-23-724
- Kunnskapsdepartementet: Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova). LOV-1998-07-17-61.

Forarbeider og rettleiarar

- Innst.O. nr. 126 (2002-2003). Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om lov om endringer i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova). Om større lokal handlefridom i grunnopplæringa
- Kunnskapsdepartementet St.meld.nr 16 (2006-2007) ... og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring.
- Kunnskapsdepartementet. NOU 2003:16. I første rekke. Forsterket kvalitet i en grunnopplæring for alle.
- Kyrkje-, utdannings- og forskningsdepartementet. Ot.prp. nr. 46 (1997-98). Om lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova).
- Utdannings- og forskningsdepartementet. Ot.prp. nr. 67 (2002-2003) Om lov om endringar i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova). Om større lokal handlefridom i grunnopplæringa.
- Utdanningsdirektoratet (2009): Spesialundervisning. Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning.

Kommunale vedtak, styringsdokument, retningslinjer og anna litteratur

- KOSTRA-statistikk. <http://www.ssb.no/offentlig-sektor/kostra/>
- Os kommune. Avtale mellom Os kommune og Tysnes kommune om kjøp av PPT-tenester. Datert 2011. Dokument ikkje signert.
- Os kommune. Årsplan PPT – Tysnes 2011. Datert 21.desember 2010.
- Os PPT. Forslag til retningslinjer for fagråd. Datert 18.februar 2008

- Os PPT. Vedk. rutinar – samarbeid Os PPT og Tysnes kommune. Utarbeidd av Os PPT. Datert 29.11.2012
- Os PPT. Årsplan 2013 PPT Tysnes. Utarbeidd i Os 08.04.2013.
- Tysnes kommune. Brev om delegering av avgjerdsrett frå skulesjef til rektorane ved grunnskulane i kommunen. Datert 04.01. 2005
- Tysnes kommune. Brev til revisjonen. Fordeling av ressursar til skulane. Signert oppvekstsjefen. Datert 21.12.2012
- Tysnes kommune. Diverse døme på malar for arbeidsplanar, elevsamtalar, utviklingskjema mm. Utarbeidd på dei einskilde skulane.
- Tysnes kommune. GSI-tal for skuleåret 2012/2013. Dokument oversendt revisjonen.
- Tysnes kommune. Mal for tiltaksplan.
- Tysnes kommune. Mal for tilvising til PPT.
- Tysnes kommune. Oversikt over timetildeling til ein av skulane, skuleåret 2011/2012 og skuleåret 2012/2013
- Tysnes kommune. Pedagogisk rapport. Utarbeidd i 2012 av Os PPT.
- Tysnes kommune. Referat frå samarbeidsmøte med PPT, helsestasjon og styrarar i Tysnes kommune. Datert 23.oktober 2012.
- Tysnes kommune. Strategi og utviklingsplan for skular og barnehagar 2012-2015.
- Tysnes kommune. Årsmelding 2011.
- Tysnes kommune: Fordeling av ressursar til skulane. Brev til revisjonen, 21.12.2012. Signert oppvekstsjefen.
- Tysnes skule (2012). Plan for dokumentasjon og kvalitetsvurdering av spesialundervisning ved Tysnes skule.
- Tysnes skule (2012). Tysnes kommune sitt system for å sikra at krava om tilpassa opplæring og spesialundervisning blir oppfylte. Datert 13.desember 2012.
- Tysnes skule. Vedtaksmal vedtak om spesialundervisning grunnskulane i Tysnes kommune.
- Uggdal skule. Mal for halvårsrapport for Uggdal skule.
- Uggdal skule. Årshjul 2012-2013.

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee, and its network of member firms, each of which is a legally separate and independent entity. Please see www.deloitte.com/no/omoss for a detailed description of the legal structure of Deloitte Touche Tohmatsu Limited and its member firms.

Deloitte provides audit, tax, consulting, and financial advisory services to public and private clients spanning multiple industries. With a globally connected network of member firms in more than 150 countries, Deloitte brings world-class capabilities and deep local expertise to help clients succeed wherever they operate. Deloitte's approximately 170,000 professionals are committed to becoming the standard of excellence.

© 2013 Deloitte AS