

Tilpasset opplæring, spesialundervisning og samarbeid med PPT - Oppfølging av forvaltningsrapport

Saksfremlegg

Utvalg	Utvalgssak	Møtedato
Utvalg for oppvekst		29.08.2018
Kommunestyret		20.09.2018

Saksbehandler: Frode Solemdal

Arkivsaknr.: 2018/6143-2

RÅDMANNENS INNSTILLING:

Kommunestyret tar saken til orientering og ber rådmannen opprettholde fokus på å forbedre rutiner og praksis i samsvar med vedtak.

SAMMENDRAG

Saken inneholder:

- løypemelding om oppfølging av forvaltningsrevisjon «Tilpassa opplæring, spesialundervisning og samarbeid med PPT» (PS 96/14)
- status spesialundervisning i Askøyskolen
- tilbakemelding på bruk av øremerkede statlige midler til tidlig innsats (Oppfølging intensjonsforslag PS 14/18)

Høsten 2017 gjorde kommunestyret vedtak om oppfølging av forvaltningsrevisjonen «Tilpassa opplæring, spesialundervisning og samarbeid med PPT». Fagsjef skole og leder for PPT har det siste skoleåret jobbet systematisk med oppfølging av de ulike vedtakspunktene. Nye rutiner er utarbeidet, og rapporten og oppfølgende politiske vedtak har vært med å bevisstgjøre organisasjonen på flere områder der det vil trenge mer tid for å skape langsiktige endringer. Ny handlingsveileder og revisjon av rutiner er områder som særlig har hatt fokus.

Data viser at ressursbruk knyttet til spesialundervisning i Askøyskolen har økt betydelig mer enn andel elever som får spesialundervisning. Skolene har fått økte rammer de siste årene, og data viser en økning i ressurser til spesialundervisning. GSI 2017 viser også at en større andel elever får spesialundervisning i klassen, noe som er i samsvar med faglige anbefalinger. Dette er imidlertid mer ressurskrevende enn når spesialundervisningen blir organisert i grupper på tvers av klasser. Skolene melder også om en økning i antall elever med omfattende behov, særlig knyttet til adferd og emosjonelle vansker.

Askøy kommune har siden 2014 fått øremerkede statlige midler til tidlig innsats. Tildelingen har økt fra 3,75 mill i 2015 (årsvirkning) til 7,85 mill. i 2017. GSI data fra 2014 til 2017 viser at nesten 40 % av denne ressursen er brukt til spesialundervisning. Utvalg for oppvekst (UFO) har i PS 14/18 (intensjonsforslag 4) bedt rådmannen om tilbakemelding om hvordan en nå ivaretar «tidlig innsats» i skolen for å imøtekomme det revisjonsrapporten peker på, samt fortelle hvordan de ekstra midlene fra staten er tenkt brukt, for å være i tråd med intensjonen i statsbudsjettet. I saken omtales hvordan midlene er fordelt, tilbakemelding fra skoler angående bruk, og til slutt konsekvenser av forsterket lov om tidlig innsats og ny lærernorm.

Avgjøres av:

Kommunestyret

Behandles i følgende utvalg:

Kontrollutvalget
Utvalg for oppvekst
Kommunestyret

Videre saksgang:

Saksopplysninger:

Oppfølging av forvaltningsrapport om «Tilpassa opplæring, spesialundervisning og samarbeid med PPT»

Kommunestyret behandlet i møte 3.10.2017 forvaltningsrapporten «Tilpassa opplæring, spesialundervisning og samarbeid med PPT» utarbeidet av Deloitte.

Kommunestyret gjorde følgende vedtak i K-sak 96/17:

Kommunestyret slutter seg til revisjonens vurderinger i rapporten om tilpasset opplæring, spesialundervisning og samarbeid med PPT i Askøy kommune.

I samsvar med revisjonens anbefalinger ber kommunestyret rådmannen å sette i verk følgende tiltak:

- 1. Sørge for at skolene i kommunen innarbeider en fremgangsmåte som sikrer at lærerne systematisk og løpende vurderer om alle elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringen, jf. forskrift til opplæringsloven § 3-11 fjerde ledd.*
- 2. Tydeliggjøre i hvilken grad og hvordan PPT skal bistå skolene med råd og veiledning når det gjelder tilpasninger innenfor den ordinære opplæringen.*
- 3. Sikre at det alltid blir vurdert og eventuelt prøvd ut tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet i tilfeller der det er tvil om en elev har tilfredsstillende utbytte av opplæringen, jf. oppl. § 5-4 første ledd.*
- 4. Sikre at alle undervisningsgrupper er pedagogisk forsvarlige, jf. oppl. § 8-2.*
- 5. Gjennomgå arbeidet med tidlig innsats ved skolene, og sikre at kravene som er stilt i oppl. § 1-3 er oppfylt, både med tanke på at målgruppen er 1. til 4. trinn, og at innsatsen skal rettes særskilt mot elever med svake ferdigheter i lesing og regning.*
- 6. Sikre at PPT har tilstrekkelig kapasitet til å i fortsatt økende grad jobbe systemrettet overfor skolene, i samsvar med oppl. § 5-6.*
- 7. Sikre at PPT i tilstrekkelig grad er tilgjengelig for drøfting av enkeltsaker med skolene.*
- 8. Sikre at sakkyndige vurderinger av elevers behov for spesialundervisning blir utarbeidet innen rimelig tid og uten ugrunnet opphold, jf. ful. § 11 a.*
- 9. Sikre at det blir etablert retningslinjer og rutiner som tydeliggjør saksgangen i forbindelse med spesialundervisning, hvem som har ansvar for hva i de ulike fasene, og hvilke maler og skjema som skal brukes når.*
- 10. Sikre at saksbehandlingen er i samsvar med krav i regelverket, herunder:*

- a. Sikre at det innhentes samtykke fra foreldre og/eller elev før det blir fattet vedtak om spesialundervisning, jf. oppl. § 5-4
- b. Sikre at vedtak om spesialundervisning blir fattet innen rimelig tid og uten ugrunnet opphold, jf. fvl. § 11 a
- c. Sikre at det blir fattet vedtak om avslag dersom skolen vurderer at eleven ikke har rett på spesialundervisning
- d. Sikre at det alltid blir utarbeidet sakkyndig rapport før det fattes vedtak om spesialundervisning, og at det alltid fattes vedtak før det gis spesialundervisning, jf. oppl. § 5-3
- e. Sikre at skolen sender foreløpig svar til eleven eller elevens foresatte i de tilfeller dette er påkrevd etter fvl. § 11 a
- f. Sikre at enkeltvedtak om spesialundervisning som avviker fra sakkyndig vurdering blir særskilt begrunnet, jf. oppl. § 5-3

Kommunestyret ber rådmannen sende tilbakemelding til kommunestyret og kontrollutvalget når tiltakene er iverksatt, senest sommeren 2018.

Rådmannen utreder budsjettmessige konsekvenser av anbefalingene til revisjon.

Budsjettmessige konsekvenser synliggjøres i grunnlagsdokumenter for behandling av budsjettet for 2018.

Revisjonens rapport og anbefalinger sendes til Utvalg for oppvekst for oppfølging.

Kommunestyret ber fagutvalget følge opp rapporten gjennom løypemeldinger.

Rapporten sier i sammendraget bl.a.: «Revisjonens vurdering er at Askøy kommune mangler rutiner og retningslinjer for flere sentrale oppgaver og prosesser i forbindelse med tilpasset opplæring og spesialundervisning, og at det også er svakheter knyttet til praksis for flere av disse oppgavene og prosessene. Blant annet foreligger det ikke rutiner som sørger for at det faktisk blir vurdert om elever har tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Både fra lærere og PPT uttrykkes det bekymring for at det med dagens praksis er elever uten tilfredsstillende utbytte som kanskje ikke blir fanget opp av skolen. Undersøkelsene viser videre at det ikke alltid i tilstrekkelig grad blir vurdert og prøvd ut tiltak innenfor ordinær opplæring i tilfeller der det er tvil om en elev har tilfredsstillende utbytte av opplæringen».

Revisjonen har gjennomgått aktuell dokumentasjon fra kommunen, gjennomført intervju med fem personer og tre fokusgruppeintervjuer. I tillegg har revisjonen gjennomført en elektronisk spørreundersøkelse blant kommunens rektorer, og gjort stikkprøvekontroll av ti saker om spesialundervisning. Basert på undersøkelsene, anbefaler revisjonen at Askøy kommune iverksetter ti tiltak.

Fagavdeling skole og PPT har det siste skoleåret jobbet systematisk med oppfølging av rapporten og vedtaket. De punktene i Forvaltningsrevisjonen som direkte berører skole er i hovedsak jobbet med i Ressursteamlederforum (RTL) som møtes åtte ganger i året. Ressursteamforum er sammensatt av ressursteamledere ved den enkelte skole og er ledet av fagavdeling skole. PPT er også med i disse møtene. Punktene som ligger i krysspunktet mellom skole og PPT er i hovedsak arbeidet med i møtene mellom Fagavdeling skole og PPT.

Noen av oppfølgingspunktene er konkrete rutinebeskrivelser som er utarbeidet, endret og justert. Andre punkter krever mer langsiktighet og utøving av godt skjønn med utgangspunkt i det skriftlige. Eksempel på dette er «tilfredsstillende utbytte av opplæringen» som det jobbes kontinuerlig med i for eksempel nettverk for begynneropplæring. Konkrete tiltak som handlingsveiledere blir lagt i kommunens kvalitetssystem. En handlingsveileder beskriver konkret hvordan skolen skal følge opp elever som det er grunn til å bekymre seg for.

Askøyskolen har «Felles system for kartlegging». Dersom det er indikasjon på mer omfattende vansker, skal det gjøres ekstra kartlegginger. Skolene har de siste årene tilegnet seg økt kompetanse i kartlegging slik at mer er gjort før en elev henvises til PPT. Kartlegging blir likevel av mange lærere oppfattet som unødvendig dokumentasjonsarbeid gjort for andre. I det videre arbeidet vil Fagavdeling skole legge til rette for prosesser og en utvikling der kartlegging i enda

større grad blir brukt av lærer for å sikre en «systematisk og løpende vurderer om alle elevene har et tilfredsstillende utbytte av opplæringen».

I tabellen under synliggjøres de ulike tiltakene som er satt i verk, hvem som er ansvarlig og når det skal skje.

1. Sørge for at skolene i kommunen innarbeider en fremgangsmåte som sikrer at lærerne systematisk og løpende vurderer om alle elevene har et tilfredsstillende utbytte av opplæringen jf. forskrift til opplæringsloven § 3-11 fjerde ledd		
Tiltak	Når	Ansvar
Kontinuerlig arbeid med undervisningsvurdering på alle skoler (se Temaplan skole)	Hele tiden	Skoleledelsen
Revisjon av system for kartlegging	2018-20	Fagavdeling skole i samarbeid med skolene
Gjennomgang og oppfølging av kartleggingsprøver både på skolene og i lærernetverkene for begynneropplæring og den andre lese- og skriveopplæringen.	Skoleåret 2017/18 og 2018/19	Skoleledelsen Fagavdeling skole
Utarbeide handlingsveileder	Skoleåret 2017/18	RTL- forum
Implementering av handlingsveilederen på skolene	Skoleåret 2018/19	RTL- forum Skoleledelsen

2. Tydeliggjøre i hvilken grad og hvordan PPT skal bistå skolene med råd og veiledning når det gjelder tilpasninger innenfor den ordinære opplæringen.		
Tiltak	Når	Ansvar
Bistår skolen med råd og veiledning, men med spesiell vekt på hvordan elever med spesielle behov kan ivaretas innenfor det ordinære. Dette fremkommer i sakkyndige vurderinger	Hele tiden	PPT
Ulike behov fra skole til skole, og graden vil avhenge av dette. PPT (via fastkontakt) sørger for at dette er fast tema i ressursteam/fastdag, med hensyn til grenselandet mellom Tilpasset opplæring og spesialundervisning	Skoleåret 2018/19	PPT
Deltar på flere arenaer der ordinær opplæring er tema, som f.eks. nettverk for begynneropplæring.	Skoleåret 2017/18 Skoleåret 2018/19	PPT Fagavdeling skole

3. Sikre at det alltid blir vurdert og eventuelt prøvd ut tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet i tilfeller der det er tvil om en elev har tilfredsstillende utbytte av opplæringen, jf. oppl. § 5-4 første ledd.

Tiltak	Når	Ansvar
Enkelt saker blir behandlet og fulgt opp i ressursteam	Kontinuerlig	Skoleledelsen
Tema i samarbeidsmøter mellom fagavdeling/skolene og PPT på overordnet nivå.	Skoleåret 2017/18	Fagavdeling skole/ PPT
Tema i RTL- forum Arbeid med å implementere handlingsveilederen	Skoleåret 2018/19	Fagavdeling skole Ressursteamledere
Sikre systemer/rutiner rundt dette ute på skolene		Skoleledelsen

4. Sikre at alle undervisningsgrupper er pedagogisk forsvarlige, jf. oppl. § 8-2.

Tiltak	Når	Ansvar
Innføring av ny lærernorm Sikre nødvendig finansiering	Skoleåret 2018/19	Skoleledelsen
Revisjon/vurdering av Modell for ressursfordeling	Høsten 2018	Fagsjef

5. Gjennomgå arbeidet med tidlig innsats ved skolene, og sikre at kravene som er stilt i oppl. § 1-3 er oppfylt, både med tanke på at målgruppen er 1. til 4. trinn, og at innsatsen skal rettes særskilt mot elever med svake ferdigheter i lesing og regning.

Tiltak	Når	Ansvar
Kartlegging/gjennomgang av hvordan skolene jobber med tidlig innsats og prioriterer øremerkede ressurser.	Skoleåret 2017/18	Fagavdeling skole
Fagdag om tidlig innsats med Norsk Lærerakademi (NLA)	07.mars 2018	Fagavdeling skole
Tema i nettverk for begynneropplæring	Skoleåret 2017/18 og 2018/19	Fagavdeling skole
Implementere ny opplæringslov om tidlig innsats og ressursbruk knyttet til ny lærernorm.	Skoleåret 2018/19	Fagavdeling skole

6. Sikre at PPT har tilstrekkelig kapasitet til å i fortsatt økende grad jobbe systemrettet overfor skolene, i samsvar med oppl. § 5-6.

Tiltak	Når	Ansvar
Økt stillingsressurs med 3 årsverk. 2 ble ansatt fra september 2017 og 1 fra januar 2018. Samtidig opplevde tjenesten en økning i antall henviste saker våren 2018. PPT har på tross av dette klart å opprettholde planlagt systemarbeid i form av månedlige fastdager på skolene, nettverksarbeid (ASK og Autisme), skolevegringsteam og deltagelse i mange kommunale og interkommunale samarbeidsfora.	Skoleåret 2017/18	PPT
Faste dager ute på skolene som åpner for at skolene kan benytte PP-tjenestens kompetanse til beste for skolen.	Månedlig	PPT
Utvikling og implementering av SIKT-modellen som vil bidra til å løfte drøftingen fra individ til system.	Skoleåret 2017/18 og videre inn i neste skoleår	PPT Skoleledelsen

7. Sikre at PPT i tilstrekkelig grad er tilgjengelig for drøfting av enkeltsaker med skolene.

Tiltak	Når	Ansvar
PPT er til stede på alle skoler med 1-2 fastkontakter minst en dag per måned.	Månedlig	PPT
PPT tilbyr konsultasjon til lærere på fastdag.	Tilbys månedlig	PPT Skoleledelsen
PPT tilbyr veiledning gjennom ulike nettverk (ASK/autisme/skolevegringsteam)	Etter fast frekvens	PPT
Evaluerer av samarbeidet mellom skole og PPT der en etterspør skolens opplevelse av tilgjengelighet.	Våren 2018	PPT Skoleledelsen
Bruk av SIKT-modellen i drøftinger, noe som på sikt vil gi skolene økende kompetanse i drøfte saker også uten PPT til stede.	Skoleåret 2018/19	PPT Skoleledelsen

8. Sikre at sakkyndige vurderinger av elevers behov for spesialundervisning blir utarbeidet innen rimelig tid og uten ugrunnet opphold, jf. fvl. § 11 a.

Tiltak	Når	Ansvar
Nye stillinger bidrar til nedgang i saksbehandlingstiden og vil gjøre det i økende grad. Saksbehandlingstiden har på skoleteam gått fra 7 mnd. sept. 17 til 4 mnd. i august 18.	Skoleåret 2017/18 Skoleåret 2018/19	PPT

Saksrapportering månedlig som gjennomgås i lederteam og med de ansatte.	Månedlig	PPT
Fokus på effektivisering av tid, blant annet gjennom fastdagene.	Hele tiden	PPT Skoleledelsen
Sakkyndighetsarbeidet må alltid vurderes opp mot, og vektet tyngre enn, systemarbeidet	Hele tiden	PPT
PPT vil vurdere å avgrense veiledning i nettverk for å sikre sakkyndig vurdering innen rimelig tid.	Vurderes kontinuerlig	PPT

9. Sikre at det blir etablert retningslinjer og rutiner som tydeliggjør saksgangen i forbindelse med spesialundervisning, hvem som har ansvar for hva i de ulike fasene, og hvilke maler og skjema som skal brukes når.		
Tiltak	Når	Ansvar
Felles rutiner for Askøy kommune lages	Skoleåret 2017/18	Fagavdeling RTF
Felles rutiner tas i bruk	Skoleåret 2018/19	Skolene

10. Sikre at saksbehandlingen er i samsvar med krav i regelverket.		
Tiltak	Når	Ansvar
Sikre at det innhentes samtykke fra foreldre og/eller elev før det blir fattet vedtak om spesialundervisning, jf. oppl. § 5-4	Tiltaks- punktene under er ivaretatt i reviderte rutiner utarbeidet 2017/18	Fagavdeling skole RTL
Sikre at vedtak om spesialundervisning blir fattet innen rimelig tid og uten ugrunnet opphold, jf. fvl. § 11		
Sikre at det blir fattet vedtak om avslag dersom skolen vurderer at eleven ikke har rett på spesialundervisning		
Sikre at det alltid blir utarbeidet sakkyndig rapport før det fattes vedtak om spesialundervisning, og at det alltid fattes vedtak før det gis spesialundervisning, jf. oppl. § 5-3		
Sikre at skolen sender foreløpig svar til eleven eller elevens foresatte i de tilfeller dette er påkrevd etter fvl. § 11 a		
Sikre at enkeltvedtak om spesialundervisning som avviker fra sakkyndig vurdering blir særskilt begrunnet, jf. oppl. § 5-3		
Felles rutiner for Askøy kommune følges opp		

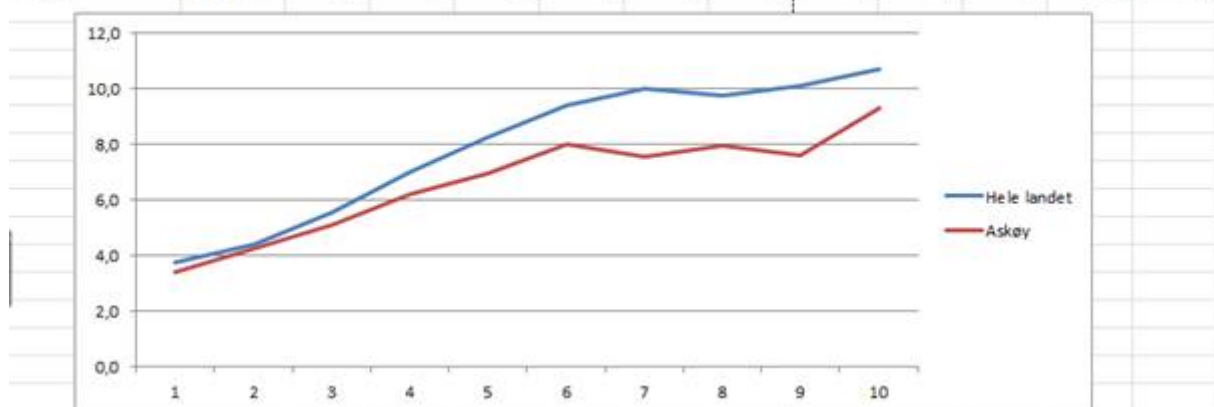
Spesialundervisning i Askøyskolen

I Kvalitetsmelding 2017 var spesialundervisning og tilpasset opplæring viet et eget kapittel. Rådmannen velger også å ta med data knyttet til spesialundervisning (SU) i denne saken. Grunnen til dette er at ressursbruk knyttet til spesialundervisning i Askøyskolen har økt betydelig mer enn andel elever som får spesialundervisning det siste året. Foreløpige data for kommende skoleår tyder på en videre økning. PPT peker også på at de opplever en økning i tilmelding av saker fra skolene.

Askøy har lav andel elever med vedtak sammenlignet med landet for øvrig. På ungdomstrinnet er andelen redusert de siste årene, men er fremdeles høyere enn på barnetrinnet. I 2017 varierer andelen mellom 4 % og 10 % i Askøyskolen. Variasjonen er blitt mindre de siste åra.

Andel elever med enkeltvedtak	GSI	1.-4. trinn	5.-7. trinn	1.-7. trinn	8.-10. trinn	Totalt
Hele landet	2017	5,3	9,2	6,9	10,1	7,9
Askøy	2017	4,8	8,3	6,3	7,4	6,6
Askøy	2016	4,6	8,2	6,0	8,2	6,6
Askøy	2015	4,8	6,0	5,3	9,4	6,4

	År	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Totalt
Hele landet	Snitt 15-18	3,8	4,4	5,6	7,0	8,3	9,4	10,0	9,8	10,1	10,7	7,9
Askøy	Snitt 15-18	3,4	4,3	5,1	6,2	7,0	8,0	7,6	8,0	7,6	9,3	6,5



Ressursbruken til spesialundervisning har økt i Askøy, særlig fra 2016 til 2017. Dette selv om andel elever som får spesialundervisning er stabil. Andel av samlet ressursbruk er likevel lavere enn landet forøvrig på alle trinn.

Målt i årstimer pr. elev som får spesialundervisning ligg Askøy under landet, men også denne måten å beregne på viser en økning, særlig fra 2016 til 2017 i Askøy. Det er også forskjeller mellom skoler ang ressursbruk spesialundervisning. Enkelte skoler har elever som krever mye ressurser.

Ett moment som også har betydning er at i Askøy kommune kommer 4,3 % av elevene med SU fra andre kommuner. Tilsvarende andel for landet er 10 %. Spesialundervisning for elever fra andre kommuner blir finansiert av hjemkommunen. Askøy har et «negativt gjesteregnskap».

Andel av samlet undervisningsressurs	År	Andel lærertimer SU 1-4	Andel lærertimer SU 5-7	Andel lærertimer SU 8-10	Andel lærertimer SU 1-10
Hele landet	2017	13,8 %	19,9 %	20,7 %	17,8 %
Askøy	2017	12,6 %	19,1 %	15,1 %	15,3 %
Askøy	2016	9,7 %	13,5 %	11,1 %	11,2 %
Askøy	2015	10,5 %	11,1 %	14,5 %	11,9 %

Ressursbruk pr. elev (årstimer)	År	Ressursbruk pr. elev 1-4	Ressursbruk pr. elev 5-7	Ressursbruk pr. elev 8-10	Ressursbruk pr. elev 1-10
Hele landet	2017	148	132	127	135
Askøy	2017	130	120	109	120
Askøy	2016	100	81	69	83
Askøy	2015	102	94	83	92

GSI 2017 viser også at en større andel elever får spesialundervisning i klassen, noe som er i samsvar med faglige anbefalinger. Dette er imidlertid mer ressurskrevende enn når spesialundervisningen blir organisert i grupper på tvers av klasser. Skolene melder også om en økning i antall elever med omfattende behov, særlig knyttet til adferd og emosjonelle vansker.

Navn	År	Andel i klassen	Andel gruppe 6+	Andel gruppe 2-5	Andel alene
Hele landet	2017	40,2 %	8,1 %	38,8 %	12,9 %
Askøy	2017	47,9 %	8,9 %	31,8 %	11,4 %
	2016	39,4 %	0,7 %	50,9 %	9,0 %
	2015	37,9 %	1,5 %	53,5 %	7,1 %

PS 14/18 Intensjonsforslag 4: Spesialundervisning – tidlig innsats

Utvalg for oppvekst vedtok å oversende følgende intensjonsforslag til rådmannen (PS 14/18): «Tidlig innsats» er sentral i Høyre sin skolesatsing. Fra sentralt hold er 1-4 trinn et hovedsatsingsområde. I K-sak 96/17 "Forvaltningsrevisjon – tilpasset opplæring, spesialundervisning og samarbeid med PPT», kommer det frem at Askøy kommune har forbedringspotensiale når det gjelder å bruke midlene målrettet med tanke på tidlig innsats. I 2018 er det også bevilget ekstra midler fra staten til skolen, knyttet til alle trinn. Høyre ber om at det legges fram informasjon, melding til UFO i løpet av våren 2018 om hvordan en nå ivaretar «tidlig innsats» i skolen for å imøtekomme det revisjonsrapporten peker på, samt fortelle hvordan de ekstra midlene fra staten er tenkt brukt, for å være i tråd med intensjonen i statsbudsjettet.

Askøy kommune har siden høsten 2015 fått øremerkede statlige midler til tidlig innsats. Tildelingen har økt fra 3,75 mill i 2015 (helårsvirkning) til 7,85 mill. i 2017. De første årene var midlene knyttet til 1.-4.trinn. I den siste tildelingen kunne midlene nyttes fritt fra 1.-10. trinn.

Slik rådmannen har lest tildelingsbrevet har ressursen vært øremerket økning i lærerstillinger. Det har ikke vært skilt mellom ordinær opplæring og spesialundervisning.

Formålet med tilskuddsordningen «tidlig innsats i skolen gjennom økt lærerinnsett på 1.-10. trinn», kap. 226 post 63, er å sette kommunene i stand til å øke lærertettheten i grunnskolen. Tidligere år har ordningen vært begrenset til å øke lærertettheten på 1.-4. trinn.

Beregning av lærertetthet kan gjøres på ulike måter. Askøy kommune har nyttet gruppestørrelse 1 som ikke skiller mellom ordinær undervisning og spesialundervisning.

GSI data fra 2014 til 2017 viser at nesten 40 % av ressursøkningen på 1.-4. trinn i Askøy kommune er brukt til spesialundervisning. (50 % til særskilt språkopplæring der også tospråklig opplæring, tegnspråk og språkdeling regnes med.)

	Askøy	Landet
Andel ressursbruk SU 2014	9,0 %	13,3 %
Andel ressursbruk SU 2017	12,6 %	13,8 %
SU andel av økt ressurs 1-4 fra 2014-17	38,7 %	18,7 %
Andel ressursbruk SSO 2014	16,1 %	20,5 %
Andel ressursbruk SSO 2017	20,1 %	20,8 %
SSO andel av økt ressurs 1-4 fra 2014-17	48,8 %	24,2 %

SU: spesialundervisning

SSO: Særskilt språkopplæring

Ved innføring av ny lærernorm fra skoleåret 2018.19 legger staten til grunn lærertetthet i ordinær undervisning (gruppestørrelse 2) der spesialundervisning ikke er regnet med. Tidligere øremerket ressurs til tidlig innsats blir brukt som finansiering av ny norm. Når beregninger viser at Askøy kommune har brukt 4 300 årstimer til spesialundervisning av samlet økning på 11 000 årstimer på 1.-4.trinn er dette en medvirkende årsak til at Askøy kommune får en underfinansiering av ny lærernorm på ca. 6,4 mill (årsvirkning).

Lov om tidlig innsats før 01. august 2018: På 1. til 4. årstrinn skal kommunen sørge 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.

Ressursen har vært fordelt etter elevtall og klassetall på 1.-4.trinn i Askøyskolen. I modell for ressursfordeling 2017.18 står det at ressursen særlig skal nyttast til å styrke opplæringa til elevar som strevar, jf stortingsmelding 21 : *Askøy kommune er i statsbudsjett 2017 tilført 7,85 mill. i ekstra ressursar til «Tidlig innsats». Ressursen er omrekna til 243 timar (60 min.) og blir fordelt etter elevtal og klassetal 1.-4.trinn. Ressursen skal nyttast til å styrke opplæringa i lesing, skriving og rekning for elevar som strevar, jf. føringar i Stortingsmelding 21 «Tidlig innsats og kvalitet i skolen» (kap.5.3).*

En kartlegging viser at tidlig innsats ressursen i Askøy kommune i hovedsak blitt brukt på 1-2. trinn, noe på 3. trinn, og i liten grad på 4. trinn. Dette samsvarer også med forvaltningsrevisjonen. Ressursen er blitt brukt til:

- Tolærerressurs hovedsakelig i lese- og regneopplæringen
- Intensive lese- og regnekurs for elever som trenger det etter observasjon og kartlegging
- Stasjons- og gruppeundervisning
- Tettere faglig oppfølging av enkeltelever

Lov om tidlig innsats på 1. til 4. trinn etter 01. august 2018:

På 1. til 4. årstrinn skal skolen sørge for at elevar som står i fare for å bli hengande etter i lesing, skriving eller rekning, raskt får eigna intensiv opplæring slik at forventa progresjon blir nådd. Om omsynet til eleven sitt beste talar for det, kan den intensive opplæringa i ein kort periode givast som eineundervisning.

Tolkning og utførelse av denne loven jobbes med på hver enkelt skole, og er tema i Nettverk for begynneropplæring, Rektormøter og i Ressursteamlederforum skoleåret 2018/19.

Fire skoler i Askøy er med i forskningsprosjektet «Two teachers» som har som målsetting å undersøke om systematisk arbeid med skolebasert kompetanseutvikling og implementering av forskningsbaserte undervisningstiltak fører til at lærerne blir bedre til å utnytte at de er flere

lærere i klasserommet, og om elevene dermed lærer mer og trives bedre. Selv om tiltaket med økt lærerressurs ble avsluttet som konsekvens av ny lærernorm skal prosjektet følges opp, og Askøy kommune har som målsetting å dele den kompetansen og praksisendringen som er etablert som følge av prosjektet.

Vurdering:

Rådmannen er av den oppfatning at fagavdeling skole sammen med PPT har jobbet systematisk med oppfølging av forvaltningsrapporten. Rutiner og veiledere er oppdatert og ressursteamforum bestående av ledere fra alle skolene har hatt gode prosesser i dette arbeidet. PPT har også styrket sin kapasitet, og jobber målrettet på både individ og systemnivå. En bred involvering i arbeidet gjør at det ligger til rette for at endringene skal kunne implementeres på en god måte i skolene. Flere av tiltakene krever imidlertid tid gjennom systematisk og kontinuerlig arbeid ved den enkelte skole. Å vurdere om en elev har «tilfredsstillende utbytte av opplæringen» krever et godt pedagogisk skjønn av lærer med utgangspunkt i gode og tydelige handlingsveiledere.

Samarbeidet mellom skolene og PPT må også ha tydelig fokus. Vi må unngå å være der at PPT skriver sakkyndige uttalelser fordi skolene ikke makter å tilpasse opplæringen for eleven, mens skolene opplever at de ikke har ressurser til å tilpasse opplæringen fordi for mye er bundet opp i spesialundervisning. Et tett og godt samarbeid i skolens ressursteam i tråd med retningslinjene for Ressursteam er en nøkkelfaktor.

Lav lærertetthet i Askøyskolen de siste årene har også ført til at ressursbruken til spesialundervisning har vært lav. Dette viser tabellen i denne saken. Organiseringen av spesialundervisningen er gjort gjennom at elever har fått sitt rettmessige tilbud i grupper på tvers av klasser istedenfor som del av opplæringen i klassen. Når spesialundervisningen nå i større grad blir gitt i klassen, krever dette også flere ressurser.

Det er også en opplevelse fra flere skoler at antallet ressurskrevende elever er økende, noe som også GSI viser. Mange elever krever 1:1 hele dagen. Skolene har en stor utfordring i å balansere «økonomisk ansvarlighet» og «pedagogisk forsvarlighet». Et mål på sikt er at økt lærertetthet i den ordinære opplæringen skal føre til reduksjon av behov for spesialundervisning. Denne endringen vil imidlertid ta noe tid.

Skolene har til nå hatt stor grad av fleksibilitet i bruk av ressurser. Etter innføring av ny lærernorm er også ressurser til ordinær opplæring lovfestet. En konsekvens av dette kan være at ressurser til spesialundervisning må øremerkes. Tidligere har skolene holdt igjen lærerressurser for å dekke inn beregnet vikarbehov. Dette er heller ikke mulig lenger om lærernormen skal holdes.

Øremerkede statlige midler til tidlig innsats har i Askøy kommune vært brukt til formålet. Som revisjonen påpeker, og skolene også melder tilbake, har midlene i hovedsak vært brukt til 1. og 2. trinn. Begrensede ressurser gjør at skolene her har gjort en prioritering. Skoleeier har heller ikke lagt andre føringer. Ressursen har derfor også blitt brukt til å styrke det spesialpedagogiske tilbudet til elevene. Fra dette skoleåret er det ikke lenger øremerket ressurser til tidlig innsats, men en forsterket Opplæringslov gjør at skolene fremdeles må ha stort fokus på å *sørgje for at elevar som står i fare for å bli hengande etter i lesing, skrivning eller rekning, raskt får eigna intensiv opplæring slik at forventa progresjon blir nådd.*

Folkehelseperspektiv:

Systematisk og løpende vurdering av om eleven har et tilfredsstillende utbytte av opplæringen er en viktig forutsetning for at eleven skal få en best mulig tilrettelagt opplæring og gjennom det oppleve mestring.

Økonomi:

I vedtak PS 96/17 ber kommunestyret rådmannen utreder budsjettmessige konsekvenser av anbefalingene i revisjonen. Budsjettmessige konsekvenser synliggjøres i grunnlagsdokumenter for behandling av budsjettet for 2018.

Det er særlig punkt om å «Sikre at alle undervisningsgrupper er pedagogisk forsvarlige, jf. oppl. § 8-2.» og å «..... sikre at kravene som er stilt i oppl. § 1-3 er oppfylt, både med tanke på at målgruppen er 1. til 4. trinn, og at innsatsen skal rettes særskilt mot elever med svake ferdigheter i lesing og regning som får økonomiske konsekvenser.

I saken er det vist til at nesten 50 % av midlene til tidlig innsats på 1.-4.trinn har gått til spesialundervisning. Når ny lærernorm blir delvis finansiert av disse midlene og det forutsettes at de skal brukes til ordinær undervisning, viser beregninger at Askøy kommune får en underfinansiering på 6,4 mill som må dekkes inn.

Tidligere har skolene kunne bruke ressursene fleksibelt mellom ordinær opplæring og spesialundervisning. Når skolene fra 2018 også får lovkrav om norm i ordinær opplæring vil et økt behov for spesialundervisning måtte finansieres spesielt. Ny forsterket lov om tidlig innsats vil også gi ytterligere utfordringer.

På sikt skal økt lærertetthet gi bedre rom for tilpasset opplæring som igjen vil redusere behov for spesialundervisning. Men en slik endring vil ta tid, og det er viktig at dette følges opp på en målrettet måte.

Rådmannen ser behovene som skole har, men finner ikke nå rom for å kunne øke rammene til skole i den fremtidige økonomiplanen. Rådmannen har intern dialog om hvordan dette kan dekkes innenfor gjeldende rammer.

Kleppestø, 15.08.2018

Eystein Venneslan
rådmann

Åge Rosnes
kommunalsjef oppvekst