



KRISTIANSAND REVISJONSDISTRIKT IKS

Kristiansand Søgne Songdalen Vennesla

---

# ***Ressurstildelingsmodell, spesialundervisning og tilpasset opplæring i Kristiansandsskolen***

Rapport til kontrollutvalget i Kristiansand kommune



Forvaltningsrevisjon  
april 2010



## 0.2 Innhold

0.1	FORORD .....	2
0.1.1	Hjemmelsgrunnlag .....	2
0.1.2	Kristiansand Revisjonsdistrikts anbefalinger .....	2
0.2	INNHold .....	3
<b>1</b>	<b>INNLEDNING .....</b>	<b>5</b>
1.1	BAKGRUNN .....	5
1.2	FORMÅL .....	5
1.3	PROBLEMSTILLINGER: ÅRSAK OG KONSEKVENSER .....	6
1.3.1	Belyse årsak til økning i antall elever med behov for tilnærmet full dekning .....	6
1.3.2	Belyse konsekvenser av økning i antall elever med behov for tilnærmet full dekning .....	6
1.4	GJENNOMFØRING OG METODE .....	6
1.4.1	Dokumentanalyse .....	6
1.4.2	Intervjuer av nøkkelpersoner (kvalitativt innrettet datainnsamling) .....	7
1.4.3	GSI og KOSTRA (kvantitativt innrettet datainnsamling) .....	7
<b>2</b>	<b>REVISJONSKRITERIER .....</b>	<b>8</b>
2.1	OPPLÆRINGSLOVEN .....	8
2.1.1	� 1-3 Tilpasset opplæring og tidlig innsats .....	8
2.1.2	� 5-1 Rett til spesialundervisning .....	9
2.1.3	� 5-3 Sakkyndig vurdering (PPT) .....	11
2.1.4	Enkeltvedtaket .....	13
2.1.5	Fylkesmannen i Vest-Agders tilsyn i 2008: Avvik knyttet til PPTs sakkyndige vurdering .....	13
2.2	FORSKNING: TILPASSET OPPLÆRING VERSUS SPESIALUNDERVISNING .....	15
2.2.1	Begrepene: Ulik forståelse og praksis .....	15
2.2.2	Sammenheng: kvalitet på ordinær tilpasset opplæring vs. behov for spesialundervisning? .....	17
2.2.3	Motstridende signaler fra sentralt politisk hold? .....	19
<b>3</b>	<b>DOKUMENTANALYSE: RESSURSTILDELINGSMODELLEN FOR NÆRSKOLENE .....</b>	<b>21</b>
3.1	SYNKRON GJENNOMGANG: RESSURSTILDELINGSMODELLENS OPPBYGNING .....	21
3.1.1	Grunntildeling (administrativ / merkantil ressurs, l�nnsutjevningssressurs og særskilt tildeling) .....	21
3.1.2	Elevtildeling (aktivitetsbasert tildeling) .....	22
3.1.3	Driftstildeling (drift bygg / indre vedlikehold, renhold) .....	22
3.1.4	Likeverdighetsressurs (sosioøkonomisk tildeling, S-timer og M-timer) .....	23
3.1.5	øvrige tildelinger til skolene .....	23
3.1.6	Tildelinger i skoleetaten som ikke omfattes av ressurstilodelingsmodellen for nærskolene .....	23
3.2	DIAKRON GJENNOMGANG: RESSURSTILDELINGSMODELLENS HISTORIKK .....	25
3.2.1	1998: Ny modell for tildeling av timerressurser .....	25
3.2.2	Justering 2002: Tildeling av ekstraressurser og ressurser til spesialpedagogiske tiltak .....	26
3.2.3	2006: Ny ressurstilodelingsmodell for skolene i Kristiansand .....	28
<b>4</b>	<b>ANALYSE AV INNSAMLEDE DATA .....</b>	<b>30</b>
4.1	ÅRSAKER TIL ØKNING I ANTALL ELEVER MED "TILNÆRMET FULL DEKNING" .....	30
4.1.1	Ressurssituasjonen i Kristiansandsskolen: Urovekkende utvikling i Gruppestørrelse 1 .....	30
4.1.2	Dagens innretning av ressurstilodelingsmodellen bidrar til økningen .....	34
4.1.3	Kunnskapsløftet, byråkratisering, bedre elev-screening og generell samfunnsutvikling .....	36
4.2	KONSEKVENSER AV ØKNING I ANTALL ELEVER MED "TILNÆRMET FULL DEKNING": ONDE SIRKLER .....	39
4.2.1	Ond sirkel 1: mer ressurser til spesialunderv. – svekket tilpasset opplæring – flere enkeltvedtak . .....	39
4.2.2	Ond sirkel 2: kanal for tilegning av ressurser (S-timer) avstedkommer klientifisering av elever ... ..	40
4.2.3	Ond sirkel 3: PPTs forebyggende, systemrettete arbeid må vike for individrettet, re-aktivt arbeid .....	42

<b>5</b>	<b>KRISTIANSAND REVISJONSDISTRIKTS ANBEFALINGER.....</b>	<b>43</b>
5.1	EN STØRRE ANDEL AV RESSURSENE BØR KANALISERES VIA SOSIOØKONOMISKE KRITERIER .....	44
5.2	VID FORST�AELSE AV ”TILPASSET OPPLÆRING”: LP-MODELLEN .....	45
5.3	TIDLIGERE INNSATS FOR � MOTVIRKE ØKENDE ANDEL SPESIALUNDERV. UTOVER I GRUNNSKOLEN .....	46
5.4	OPPSUMMERING – KRISTIANSAND REVISJONSDISTRIKTS ANBEFALINGER.....	48
<b>6</b>	<b>SKOLEETATENS HØRINGSUTTALELSE .....</b>	<b>49</b>
6.1	VEDRØRENDE ANBEFALING 1 .....	49
6.2	VEDRØRENDE ANBEFALING 2 .....	49
6.3	VEDRØRENDE ANBEFALING 3 .....	49
6.4	OPPSUMMERT .....	49
<b>7</b>	<b>LITTERATUR.....</b>	<b>50</b>

# 1 INNLEDNING

## 1.1 Bakgrunn

Følgende forhold ligger til grunn for at Kontrollutvalget i Kristiansand kommune har bedt Kristiansand Revisjonsdistrikt IKS om å gjennomføre et forvaltningsrevisjonsprosjekt rettet inn mot spesialundervisningen i Kristiansand kommune:

Mens den samlede økningen av enkeltvedtak om spesialundervisning i Kristiansand kommune de seneste årene er på linje med landsgjennomsnittet, har Kristiansand hatt en kraftig økning i gruppen elever som *"har behov for særskilt tilrettelegging for tilnærmet hele opplæringstilbudet, både faglig og sosial"* (denne kategorien er særegen for Kristiansand kommune): Antall elever med behov for tilnærmet full dekning har økt fra rundt 100 på slutten av 1990-tallet til om lag 170 i skoleår 2003/04 til nær 280 i skoleår 2008/09.

En sakkyndig vurdering fra PPT som konkluderer med "behov for tilnærmet full dekning" utløser ifølge ressurstilodelingsmodellen for nærskolene ekstra ressurser fra den sentrale reserven *"særskilt tildeling av S-timer"*. Den sentrale reserven er per dags dato på om lag 27 millioner kroner, og kommer inn under "likeverdighetsressurs" i tildelingsmodellen.

Både skoledirektøren og oppvekststyret er opptatt av problemstillingen knyttet til økning i vedtak om "tilnærmet full dekning". Gitt at dette er forhold som både er bekymringsfulle og særegne for Kristiansand kommune, er det etter revisjonens skjønn svært interessant å rette inn dette forvaltningsrevisjonsprosjektet mot denne problemstillingen.

## 1.2 Formål

Revisjonen foreslår derfor følgende overordnede formål med forvaltningsrevisjonen:

*Gjennom en analyse av økningen i antall elever med "behov for særskilt tilrettelegging for tilnærmet hele opplæringstilbudet, både faglig og sosial" å bidra til å øke sannsynligheten for at grunnskoleelevene i Kristiansand kommune får et best mulig opplæringstilbud.*

Revisjonen mener det er hensiktsmessig å konkretisere det overordnede formålet med prosjektet gjennom to problemstillinger som henger tett sammen:

## **1.3 Problemstillinger: Årsak og konsekvenser**

### **1.3.1 Belyse årsak til økning i antall elever med behov for tilnærmet full dekning**

For det første vil revisjonen belyse i hvilken grad mekanismer i dagens ressurstilodelingsmodell i skolesektoren bidrar til den overnevnte økningen i Kristiansand kommune vedrørende antallet elever i grunnskolen som trenger "tilnærmet full dekning".

Videre spør vi i hvilken grad en modell som fordeler en større andel av ressursene via objektive kriterier synes mer hensiktsmessig enn dagens modell.

### **1.3.2 Belyse konsekvenser av økning i antall elever med behov for tilnærmet full dekning**

PPT er under betydelig og økende press når det gjelder sakkyndige vurdering og påfølgende anbefalinger når det gjelder enkeltelevers ressursbehov. Samtidig er det klart at rektorer ikke kan begrunne eventuelle avvik mellom sakkyndig vurdering og enkeltvedtak med mangel på økonomiske ressurser. Disse forholdene kan utløse en dynamikk hvor stadig større andeler av skolenes ressurser går til spesialundervisning etter hvert som andel elever som anbefales tilnærmet full dekning øker.

Revisjonen vil undersøke i hvilken grad dagens ressursmodell setter i gang "en ond sirkel" hvor PPTs systemarbeid lider og hvor spesialundervisning tar en så stor andel av skolens ressurser at den individuelle tilretteleggingen av den ordinære undervisningen lider. Konsekvensene av en slik dynamikk kan altså bli at stadig flere elever får behov for spesialundervisning.

## **1.4 Gjennomføring og metode**

### **1.4.1 Dokumentanalyse**

Det skisserte forvaltningsrevisjonsprosjektet fordrer fortrolighet med relevante deler av opplæringslov, forskrift og forarbeider, i tillegg til aktuelle veiledere og rundskriv fra Utdanningsdirektoratet. Videre vil revisjonen sette seg nærmere inn i nyere forskning innen prosjektets hovedtemaer.

Videre må sentrale dokumenter i skolesektoren i Kristiansand kommune gjennomgås, og revisjonen vil se nærmere på oppbygningen av og historikken bak dagens ressurstilodelingsmodell.

### 1.4.2 Intervjuer av nøkkelpersoner (kvalitativt innrettet datainnsamling)

Formålet til det skisserte prosjektet kan imidlertid ikke realiseres dersom revisjonen kun tar utgangspunkt i allerede eksisterende dokumenter. Vi har derfor lagt vekt på å gjennomføre et betydelig antall intervjuer med nøkkelpersoner i skolesektoren, deriblant med

- a) Skolekontor
- b) Fylkesmannen i Vest-Agders Utdanningskontor
- c) Sørlandet Kompetansesenter
- d) Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT)
- e) Pedagogisk senter
- f) Alternative skoletilbud
- g) Ansvarlig for utarbeidelse av sosioøkonomiske kriterier ved rådmannens stab, og
- h) Et utvalg rektorer ved nærskolene.

### 1.4.3 GSI og KOSTRA (kvantitativt innrettet datainnsamling)

I tillegg til intervju med informanter i skolesektoren er det aktuelt å analysere statistikk fra Grunnskolenes Informasjonssystem (GSI) og fra KOSTRA, særlig med tanke på å belyse utviklingen i ressurstilodelingsmodell, spesialundervisning og tilpasset opplæring i Kristiansandsskolen.

## 2 REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de normene og standardene som er relevante på området for den aktuelle forvaltningsrevisjonen.

Revisjonskriterier kan defineres som uttrykk for krav eller forventninger til en funksjon, aktivitet, prosedyre, resultat, eller liknende. Slike kriterier fastsettes vanligvis med basis i en eller flere av følgende kilder:

- I. lovverk
- II. politiske vedtak og føringer
- III. kommunenes egne retningslinjer
- IV. anerkjent teori på området
- V. andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater (benchmarking)

Anbefalingene (jf. kapittel 5) baserer seg på en analyse av ressurstilodelingsmodellen (jf kapittel 3) og gjennomgang av innsamlede data (jf. kapittel 4) i lys av revisjonskriteriene (jf. dette kapitlet).

### 2.1 Opplæringsloven

Gitt dette prosjektets innretning, er Opplæringslovens § 1-3 om *tilpasset opplæring* samt kapittel 5 om *spesialundervisning* de mest sentrale lovreferansene:

#### 2.1.1 § 1-3 Tilpasset opplæring og tidlig innsats

Opplæringslovens § 1-3 slår fast at

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

*På 1. til 4.  rstrinn skal kommunen sørgje for at den tilpassa opplæringa i norsk eller samisk og matematikk mellom anna inneber særleg h g lærartettleik, og er særleg retta mot elevar med svak dugleik i lesing og rekning.*

Tilpasset opplæring er utdypet i Stortingsmelding nr. 16 (2006-2007) "... Og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring", på side 70:

*Tilpasset opplæring er ikke et mål, men et virkemiddel for læring. Alle elever skal i arbeidet med fagene m te 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*

Tilpasset opplæring skal skje innenfor den ordinære opplæringen og skal gjennomsyre all opplæring. Kjernen i prinsippet er at opplæringen skal ta utgangspunkt i den enkelte eleven og tilrettelegges på en slik måte at eleven får et tilfredsstillende utbytte



av opplæringen. Gjennom god tilpasning av den ordinære opplæringen skal skolen / læreren så langt r d er, gi alle elever et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Dermed skal skolen / læreren kunne være med å forebygge lære- og atferdsvansker, i tillegg til å avhjelpe slike vansker når de oppstår.

Juridisk sett er det viktig å være klar over at å 1-3 om tilpasset opplæring og tidlig innsats *ikke* gir elever individuelle rettigheter, og det er ikke knyttet enkeltvedtak<sup>1</sup> til den individuelt tilpassete opplæringen.   1-3 gir følgelig ikke rett til spesialundervisning, og reglene for spesialundervisning forble uendret også etter at   1-3, 2. ledd trådte i kraft i 2009. Imidlertid bemerkes det i Odelstingsproposisjon nr. 55 (2008-09) at terskelen for å sette i verk s rlige tiltak etter denne paragrafen for konkrete elevgrupper likevel ikke skal være høy.

### 2.1.2   5-1 Rett til spesialundervisning

*Spesialundervisning* er en mer omfattende form for tilpasset opplæring som det er knyttet et enkeltvedtak til.

Opplæringslovens   5-1 regulerer hvem som har rett til spesialundervisning samt vurderingstemaet når det skal avgjøres hvilket opplæringstilbud som skal gis:

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

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

Prinsippet om likeverdige<sup>2</sup> opplæring er utgangspunkt for (a) *vilkår for* og (b) *innholdet i retten til* spesialundervisning: Spesialundervisningen er likeverdig n r en elev med spesielle opplæringsbehov har omtrent de samme mulighetene for å nå de målene det er realistisk å sette for ham / henne, som andre elever har for å realisere sine mål med det ordinære opplæringstilbudet (Udir 2009:34).

<sup>1</sup> Det følger av Forvaltningslovens   2 første ledd bokstav a og b at et enkeltvedtak er en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet, og som er bestemmende for rettighetene og pliktene til en eller flere bestemte personer.

<sup>2</sup> Det bemerkes i veiledere og lovkommentarer at ”for å sikre likeverdig opplæring for alle kreves det *forskjellsbehandling - ikke lik behandling*.” Videre understrekes det i NOUen ”Rett til læring” i avsnitt 1.1.3 at ”Konsekvensen av at barnehage og skole skal være for alle, er et mangfoldsperspektiv og ikke et likhetsperspektiv. Det forutsetter positiv diskriminering, en aksept for at likeverd og likestilling gjør det nødvendig med ulikheter i tilbud og tiltak, men innenfor en inkluderende ramme.”

**SPENNINGSFORHOLD: individuelle rettigheter versus økonomiske realiteter**

Det er videre verdt å merke seg at det er et spenningsforhold mellom (a) *individuelle rettigheter* på den ene siden og (b) *økonomiske prioriteringer og realiteter* på den andre. Opplæringslovens § 5-1 fastslår prinsippet om individuell rett til spesialundervisning, og denne retten er i prinsippet uavhengig av skolens eller kommunens økonomiske situasjon; retten skal sikres selv om budsjettene er trange. Kommunen kan følgelig ikke avslå et krav om spesialundervisning med den begrunnelse at det ikke er avsatt midler i kommunens budsjett.

I Sivilombudsmannens rapport (Slette 2008:29-30) om saksbehandlingen ved tildeling av ressurser til spesialundervisningen kommer det imidlertid klart frem at det individuelle rettskravet er knyttet til en minimumsstandard som er svært vanskelig å definere:

- Rent *kvantitativt* er kravet etter loven er at elever som har behov for spesialundervisning, får det samme totale undervisningstimetallet som andre elever, jf. § 5-1, annet ledd, siste punktum.
- En mer *kvalitativ* vurdering av hva som helt konkret er "tilfredsstillende utbytte" og "forsvarlig utbytte" for enkeltelever, er på den annen side svært vanskelig å angi. Utbyttet beror blant annet på skolens menneskelige og materielle ressurser. Jo flere generelle styrkingsressurser til skolen, klassetrinnet og klassen, og jo større grad av tilrettelagt og tilpasset opplæring, desto bedre muligheter vil den enkelte elev kunne ha til å få tilfredsstillende utbytte av det ordinære undervisningstilbudet. Eksempelvis kan ekstra lærer- eller assistentressurser til undervisningsgruppen som helhet øke muligheten for at også elever med lærevansker kan få tilfredsstillende utbytte av den ordinære undervisningen (Helgeland 2006:179). Med andre ord, hvilke pedagogiske og organisatoriske differensieringstiltak som kommunen har satt inn i den ordinære opplæringen får betydning for vurderingen av den enkelte elevs behov for spesialundervisning. Videre kan man ikke på generelt grunnlag fastslå hva som skal ligge i sammenlikningsgrunnlaget "andre elever" (Slette 2009:106). I praksis er det standarden på den ordinære undervisningen på den skolen eleven går på det mest naturlige sammenlikningsgrunnlaget. Men det kan også være aktuelt å sammenlikne med hele elevgrupper i kommunen, fylket eller, for enkelte små grupper, for hele landet.
- Nødvendigheten av å *utøve skjønn* fører altså til at et faglig tiltak som defineres som spesialundervisning etter enkeltvedtak ett sted, kan defineres som en form for tilpasset opplæring et annet sted. Mens et barn i en kommune får spesialundervisning med en kvalifisert spesialpedagog, vil det samme barnet i en annen kommune kunne bli overlatt til en ufaglært assistent og i en tredje kommune ikke få noe ekstra tilbud i det hele tatt.

Vedtaksmyndigheten kan selvsagt tildele ressurser utover det overnevnte vanskelig definerbare minimumsnivået som kan utledes av § 5-1. Samtidig vet vi at når kommunens økonomi er anstrengt, kan individuelle rettigheter komme under press. Oppsummert er det derfor viktig å være klar over at det ofte er svært vanskelig å skille mellom hva som er rettigheter etter minimumsstandard i § 5-1 på den ene siden og hva

som på den andre siden er kommunale priorit ringer – nedfelt i enkeltvedtak om spesialundervisning – utover dette nivået<sup>3</sup>.

### 2.1.3 § 5-3 Sakkyndig vurdering (PPT)

Det følger av § 5-1 at det nærmere innholdet i og omfanget av retten til spesialundervisning i hovedsak er avhengig av en totalvurdering gjort ut fra sk nn. Opplæringslovens § 5-3 regulerer kommunens ansvar til å treffe enkeltvedtak om spesialundervisning, den sakkyndige vurderingen og krav til denne:

*F r kommunen eller fylkeskommunen gjer vedtak om spesialundervisning etter § 5-1 eller vedtak om spesialpedagogisk hjelp etter § 5-7, skal det liggje føre ei sakkunnig vurdering av dei s rlege behova til eleven. Vurderinga skal vise om eleven har behov for spesialundervisning, og kva for opplæringstilbod som bør givast.*

*Den sakkunnige vurderinga skal blant anna greie ut og ta standpunkt til*

- *eleven sitt utbytte av det ordinære opplæringstilbodet*
- *lærevanskar hjå eleven og andre s rlege forhold som er viktige for opplæringa*
- *realistiske opplæringsmål for eleven*
- *om ein kan hjelpe på dei vanskane eleven har innanfor det ordinære opplæringstilbodet*
- *kva for opplæring som gir eit forsvarleg opplæringstilbod.*

*Departementet kan gi n rmare forskrifter om den sakkunnige vurderinga.*

*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.*

Merk at i vurderingen av om en elev har *behov* for spesialundervisning, er ikke elevens eventuelle diagnose det vesentlige. At eleven har en gitt diagnose gir ikke automatisk rett til spesialundervisning. Motsatt skal ikke elevens behov for spesialundervisning avvises på grunnlag av diagnosen.

I utredningen bør PPT se nærmere på følgende:

- Hvilke kompetansemål kan eleven jobbe mot?
- Hvilket innhold skal det være i opplæringen (dette må avgjøres i sammenheng med kompetansemålene som eleven skal jobbe mot)?
- Elevens behov for ekstra tilrettelegging i forhold til rammefaktorene?
- Elevens behov for særskilt tilrettelegging av arbeidsm tene?
- Behov for særskilt tilrettelegging på grunn av elevens evner og forutsetninger?

---

<sup>3</sup> Se for øvrig Rt. 1993 side 811 Malvikdommen. Her understreker Høyesterett at det vil være en totalvurdering som ligger til grunn, og det påpekes at det er grenser for hvor stor tilrettelegging som kan kreves. Retten til spesialundervisning ikke en rett til et optimalt tilbud, men en rett til et tilbud som gir eleven et forsvarlig utbytte.

- Hvordan skal elevens læringsutbytte evalueres?

Den sakkyndige vurderingen skal munne ut i en skriftlig rapport. PPT skal være faglig uavhengig, for eksempel i forhold til tilr dningen av omfanget. PPTs sakkyndige vurdering er ikke bindende for kommunen, men er en rådgivende uttalelse til den som skal fatte vedtaket.

For at skoleeier / skolen ikke skal være i tvil om PPT faglige vurdering, må rapporten fra PPT til skoleeier/skolen være utfyllende både når det gjelder utredninger og tilrådinger. En rapport som er så generell at det ikke er mulig for skoleeier / skolen å finne en utredning og tilrådning knyttet til hva slags tilrettelegging den enkelte eleven har behov for, vil være ufullstendig. Dette vil blant gjelde manglende angivelse av (a) *omfang* eller (b) *realistiske opplæringsmål* for eleven (Udir 2009:57-67). Med andre ord, den sakkyndige vurderingen må oppfylle kravene både til den kvalitative beskrivelsen og den kvantitative beskrivelsen av hva som vil være et forsvarlig tilbud for eleven:

*En angivelse av timer er en nødvendig del av kravet i å 5-3 annet ledd siste strekpunkt: "kva for opplæring som gir eit forsvarleg opplæringstilbod" (Udir 2009:63).*

Angivelsen av omfanget inkluderer uttalelser om elevens behov for tid til spesialundervisning. Det gjelder blant annet tid som må fordeles på ulike organisatoriske løsninger, behov for særskilt kompetanse og ekstra personale som må settes inn (særskilt lærerkompetanse, assistent), dersom dette er nødvendig for at eleven skal få et forsvarlig tilbud.

### **UNNTAK FRA HOVEDREGEL: atferdsvansker**

Det kan tenkes ett unntak fra hovedregelen om at omfanget skal angis i timer (Udir 2009:64): dette vil være i forbindelse med elever med atferdsvansker. For noen av disse elevene vil det være usikkert i hvor stort omfang eleven kan være inne i den ordinære opplæringen, og hvor stort omfang eleven trenger særskilt tilrettelegging, for eksempel bistand fra assistent. Eleven vil kanskje kunne være inne i den ordinære opplæringen i store deler av opplæringen, men iblant vil elevens utagerende atferd kreve strakstiltak hvor eleven eksempelvis tas ut av den ordinære opplæringen. En angivelse av dette omfanget kan være vanskelig, om ikke umulig. Her vil kravet til klarhet kunne ivaretas ved at det skisseres nærmere hvilke tiltak som bør iverksettes ved utagerende atferd.

### 2.1.4 Enkeltvedtaket

Det følger av Forvaltningslovens § 2, første ledd, bokstav a og b, at et enkeltvedtak er "en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet", og som er bestemmende for rettighetene eller pliktene til en eller flere bestemte private personer.

Opplæringsloven har ingen særskilte regler om utformingen eller innholdet i enkeltvedtaket, utover at avvik fra den sakkyndige vurderingen må begrunnes. I Utdanningsdirektoratets veileder for spesialundervisning (Udir 2009) kan vi imidlertid lese i kapittel 6.6 at dersom eleven innvilges spesialundervisning, må enkeltvedtaket ta stilling til hva som er et forsvarlig tilbud etter § 5-1, annet ledd, for den aktuelle eleven.

Mer konkret skal enkeltvedtaket fastsette prinsippene for innholdet i opplæringen, den organisatoriske gjennomføringen og eventuelle støttetiltak. Enkeltvedtaket må videre angi omfanget av spesialundervisningen. Dette skal gjøres i tid. Ifølge Utdanningsdirektoratet er enkeltvedtaket neppe fullstendig dersom dette mangler. Merk at en angivelse av omfang i vage skjønnsmessige størrelser som stort – middels - lite, vil ikke oppfylle kravet til klarhet.

I praksis kan det være tilstrekkelig om det i enkeltvedtaket står at det som er tilrådd i den sakkyndige vurderingen, skal ligge til grunn. Dette forutsetter at *den sakkyndige vurderingen er tilstrekkelig klar*.

Merk at når både sakkyndig vurdering og enkeltvedtak kommenterer det konkrete omfanget på spesialundervisning, styrkes foreldres mulighet til å undersøke om eleven får det tilbudet han har krav på i henhold til opplæringslovens kapittel 5 om spesialundervisning.

### 2.1.5 Fylkesmannen i Vest-Agders tilsyn i 2008<sup>4</sup>: Avvik knyttet til PPTs sakkyndige vurdering

Våren 2008 gjennomførte Utdanningskontoret hos Fylkesmannen i Vest-Agder tilsyn med Kristiansand kommune. Tilsynet skulle blant annet kontrollere om skoleeier oppfylte lovens krav til tilpasset opplæring og spesialundervisning, jf. henholdsvis opplæringsloven § 1-3 første ledd og kapittel 5. Fylkesmannen avdekket ett avvik:

*De sakkyndige vurderingene oppfyller ikke kravet om å anbefale et konkret omfang på den spesialundervisningen som tilrås.*

Utdanningsdirektoratets nye veileder for spesialundervisning (Udir 2009) var på dette tidspunktet ikke tilgjengelig, men fylkesmannen påpeker at

*det følger av lovens forarbeider at PPT skal uttale seg om spesialundervisningens omfang. Det er ikke i samsvar med loven og lovens intensjoner at PPT overlater til kommunen å ta stilling til om opplæringen skal gis i form av ordinær tilpasset opplæring med eventuell organisatorisk styrking eller om den skal gis som spesialundervisning.*

---

<sup>4</sup> Fylkesmannen i Vest-Agder, Utdanningskontoret: Tilsyn med Kristiansand kommune, arkivkode 08/1877

Fylkesmannen viser til at det gjennomførte tilsynet viser at de sakkyndige vurderingene i Kristiansand kommune mangler anbefaling om timetall til spesialundervisning. PPT skiller ikke mellom spesialundervisning og annen opplæring, men overlater til skolen å vurdere omfanget i forhold til hvordan skolen kan organisere den opplæringen som anbefales. For elever som har behov for særlig mye hjelp, anbefaler PPT "tilnærmet full dekning", noe som ifølge dokumentasjonen i tilsynet eksempelvis kan medføre enkeltvedtak om et samlet antall timer med pedagog og assistent på 14-16 uketimer.

Ifølge Utdanningskontoret hos Fylkesmannen i Vest-Agder innebærer tilsynet som ble gjennomført i 2008 at Fylkesmannen har instruert PPT om å anbefale et konkret omfang på den spesialundervisningen som tilrås.

## 2.2 Forskning: Tilpasset opplæring versus spesialundervisning

### 2.2.1 Begrepene: Ulik forståelse og praksis

Prinsippet om tilpasset opplæring har blitt styrket gjennom de siste skolereformene. Men hva innebærer egentlig begrepet "tilpasset opplæring"? Det er ulike syn på dette, og Bachmann og Haug fikk i 2006 i oppdrag å sammenfatte forskning om tilpasset opplæring. Innledningsvis pekes det i denne rapporten på et skille i faglitteraturen, mellom en *smal* og en *vid* forståelse av tilpasset opplæring:

- Den smale forståelsen er gjerne at tilpasning er ulike former for konkrete tiltak, metoder og bestemte måter å organisere opplæringen på ("instrumentell" forståelse). De kan iverksettes direkte, og de kan registreres. En slik tilnærming fører ofte til at det settes i gang tiltak overfor enkelte elever, med sikte på å gi dem en god opplæring. Disse tiltakene innebærer i mange tilfeller spesialundervisning etter kapittel 5 i opplæringsloven.
- Den vide forståelsen av tilpasset opplæring er mer å oppfatte som en *pedagogisk plattform* som skal prege hele skolen og all virksomhet der. Da er måten undervisningen blir organisert og gjennomført på alene ikke et tilstrekkelig, eller sikkert nok, kriterium for om opplæringen er tilpasset eller ikke. Tilpasset opplæring kan derfor ikke utføres av den enkelte lærer mot den enkelte elev, men er et prinsipp i skolen, som innebærer at en i felleskap må sette mål og arbeide i samme retning for å kunne tilrettelegge for elevenes læring. Det kreves en mer omfattende og overordnet strategi for skolen og virksomheten som helhet, med det som utgangspunkt at alle elever skal få en så god opplæring som mulig. Det er verdt å merke seg at den vide forståelsen har en politisk opprinnelse, noe som innebærer at den har politiske spenninger knyttet til seg.

**Tabell 2.1** Tilpasset opplæring i smalt og vidt perspektiv (Nordahl & Hausstätter 2009:50)

<b>Smalt perspektiv på tilpasset opplæring</b>	<b>Bredt perspektiv på tilpasset opplæring</b>
Individualisering av opplæring ved individuelle utviklingsplaner, arbeidsplaner, læringsstiler, ansvar for egen læring, ulik gruppeinndeling, steg-ark, mappevurdering.	Vektlegging av inkludering og sosial deltagelse for alle elever.
Nivådifferensiering, spesialundervisning, segregering	Fokus på kollektive tilnærminger i undervisningen i tillegg til individuell tilpasning.
Fokus rettes på <i>den enkelte elev</i> når eleven har problemer i skolen.	Utvikling av en samarbeidsorientert skolekultur.
Fokus på indre motivasjon.	Elevenes problemer i skolen settes inn i en <i>kontekstuell</i> sammenheng der fokus rettes på læringsmiljøet og undervisningen
Vektlegging av individet framfor fellesskapet.	Fokus på både indre og ytre motivasjon
Flertallet av lærere fortolker tilpasset opplæring smalt.	Vektlegging av struktur og tydelighet i undervisningen

I tillegg til at det i faglitteraturens ikke er konsensus når det gjelder forståelsen av begrepet tilpasset opplæring, er det problematisk at forskningen gir relativt få holdepunkter for hvordan det tenkes at tilpasset opplæring skal foregå i praksis. Dette gjenspeiles i lærernes praksis (Bachmann & Haug 2006:44): I en undersøkelse gjort i forhold til M87 finner forskerne at lærerne slutter seg til tilpasset opplæring (Skaalvik & Fossen, 1995). Samtidig registrerer de at de samme lærerne har svært ulike oppfatninger av hvor stort behovet for tilpasning er, om det er ønskelig, hva det går ut på, hva formålet er osv. Begrepet blir med andre ord forstått forholdsvis ulikt, og det påvirker også lærernes praktisering av tilpasset opplæring, som blir nokså ulik. Mange av dem differensierer mindre enn de selv mener det er behov for. Differensieringen er ofte spontan og ikke planlagt, og gjelder først og fremst elever som har spesielle behov, men også de svært flinke elevene. Tilpasningen er kvantitativ ut fra en felles instruksjon eller introduksjon, der elevene løser ulike mengder med oppgaver og oppgaver av ulik vanskegrad.

Videre er det interessant å merke seg et det er betydelige forskjeller mellom forskjellige kommuner når det gjelder andel elever som får spesialundervisning. En forklaring på dette kan være at forskjellene i omfang ikke reflekterer realitetene i skolenes pedagogiske praksis i kommunene (Bachmann & Haug 2006:68): Noen skoler har satset utelukkende på tiltak knyttet til enkeltvedtak, mens andre skoler i større grad setter inn tiltak som fleksibel bruk av delingstimer<sup>5</sup>. Omfanget av disse varierer også mye. I disse sistnevnte skolene vil da elevene i langt mindre grad få enkeltvedtak. Om innholdet og arbeidsmåtene i spesialundervisningen er forskjellig fra det som skjer når det brukes delingstimer, er et interessant spørsmål. Fylling fant ulik organisering i skolene i noen kommuner, men i praksis var undervisningen nokså lik. Det er med andre ord et interessant forskningstema å studere hva reduksjonen i omfanget av spesialundervisningen faktisk fører til av endret aktivitet ved skolene. Blir konsekvensen det vi kan kalle "skjult spesialundervisning" for en liten gruppe, eller blir hele virksomheten lagt totalt om for alle? En studie av en skole der de la om virksomheten fra spesialundervisning til tilpasset opplæring viser at verken elevene eller deres foreldre kunne registrere noen endring. Skolen var som før, slik de opplevde det.

Med andre ord, det er indikasjoner i forskningen på at reduksjonen av omfanget av spesialundervisning flere steder ikke fører til noen omfattende endring i skolenes organisering og gjennomføring av opplæringen. I stedet organiseres undervisningen et stykke på vei som om den var spesialundervisning, men under en annen overskrift.

---

<sup>5</sup> Se artikkelen "Forvaltningsregime og skolepraksis", som er et av vedleggene i Fylling 2008.



## 2.2.2 Sammenheng: kvalitet på ordinær tilpasset opplæring vs. behov for spesialundervisning?

Gitt denne forvaltningsrevisjonens innretning, er det svært viktig å se nærmere på eventuelle sammenhenger mellom tilpasset opplæring på den ene siden og spesialundervisning på den andre. I sin kommentarutgave til opplæringsloven skriver Helgeland at dersom den ordinære undervisningen blir dårligere, øker mengden av spesialundervisning (Helgeland 2006:173). Tilsvarende understreker Midtlyngutvalget i avsnitt 2.4 i NOUen *Rett til læring* at

*Når kvaliteten på den vanlige opplæringen øker, øker utbyttet for alle som er involvert. Det reduserer dermed behovet for ekstra tiltak og for særskilte tiltak som spesialundervisning. Når kvaliteten på den ordinære opplæringen går ned, øker behovet for ekstra tiltak og for spesialundervisning.*

Videre kan vi i Utdanningsdirektoratets veileder for spesialundervisning (Udir 2009:-55), i forbindelse med sammenhengen mellom PPTs individrettede og systemrettede arbeid, lese

*Opplæringsloven understreker PP-tjenestens tosidige arbeidsoppgaver: PP-tjenesten skal både sørge for at det blir utarbeidet sakkyndig vurdering når loven krever det, og tjenesten skal bistå skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov, jf. § 5-6 annet ledd. Sistnevnte betegnes ofte som PP-tjenestens systemrettede arbeid.*

*Det er nær sammenheng mellom det individrettede og det systemrettede arbeidet. Tjenesten kan for eksempel gi råd både på individuelt og på generelt grunnlag om hvordan man kan avhjelpe vanskene elevene har innenfor det ordinære opplæringstilbudet. Å forbedre det ordinære opplæringstilbudet, blant annet gjennom generelle styrkingstiltak, kan også bidra til å forebygge vansker av ulik art og dermed redusere behovet for spesialundervisning.*

Man må legge til grunn at både Helgeland, Midtlyngutvalget og Utdanningsdirektoratet tar utgangspunkt i forskning, og i sin gjennomgang av forskning om tilpasset opplæring peker Bachmann & Haug på den såkalte komplementaritetsteorien, som handler om at kvaliteten på den vanlige opplæringen står i et bestemt forhold til behovet for spesialundervisning. Når kvaliteten på opplæringen er god, fører det til langt mindre behov for spesielle tiltak, enn når kvaliteten på den vanlige opplæringen er dårlig. Skaalvik (1999) og Nordahl (2000) bekrefter ifølge Bachmann & Haug langt på vei dette poenget. Langfeldt (2005) formulerer det samme funnet på en annen måte: undervisningen framstår som et medium for produksjon av forskjeller i prestasjoner.

Imidlertid er det nødvendig å presisere bildet av den omvendt proporsjonale sammenhengen som synes etablert mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning noe. En rapport som oppsummerer "Modellprosjektet"<sup>6</sup> konkluderer med at dette

---

<sup>6</sup> "Modellprosjekt om tilpasset opplæring og spesialundervisning" var et utviklingsprosjekt i 10 kommuner og 3 fylkeskommuner i fylkene Finnmark, Møre og Romsdal, Rogaland og Akershus i perioden 2003-2006. Bakgrunnen var et ønske om å utvikle nye modeller om ressursbruk og ressursfordeling som reduserer omfanget av spesialundervisning samtidig som de sikrer et kvalitativt godt opplæringstilbud.

forholdet ikke uten videre er omvendt proporsjonalt, men at det i praksisfeltet finnes et komplisert forhold mellom de to begrepene, der det er en uklar sammenheng mellom økt tilpasning og reduksjon i omfang av spesialundervisning (Fylling & Rønning 2007). Rapporten om Modellprosjektet viste at tiltak som tar sikte på å endre den ordinære opplæringen slik at den blir bedre tilpasset den enkelte elev ikke uten videre er omvendt proporsjonalt, og dermed ikke nødvendigvis reduserer rekruttering til spesialundervisning. Dette forklares ved at en rekruttering til spesialundervisning følger noen andre mønstre og dekker noen andre behov enn de man nødvendigvis fanger opp ved større grad av tilpasning i ordinær opplæring. Det pekes på at spesialundervisningen som institusjon har historiske, kulturelle, ressursmessige, rettighetsmessige, kompetansemessige og organisatoriske særtrekk, som det tar tid å endre på.

Det synes likevel klart at det over tid vil skje en gjensidig påvirkning mellom den ordinære opplæringen og spesialundervisningen. Det er eksempelvis registrert at det over tid er skjedd en forskyvning i retning av at andelen av tildeling til de som tidligere fikk 1-75 elevtimer, nå får dekket sine behov for støtte innenfor den ordinære rammen for tildeling, og at det i større grad prioriteres å gi spesialundervisning for elever med større og mer sammensatte vansker (Solli 2008: 20). Flere peker imidlertid på at en større og mer strukturell endring i spesialundervisningen vil være avhengig av tilsvarende strukturelle endringer i hele skolesystemets syn på generelt tilpasset opplæring (Fylling & Rønning 2007; Solli 2008)

I kjølvannet av revisjonens gjennomgang av dokumenter til Stortinget, veiledere og forskning finner vi det rimelig å oppsummere sammenhengen mellom (a) *tilpasset opplæring* og (b) *spesialundervisning* på følgende måte:

- Behovet for spesialundervisning henger sammen med ressurstildelingen til den ordinære undervisningen. Det synes klart at dersom det ordinære undervisningstilbudet (generelt tilpasset opplæring) over tid svekkes, øker behovet for spesialundervisning.
- En styrking av det ordinære undervisningstilbudet (tilpasset opplæring) fører ikke nødvendigvis til en reduksjon i etterspørselen etter spesialundervisning, selv etter en økning i spesialundervisningen som følge av svekket ordinært undervisningstilbud. I dette avsnittet har vi sett at dette til dels har årsaker av institusjonell karakter.

### 2.2.3 Motstridende signaler fra sentralt politisk hold?

Tilpasset opplæring er, som mange andre begreper innenfor utdanningen, først brukt i politiske sammenhenger. Slike begreper er en stor utfordring både for forskningen og for den pedagogiske praksis.

Kunnskapsløftet har som et av sine overordnede mål å sørge for at omfanget av tilpasset opplæring øker ut fra et klart ønske om at flere elever skal prestere faglig bedre enn de gjør i dag. Bakgrunnen for denne satsingen på tilpasset opplæring, er i første omgang å finne i Stortingsmeldingen "*Kultur for læring*" (St.meld. nr. 30 (2003-2004)). Her forklares de store forskjellene i læringsutbytte mellom elever og de systematiske forskjellene i elevprestasjoner ut fra kjønn, og sosial og etnisk bakgrunn med mangelen på tilpasset opplæring. Det ble videre pekt på at skolene der disse forskjellene er små, har lyktes bedre med denne tilpasningen.

Denne analysen samsvarer med tilrådinger fra Kvalitetsutvalget (NOU 2003:16). Utvalget mente at en elevs rett til ekstra ressurser til spesialundervisning basert på en sakkyndig utredning er en barriere i forhold til inkludering. Forklaringen deres var at det gjør det mindre nødvendig for skolen å tilpasse undervisningen, til den enkelte og til hele elevpopulasjonen. Utvalget foreslo derfor

- å forsterke retten til tilpasset opplæring, og
- å ta bort retten til spesialundervisning

Debatten omkring forslagene avslørte at det pågår en maktkamp i det spesialpedagogiske feltet (Markussen et. al 2007:5). Forslaget om spesialundervisningen ble ikke ført videre. Ifølge NIFU-STEP-rapporten "*Inkludert eller segregert*" (Markussen et. al 2009:16) sluttet de fleste aktørene opp om de faglig-pedagogiske begrunnelsene for forslaget. Motargumentene som ble ført i marken var på den annen side av juridisk og økonomisk karakter: (i) Det er nødvendig å beholde bestemmelsene om spesialundervisning for å ivareta rettssikkerheten til disse elevene. (ii) Det er nødvendig å beholde bestemmelsene om spesialundervisning for å sikre at ikke pengene til spesialundervisning forsvinner inn i andre budsjettposter.

Imidlertid fikk Kvalitetsutvalget støtte i sitt syn på at omfanget av spesialundervisning i enkelte kommuner er høyere enn det burde være, og på at den tilpassede opplæringen bør styrkes. Den sterke vekten på tilpasset opplæring ble i så måte en del av Kunnskapsløftet. Med andre ord er det relativt klart at signalene fra sentralt politisk hold er doble: "Fortsett som før – men vi vil ha mindre spesialundervisning". Lovens paragraf om spesialundervisning beholdes, men samtidig understreker Regjering og Storting at andelen som får spesialundervisning skal ned og at det skal satses ekstra på tilpasset opplæring.

Det er avslutningsvis verdt å merke seg to av forslagene til Midtlyngutvalget i NOUen *Rett til læring* fra 2009 (se kapittel 14):

- *Retten til spesialundervisning erstattes av en rett til ekstra tilrettelegging i opplæringen. Denne retten utløses når eleven ikke har tilfredsstillende læringsutbytte og omfatter personellressurser, materielle ressurser og organisatoriske tiltak.*

- *Dersom det er klart hvilken tilrettelegging det er behov for og skole, foresatte og PP-tjenesten er enige om tiltakene, kan vedtak om ekstra tilrettelegging i opplæringen fattes uten sakkyndig vurdering.*

Når det gjelder økonomiske konsekvenser av de overnevnte forslagene hevder Midtlyngutvalget i avsnitt 19.1 følgende:

*På lengre sikt vil en realisering av utvalgets forslag kunne bety mindre utgifter for samfunnet totalt sett, i form av bedre læringsresultater og mindre behov for kostbare tiltak som i dag går til å kompensere i etterkant for systemfeil og svikt i utdanningssystemet.*

Og i slutten av avsnitt 19.2:

*Det er gjennom å forbedre de allmenne tilbudene at mange av barna og de unge med særskilte behov best blir hjulpet. Lykkes vi ikke med det, vil behovet for ressurser til ekstra tilrettelegging øke ytterligere.*

Så vidt revisjonen kan se, tyder forslagene i NOUen "Rett til læring" på at det ligger an til omkamp i skole-Norge når det gjelder den individuelle juridiske retten til spesialundervisning.

### 3 DOKUMENTANALYSE: RESSURSTILDELINGSMODELLEN FOR NÆRSKOLENE

Kommende års budsjetttramme for skolesektoren vedtas av bystyret i budsjettmøtet i desember. Skolekontoret foretar deretter en fordeling av budsjetttrammen til den enkelte nærskole basert på ressurstilodelingsmodellen for nærskolene. Dette budsjett-skrivet<sup>7</sup> sendes ut til skolene i januar for inneværende budsjettår.

I dette kapittelet ser vi nærmere på gjeldende ressurstilodelingsmodells oppbygning i avsnitt 3.1 og historikk i avsnitt 3.2.

#### 3.1 Synkron gjennomgang: Ressurstilodelingsmodellens oppbygning<sup>8</sup>

Ressurstilodelingsmodellen som per i dag gjelder i grunnskolevirksomheten ble innført fra skoleåret 2006/07 (med overgangsordning første året). Målsetting var at den nye modellen skulle:

- Oppfattes som rettferdig
- Gi gode styringsmuligheter og være forutsigbar
- Bidra til å skape muligheter for et likeverdig opplæringstilbud
- Håndtere aktivitetsendringer gjennom året og styre ressurser der behovene er
- V re enklere å administrere og kunne tilpasses endrede rammeforutsetninger

I tillegg er det en uttalt ambisjon at modellen skal

- Gi incentiver og *ikke stimulere til utilsiktede/uheldige virkninger*

Dette forvaltningsrevisjonsprosjektet illustrerer imidlertid hvor vanskelig det er å unngå uheldige bivirkninger når en stor og komplisert sektor skal tildele ressurser etter standardiserte kriterier.

Ressurstilodelingsmodellen baserer seg på fire hovedkriterier, jf. avsnitt 3.1.1-3.1.4 nedenfor:

#### 3.1.1 Grunntildeling (administrativ / merkantil ressurs, l nnsutjevningssressurs og særskilt tildeling)

Grunnbeløpet kan ses på som en grunnkostnad ved å opprette eller drive en enhet. Grunntilodelingen skal dekke (a) *administrative/merkantil ressurs*, (b) *l nnsutjevningssressurs*, og (c) *særskilt tildeling* pr. skole (første året var det i tillegg en overgangsordning som innebar at ingen skole skulle tjene/tape mer enn 5 pst. i forhold til gammel modell)

<sup>7</sup> Merk at skolene selv må artsfordele den tildelte rammen.

<sup>8</sup> Dette avsnittet tar utgangspunkt i avsnitt 3.2 *Tilodelingsmodellen for grunnskolevirksomheten* i revisjonens rapport * konomistyringen ved Krossen skole og skoledirekt rens tilodelingsrutiner* fra oktober 2009

(a) Satsen for administrativ/merkantil ressurs ("fast grunnbeløp") er (ca. 68 mill kroner i 2010):

- Barneskoler (1-4) og (1-7) : kr 1.824.000
- Ungdomsskoler (1-10) og (8-10) : kr 2.040.000

Lønn til rektorene ligger ifølge skolekontoret inne i grunntildelingen og rammen for nærmiljøskolene.

(b) Lønnsutjevningsressursen går ut på at 75 pst. av lønnsulikhetene jevnes ut. Det betyr eksempelvis at en skole med lønnskostnader høyere enn gjennomsnittet får kompensert 75 pst. av lønnsdifferansen i forhold til gjennomsnittslønnen.

(c) Den særskilte tildelingen pr skole gjelder tildelinger som for eksempel internleie av gymsal, øremerkede tilskudd og varige nødvendige tilskudd til enkeltskoler.

### 3.1.2 Elevtildeling (*aktivitetsbasert tildeling*)

Elevtildelingen utgjør den største ressursgruppen og skal sikre at skolene har ressurser som står i forhold til den aktiviteten skolene har. Totalt fordeles omlag 426 mill kroner i 2010 med utgangspunkt i en sats per elev gjennom elevtildelingen. Satsene prisjusteres hvert år. Satsene for 2010 utgjør:

- Småskoletrinnet 1-4) : kr 38.698
- Mellomtrinnet (5-7) : kr 42.717
- Ungdomstrinnet (8-10) : kr 46.614

Elevtildelingen kan bli justert 3 ganger pr år (januar, august og oktober) basert på endringer i antall elever. Skolene har dermed en "aktivitetsbasert ressurstilodelingsmodell".

### 3.1.3 Driftstildeling (*drift bygg / indre vedlikehold, renhold*)

Driftstildelingen gir en ramme til (a) byggrelatert drift / vedlikehold (ca. 11 mill kr) og (b) renhold (ca. 47 mill kr).

(a) Tildelingskriteriet til byggrelatert drift / indre vedlikehold vektet 50 pst. i forhold til kvadratmeter og med 50 pst. i forhold til antall elever. Dette skal dekke bl.a. vaktmesterkostnader, kommunale avgifter mv.

(b) Renhold tildeles særskilt i henhold til dagens normalbudsjett for renhold.

### 3.1.4 Likeverdighetsressurs (sosioøkonomisk tildeling, S-timer og M-timer)

*Likeverdighetsressursen* skal bidra til at skolene får likeverdige muligheter til å gi tilpasset opplæring, spesialundervisning og særskilt norskopplæring til minoritetspr kklige. Denne tildelingen består av (a) *sosioøkonomisk tildeling* (ca. 17,1 mill kr), (b) *særskilt tildeling til S-timer* (ca. 26,8 mill kr) og (c) *særskilt tildeling til M-timer* (ca. 16,5 mill kr).

(a) Den sosioøkonomiske tildelingen skjer etter sosioøkonomisk kriterier (indeks fra 0,4 til 2,6). Beregningen av levek rindeksen som brukes i skolenes ressurstilodelingsmodell bygger på (i) *fors rgerstatus / familiestruktur*, (ii) *stabilitet i boområdet / utflytting* og (iii) *utdanningsnivå*. Beløpet blir beregnet på følgende måte: elevsats x antall elever x indeksen. Hensikten med denne tildelingen er å gi noe mer ressurser til skoler som har elever med større behov for sosiale tiltak, leksehjelp, arbeid med hjelpeapparat og lignede.

(b) Fordelingen av den særskilte tildelingen til S-timer (ca. 26,8 mill kr) skjer ved direkte fordeling ved saksbehandling av sentral reserve basert på enkeltvedtak. Tilsvarende dagens tildeling til elever med "behov for tilnærmet full dekning". Ved innføring av modellen var det i overkant av 100 elever med enkeltvedtak, og pr dato er det ca. 280 elever som deler på denne "potten". Utgifter som overstiger tildelingen til S-timer må dekkes av ordinær ramme.

(c) Den særskilte tildeling til M-timer (ca. 16,5 mill kr) fordeles på skolene etter faktisk antall M-elever. Dersom statstilskuddet til M-elever innlemmes i kommunens rammetilskudd vil disse midlene bli fordelt sosioøkonomisk etter andel minoritetspr kklige.

### 3.1.5 Øvrige tildelinger til skolene

Over skolekontorets sentrale budsjett dekkes utgifter blant annet til (merk at listen ikke er uttømmende):

- energi (ca. 14,5 mill kr),
- skoleskyss (ca. 9 mill kr),
- IT-drift (ca. 6 mill kr til elev og l rerer pc'er),
- sentral lønnsjustering
- seniortiltaksmidler (ca. 6,3 mill kr til redusert leseplikt for lærere over 55 år).

### 3.1.6 Tildelinger i skoleetaten som ikke omfattes av ressurstilodelingsmodellen for nærskolene

Om lag 71 pst. av skoleetatens samlede budsjett på 871,4 mill. kr tildeles til grunnskoletjenesten gjennom ressurstilodelingsmodellen. Følgende tildelinger i skoleetaten omfattes på den annen side *ikke* av ressurstilodelingsmodellen for grunnskolene:

- Administrative tjenester og sentrale avsetninger
- Midler til spesielle tjenester (PPT, Pedagogisk senter)

- Spesialavdelingene på Krossen og Hellemyr
- Skolefritidsordningen (SFO)
- Kongsgård skolesenter (voksenopplæring)
- Mottakskolen og morsm lsoppl ringen
- Alternative skoletilbud
- Leirskole
- Sv mmeundervisning



## 3.2 Diakron gjennomgang: Ressurstilodelingsmodellens historikk

### 3.2.1 1998: Ny modell for tildeling av timeressurser

Mot slutten av 1990-tallet gikk utviklingen i retning av økt selvstyre på den enkelte skole, og i 1998 ble det vedtatt en modell for tildeling av timeressurser til grunnskolen i Kristiansand som i større grad tok hensyn til denne utviklingen. Modellen ble innført fra skoleåret 1999/2000, jf. sak 104/1998 i Oppvekststyret.

- Som tidligere skulle tildelingen av såkalt *pedagogiske grunnressurser* baseres på skolens (a) *klassetall*, (b) *elevtall i klassene* og (c) *lovpålagte / avtalefestede ressurser*. I tillegg tildeles det (d) en *ressurs til assistent / miljøarbeider* med utgangspunkt i en faktor per elev og (e) en *ressurs til spesialundervisning* fordelt i lys av PPTs sakkyndige vurdering. Det er verdt å merke seg at forslag om å fordele ressurser med utgangspunkt i sosioøkonomiske kriterier *ikke* fikk tilslutning.
- I motsetning til tidligere innebar det nye tildelingsregimet at skolene skulle få en ressurser per elev til *individuell tilpasset undervisning* som skulle hentes fra S-timer. Videre skulle vedtaksmyndighet for enkeltvedtakene om spesialundervisning etter sakkyndig vurdering, som tidligere var plassert hos skolesjefen, nå delegeres til rektor. Dette ble begrunnet med at skoleetaten sentralt etter hvert behandlet mer enn 600 søknader om ekstraressurser. I tillegg til at dette la beslag på skoleetatens ressurser, førte lang saksbehandlingstid til at skolene fikk ressursoversikten sent.

Noe av bakgrunnen for endringen av tildelingsmodellen var en oppfatning av at et betydelig antall elever som fikk spesialundervisning etter sakkyndig vurdering trolig kunne vært like godt hjulpet på annen måte. Ifølge bakgrunnsnotatet for den nye tildelingsmodellen kunne disse elevene sannsynligvis benyttet vanlig lærerkompetanse og fått undervisning basert på andre ressurser enn S-timer, noe som i tillegg ville bidra til å redusere antall elever som ble klienter hos PPT.

Samtidig påpekes det at antall enkeltsaker som fordrer sakkyndig vurdering bidrar til at PPTs ressurser båndlegges slik at det blir små muligheter til veiledning og systemarbeid på skolene. Særlig ble det oppfattet som et problem at PPT ikke fikk tid til å drive systemrettet arbeid mot de elevene som fikk individuelt tilpasset undervisning. Det ble påpekt at dette i sin tur kan øke behovet for spesialundervisning fordi skolene ikke får hjelp til å tilpasse undervisningen godt nok. I tillegg ble det pekt på at det var fare for en dynamikk som flytter elever fra gruppen som skal ha individuelt tilpasset undervisning til gruppen som skal ha spesielt tilpasset undervisning, da sistnevnte gruppe *utløste S-timer*.

#### **REVISJONENS KOMMENTAR:**

Oppsummert ser vi med andre ord at bekymringen som ligger til grunn for dette forvaltningsrevisjonsprosjektet, gjorde seg gjeldende allerede f r årtusenskiftet. På den ene siden er det verdt å merke seg at begrepet "individuell tilpasset undervisning" slik det ble brukt i Kristiansand på denne tiden er knyttet opp mot den *smale* forståelsen

av begrepet tilpasset opplæring, jf. avsnitt 2.2.1: det er klart at den tilpassede opplæringen var på denne tiden ikke å betrakte som en pedagogisk plattform som skulle prege hele skolen. Snarere var det slik at skolene ble pålagt å

*føre oversikt over hvilke elever som benytter ressursen [ressurs til individuelt tilpasset undervisning], og hvor mye den enkelte benytter. Oversikten skal sendes til skoleetaten etter hvert skoleår.*

På den andre siden er rapporteringen om hvordan de forskjellige skolene benyttet den flatt tildelte ressursen til individuelt tilpasset opplæring svært interessant, fordi den bidro til å synliggjøre at sosioøkonomiske kriterier hadde noe for seg: skolene rapporterte om bruk av ressurser på et felt hvor de ikke hadde informasjon om hva andre skoler gjorde, og hvor de i utgangspunktet heller ikke hadde økonomisk incentiv til tendensiøs rapportering - ressursen ble jo delt ut flatt. En analyse av datasettet på distriktsnivå viste at profilen som avtegnet seg i høy grad var i overensstemmelse med barnevernstjenestens distriktsvise profil. Dette er en klar indikasjon på at belastningene på den enkelte skole reelt sett måtte ses i lys av den sosioøkonomiske sammensetningen av elevmassen.

### **3.2.2 Justering 2002: Tildeling av ekstraressurser og ressurser til spesialpedagogiske tiltak**

I januar 2002 slås det i notat til Oppvekststyret, jf. saksnummer 200107081, fast at

*Det kan virke som om modellens svakhet vant over modellens styrke. Det vil si at den muligheten som lå i modellen for inflasjon i antall S-elever, slo til.*

Målsettingen med å justere modellen noe med virkning fra skoleåret 2002/03 var derfor at det skulle bli færre elever med sakkyndig uttalelse, enkeltvedtak og individuell opplæringsplan (IOP). Dette skulle føre til at skolene og PPT kunne arbeide mer elevrettet i forhold til de elevene som trenger mye hjelp og tiltak. Samtidig skulle skolene få ekstraressurser til elever som trenger ekstra tilpasning / hjelp.

Nedenfor oppsummeres de viktigste forslagene til vedtak:

- 1. Skolene får en samlet ekstraressurs. Ressursene skal gå til spesialundervisning, tilpasset opplæring og til å administrere spesialundervisningen. Det forutsettes at skolene ser bruken av alle skolens ressurser samlet.*
- 2. Skolene får en ekstraressurs når det etter sakkyndig uttalelse viser seg at de har elever som trenger full dekning eller tilnærmet full dekning. Det forutsettes at denne ekstraressursen samordnes med skolens øvrige ressurser for å dekke disse elevenes behov i størst mulig grad.*
- 5. I tillegg til den beredskap skolene selv må sette av, har skoleetaten en liten beredskap i forhold til kriser og uforutsette ting.*
- 6. Hvis foresatte anker på enkeltvedtak som rektor har fattet, må skolen dekke anken innenfor eget budsjett.*

7. De sakkyndige uttalelsene fra PPT skal ikke angi timetall, men angi elevens behov for opplæring. (Under forutsetning av at departementet godkjenner ordningen.)
8. Når rektor fatter enkeltvedtak, skal enkeltvedtaket vise det antall timer eleven får til spesialundervisning, sammen med de andre kravene til enkeltvedtaket.

I notatet kommenteres PPTs rolle på følgende måte:

*PPT vil fortsatt ha utfordringen med hva som er et spesialpedagogisk behov eller ikke. Tjenesten vil også i større grad ha som utfordring å ikke bidra til feilaktig individualisering av problemer. Der hvor problemet kanskje er manglende tilrettelegging av undervisningen, skal ikke eleven belastes med at det er han som er problemet.*

*PPT må motvirke at spesialundervisning brukes til å segregere elever på skolen. Fokus for alt sakkyndighetsarbeid må være inkludering. For å klare dette må PPT se mer enn eleven. De må se eleven i sin sammenheng, i klassen, sammen med ulike lærere, se læringsopplegget, hvordan differensieres opplæringen i klassen.*

*Det er derfor nødvendig at PPT f r frigjort ressurser slik at de kan ha tid og anledning til å sette seg inn i elevens totale opplæringssituasjon. Dermed kan PPT også aktivt være med å endre opplæringen der en ser behov for det. Ved at PPT prioriterer slik, vil de kunne bidra til en bedre undervisning for flere elever og flere elever kan få en inkluderende opplæring. PPT og skole vil også få tid til å samarbeide rundt/om elever/klasser slik at begge parter kan bygge opp kompetanse.*

### **REVISJONENS KOMMENTAR:**

**a)** Revisjonen oppfatter justeringen av tildeling av ressurser til spesialpedagogiske tiltak på følgende måte:

- mens det tidligere fulgte ekstra ressurser med *alle* vedtakene om spesialundervisning (det vil i Kristiansand kommunes tilfelle grovt sett si 5-7 pst. av elevmassen),
- skal det med etter endringene av ressurstilodelingsmodellen i 2002 *kun* følge med ekstra ressurser til den tyngste kategorien elever som i henhold til PPTs sakkyndige vurdering har behov for "tilnærmet full dekning". I 2002 anslo skolekontoret at i overkant av 1 pst. av elevmassen ville komme inn under denne kategorien. Resurser til spesialundervisning som ikke gjelder elever med behov for full dekning må fra skoleåret 2002/03 hentes fra allerede tildelt ramme, jf. vedtakets første punkt.

Med andre ord, etter revisjonens skjønn innebærer endringen av ressurstilodelingsmodellen fra skoleåret 2002/03 at potensialet for inflasjon forskyves, fra hele gruppen av elever med spesialundervisning, til gruppen elever med behov for såkalt tilnærmet full dekning. Begrunnelsen for at skoleetaten etter justeringen av tildelingsmodellen kunne håpe at samlet antall elever som fikk spesialundervisningen etter kapittel 5 i Opplæringsloven ville avta, var at spesialundervisning ble mindre attraktivt fordi kun de mest omfattende enkeltvedtakene ville utløse ekstra ressurser.

**b)** Dersom en anke vedrørende et enkeltvedtak fikk medhold, ble det til og med skoleåret 2001/02 utløst ressurser fra en sentral pott. Det at rektor fra skoleåret 2002/

03 måtte dekke anker på enkeltvedtak som får medhold innenfor eget budsjett, bidro til en kraftig reduksjon i antall klager. Det synes klart at når eventuelle ekstra ressurser til en elev må hentes fra egen ramme, noe som i praksis betyr at andre elever fra samme skole må få mindre hvis en elev skal få mer ressurser til spesialundervisning, er det vanskeligere for foresatte å få gehør for eventuell klage på enkeltvedtak.

**c)** PPTs praksis, som fra skoleåret 2002/03 innebar at den sakkyndige vurderingen ikke anga omfang, kan også ha bidratt til reduksjon i antall klager. Grunnen er at når den sakkyndige vurderingen ikke foreskriver omfang, blir det vanskelig å vite om enkeltvedtaket er i tråd med den sakkyndige vurderingen. Per i dag må PPT beskrive omfang i den sakkyndige vurderingen, jf. avsnitt 2.1.3 - 2.1.5.

Når det gjelder PPTs rolle, legges det på den ene siden vekt på at PPT ikke må bidra til feilaktig individualisering av problemer og segregering. På den andre siden synes PPTs systemarbeid på dette tidspunktet til dels å foregå på ad hoc- basis. Først når LP-modellen (Læringsmiljø og Pedagogisk analyse) introduseres i 2006 får man et klarere bilde av gevinsten ved å flytte deler av PPTs ressurser *fra* sakkyndig utredning etter at problemet har oppstått *til* forebyggende systemarbeid med fokus på læringsmiljø. Så vidt er revisjonen kan se er det først når verktøy ala LP-modellen implementeres i enkelte skoler at den *vide* forståelse av begrepet tilpasset opplæring, jf. avsnitt 2.2.1, får fotfeste i Kristiansandsskolen.

### **3.2.3 2006: Ny ressurstildelingsmodell for skolene i Kristiansand**

Til og med skoleåret 2005 / 06 hadde skolene i Kristiansand en ressurstildelingsmodell som i hovedsak baserte seg på tildeling i forhold til antall klasser. Modellen var svært kompleks og forutsatte en detaljert lønnsbudsjettering på ansattnivå. I tillegg til at ressurstildelingsmodellen baserte seg på flere forutsetninger som ikke lengre var aktuelle, var den (a) lite forutsigbar, (b) den tok ikke hensyn til aktivitetsendringer på den enkelte skole i løpet av skoleåret, og (c) den ga uforholdsmessig stor tildeling dersom klasseantallet ble oversteget.

Endringer i Opplæringsloven, blant annet knyttet til bortfall av klassebegrepet, gjorde det påkrevd å innføre en ny tildelingsmodell. Videre fikk skolene i modellen som ble vedtatt i 1998, jf. avsnitt 3.2.1, ikke lønnsbudsjettet i kroner, men i tildelte lærertimer. I 2000 ble lønnsbudsjett lagt ut til skolene. Vi fikk en overgang fra øremerking til rammebudsjett, med full frihet til å omdisponere mellom arter i budsjettet i kjølvannet av delegasjon av hele budsjettansvaret. Etter dette styrte skolene på kroner og ikke timer, og det ble nødvendig å utvikle en ny modell som tok kroner snarere enn timer som utgangspunkt. Det lå vedtak til grunn for å lage ny tildelingsmodell i Handlingsprogrammene helt fra 2003. Føringene i handlingsprogrammene gikk i hovedsak ut på å fjerne klasseressursen og å knytte størstedelen av ressurskriteriene opp mot antall elever.

Den nye modellen baserte seg på hovedkriteriene som vi kjenner fra dagens modell, jf. kapittel 3.1 samt notat til Oppvekststyret med saksnummer 200602058-1:

- I. Grunntildeling til hver skole.
- II. Elevtildeling med en sats per elev på småskoletrinnet, mellomtrinnet og ungdomstrinnet.
- III. En likeverdighetsressurs med spesifikk tildeling basert på elever med store ressursbehov. I tillegg fordeles noen ressurser sosioøkonomisk og til særskilt norsk i henhold til statlig regelverk.
- IV. Driftstildeling til renhold og bygningsmessig drift for øvrig.

Modellen ble innført fra skoleåret 2006/07 med overgangsordning første året. Merk at vurderingen da modellen ble justert våren 2007 var at virkningen av sosioøkonomiske kriterier burde økes noe.

## 4 ANALYSE AV INNSAMLEDE DATA

I dette kapittelet systematiseres og analyseres innsamlede data fra intervjuene med aktører innen skolevirksomhet, jf. avsnitt 1.4.2.

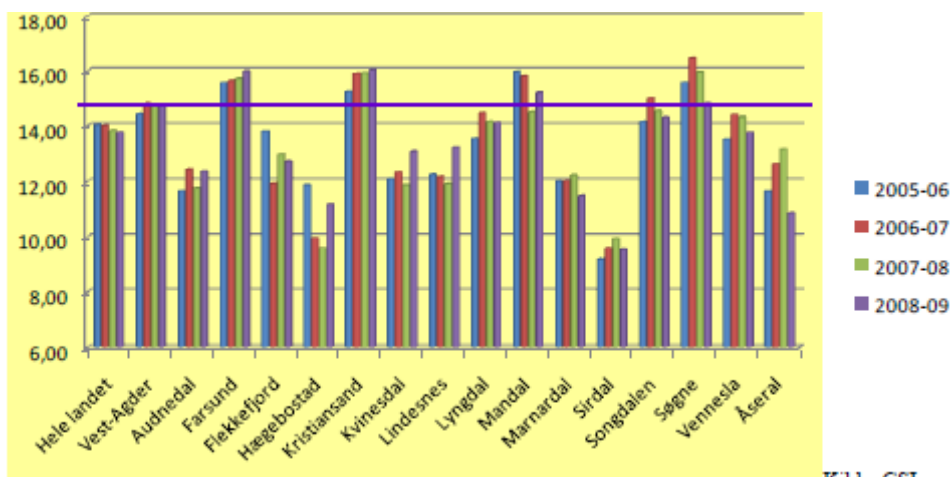
I lys av (a) revisjonens innsamlede data, (b) gjennomgangen av forskning om spesialundervisning og tilpasset opplæring i kapittel 2, og (c) analysen av ressurstilodelingsmodellen i kapittel 3, søker revisjonen her å belyse spørsmålet om årsak til og konsekvenser av økningen i antall elever i Kristiansand med såkalt "tilnærmet full dekning".

### 4.1 Årsaker til økning i antall elever med "tilnærmet full dekning"

#### 4.1.1 Ressurssituasjonen i Kristiansandsskolen: Urovekkende utvikling i Gruppestørrelse 1

Begrepet "gruppestørrelse"<sup>9</sup> ble etablert i forbindelse med at klassesdelingsregler, og dermed også klassebegrepet, ble utfaset i 2003. Gruppestørrelse viser forholdstallet mellom elevtimer på den ene siden og l rertimeverk (timer fra lærere rettet mot elever) på den andre siden. Det er verdt å merke seg at "gruppene" det vises til ikke eksisterer i skolehverdagen, men snarere er et statistisk forholdstall som viser hvor store gruppene må være dersom hver elev skal ha en lærer per time de går på skolen. Kort sagt: Gruppestørrelsen indikerer ressursmengden fra lærersiden som er rettet mot elevers undervisning, det vil si lærertettheten i undervisningssituasjonen.

**Figur 4.1** Nivå og utvikling i Gruppest rrelse1 i Vest-Agder



Kilde: GSI

Fylkesmannens utdanningskontor omtaler gruppestørrelse som et viktig analytisk og statistisk redskap for å belyse ressurssituasjon i skolene i Vest-Agder. Gruppestørrelse gir ifølge Fylkesmannen et mer realistisk bilde på situasjonen i klasserommet, slik den utvikler seg over tid, enn elever per lærerårsverk. Den sistnevnte indikatoren vil blant annet bli påvirket av utvidelse av timetallet ved reformer, men det vil være

<sup>9</sup> Gruppestørrelse 1: Samlet elevtimetall på trinn fordelt på årstimer til undervisning (unntatt morsmålsundervisning og finsk). Gruppestørrelse 2: Som gruppestørrelse 1, men det er gjort fradrag for spesialundervisning og særskilt norsk. Gammelt klassesetall er beregnet klassesetall etter de gamle klassesdelingsreglene. Kilde: GSI

misvisende å hevde at gruppedelings situasjon nødvendigvis forbedres i kjølvannet av en slik reform.

Figur 4.1 er hentet fra "Skolevinduet 2009 – Om utdanning i Vest-Agder", publisert av Fylkesmannen i Vest-Agder. Figuren viser nivå og utvikling i Gruppestørrelse 1 i Vest-Agder. Det er helt klart at de fire kommunene Kristiansand, Søgne, Mandal og Farsund kommer klart dårligst ut, med en gjennomsnittlig gruppestørrelse på rundt 16 elever. Fylkesmannen er svært tydelig på at ressurs situasjonen for undervisningen i Kristiansand over tid har beveget seg i feil retning, og dagens ressurs situasjon gir etter Fylkesmannens skjønn grunn til alvorlig bekymring.

Revisjonen har sett nærmere på utviklingen i grunnskolen i Kristiansand. Det viser seg at gruppestørrelsen har ligget på om lag 16 de seneste årene (eksl. spesialskoler), at den lå på i underkant av 15 i 2002/03, og at den var på rundt 14 fra 1998-2001. Et enkelt tankeeksperiment kan gi en indikasjon når det gjelder utviklingen i ressurs situasjonen for undervisning i Kristiansandsskolen gjennom de seneste 10 årene:

- Gruppestørrelsen på 16 i 2008/09 fremkommer ved at om lag 8 000 000 elevtimer fordeles på om lag 500 000 årstimer til undervisning.
- Med uendret antall elevtimer, hvor mye må årstimene til undervisning øke for å at gruppestørrelsen skal bli 14, slik den var ved årtusenskiftet?

**Tabell 4.1** Nødvendig økning i antall årstimer dersom gruppestørrelsen skal reduseres (gitt 8 000 000 elevtimer)

Gruppestørrelse	Årstimer til undervisning	Behov for ekstra årsverk <sup>1</sup> til undervisning
16	500 000	-
15	533 000	<b>47</b>
14	571 000	<b>101</b>

1. Det er lagt til grunn at leseplikt per lærer per år i Kristiansand i gjennomsnitt er på 709 timer. Dette er et grovt anslag basert på at skoleetaten oppgir at leseplikten i gjennomsnitt er 44 pst. av full stilling på barnetrinnet og om lag 39 pst. på ungdomstrinnet.

Med andre ord, dersom Kristiansand kommune skulle bestemme seg for å redusere gruppestørrelsen fra 16 til nivået rundt årtusenskiftet på 14 elever, ville det faktisk være behov for om lag **100**<sup>10</sup> nye lærerårsverk i kommunen. Dette tallet er etter revisjonens skjønn bemerkelsesverdig høyt, og på tross av at gruppestørrelsen ligger an til å bli noe redusert i skoleåret 2009/10<sup>11</sup>, synes utviklingen i gruppestørrelse 1 å dokumentere at situasjonen når det gjelder ressurser til ordinær undervisning i Kristiansandsskolen har forverret seg betraktelig siden årtusenskiftet. I lys av forskning på området fant vi i avsnitt 2.2.2 dekning for å anta at dersom det ordinære undervisningstilbudet (tilpasset opplæring) over tid svekkes, øker behovet for spesialundervisning. Følgelig synes det å være rimelig å anta at ressursutviklingen er en variabelene som bidrar til å forklare den generelle økningen i andel elever med enkeltvedtak,

<sup>10</sup> Gitt uendret elevtimetall. Det er videre verdt å merke seg at betraktninger rundt gruppestørrelse ikke fanger opp assistenter og andre ansatte.

<sup>11</sup> Både teller og nevner ligger an til å bidra til at gruppestørrelsen faller noe i skoleåret 2009/10: Antall elever, og dermed også elevtimer (teller) ligger an til å avta, mens lærertimeverk (nevner) ligger an til å øke noe.

fra 4,5 pst. i 1999/00 til 7,5 pst. i 2009/10. Når det gjelder økningen i elever med behov for tilnærmet full dekning spesielt, må den pressete ressursituasjonen når det gjelder l rertimeverk ses i sammenheng med ressurstilodelingsmodellen, jf. neste avsnitt, 4.1.2.

### **KOMMENTAR TIL RESSURSBRUK I SKOLESEKTOREN I KRISTIANSAND**

Merk at to observasjoner vedrørende Kristiansandsskolen ikke uten videre henger helt sammen:

- På den ene siden viser altså betraktninger omkring gruppestørrelse 1 at det siden årtusenskiftet har foregått en gradvis utarming når det gjelder ressurser til ordinær undervisning i Kristiansandskolen. Videre viser benchmarking for ASSS-kommunene at Kristiansand per i dag er blant kommunene med absolutt høyest nivå på gruppestørrelsen, samtidig som byene Bergen, Trondheim, Stavanger, Sandnes, Drammen, Bærum, i motsetning til Kristiansand, ligger på samme nivå i dag som ved årtusen skiftet (for ordens skyld nevner vi at Oslo, Tromsø og Fredrikstad har hatt en økning i gruppestørrelsen i nevnte periode på linje med Kristiansand).
- På den andre siden viser benchmarking for ASSS-nettverket at når det gjelder undervisningskostnader (det vil her si ordinær undervisning, spesialundervisning og undervisning på spesialskoler), er Kristiansand den kommunen som driver dyrest.

  prøve å belyse hvordan det kan ha seg at Kristiansand kommune har (a) færrest l rertimeverk per elevtimer (gruppestørrelse) samtidig som kommunen (b) har høyest kostnader til undervisning, er i seg selv et omfattende prosjekt som ikke kan f lgges opp i denne rapporten. Revisjonen nøyer seg derfor med å antyde noen faktorer som påvirker gruppestørrelsen<sup>12</sup>:

- Bystyrets vedtak:  kte bevilgninger / innsparingskrav kan bidra til reduksjon / økning i gruppestørrelsen fordi bevilgningene påvirker hvor mange l rertimeverk som kan tilbys. Merk at det fra 2009 til 2013 skal kuttes i underkant av 20 mill. kr i skolesektoren, og ifølge rådmannen vil en betydelig del av innsparingene måtte hentes ut på tjenesten og gjennom kutt i lærerstillinger.
- Skolestruktur: arbeidet med å bestemme den optimale skolestrukturen er komplisert og kontroversielt. Fra et rent ressursmessig ståsted synes det likevel klart at en rasjonalisert skolestruktur, i det minste i prinsippet, kan medføre at ressurser kan flyttes over mot l rertimeverk.

<sup>12</sup> Det er viktig å være klar over at årsakssammenhengene i skolesektoren er svært komplekse, og at gruppestørrelse / ressursituasjon bare er en av mange variabler som påvirker kvaliteten på tjenesteproduksjonen i grunnskolen. Eksempelvis peker Kunnskapsdepartementet på læreren som den viktigste ressursen for elevenes faglige utvikling. Videre bør det nevnes at kvalitetsbegrepet i grunnskolen i seg selv er omdiskutert, men at det i forbindelse med Kunnskapsløftet synes å ha v rt er skifte i norsk skole, fra fokus på *prosesskvalitet* ("hvordan gjennomføres undervisningen, og hva har læreren gjennomgått"), til vektlegging av *resultatkvalitet* ("hva kan eleven").



- Prioriteringer på den enkelte enhet samt læreres lønnsnivå: Rektor bestemmer i betydelig grad skolens indre organisering (eksempelvis antall basisgrupper / "klasser" og antall kontaktlærere). Organiseringen man velger internt utløser et avtaleverk i forhold til lærerne som har økonomiske konsekvenser. Ressurstilodelingsmodellen innebærer at 75 pst. av l nnsulikhetene jevnes ut, men isolert sett kan man likevel tenke seg at skolesektoren kan tilby færre l rertimeverk for en gitt ressursinnsats n r lønnsnivået er høyt (men samtidig er det klart at kvaliteten på læreren er den viktigste innsatsfaktoren for elevenes faglige utvikling).

Avslutningsvis er det verdt å spørre om Kunnskapsdepartementets svar i Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon "Riksrevisjonens undersøkelse av opplæringen i grunnskolen" (dok. 3:10 2005/06, side 10) underminerer v r påstand om at utviklingen i ressursituasjonen i Kristiansand, målt ved gruppestørrelse 1, har bidratt til presset på S-timer:

*Departementet påpeker at selv om ressurstilgangen er viktig for å skape en god skole, viser forskning at mange andre forutsetninger er sentrale. Departementet viser til komparative studier gjort nasjonalt og internasjonalt som indikerer komplekse årsakssammenhenger. Forskningsresultater fra Norge og en rekke andre land viser at den viktigste ressursen for elevenes faglige utvikling er læreren. Lærertetthet er av mer underordnet betydning, og forskningen finner derfor liten eller ingen sammenheng mellom kostnadsnivået og elevenes utbytte av opplæringen. Et mulig unntak er på de aller nederste trinnene og for spesielt utsatte elevgrupper.*

Begge unntakene hva det generelle funnet om at "lærertetthet er av mer underordnet betydning" angår slår inn med full tyngde i forhold til dette prosjektets fokus:

1. Mangel på tilpasset opplæring og enkeltvedtak / spesialundervisning handler nettopp om "spesielt utsatte elevgrupper"
2. En tolkning av den uheldige profilen i Kristiansandsskolen, med klart høyere andeler av elever med spesialundervisning på ungdomstrinnet enn på småtrinnet, kan være som følger: ressursituasjonen for ordinær undervisning (gruppestørrelse 1) er presset, noe som ifølge Kunnskapsdepartementet kan ha betydning for sm trinnelevelenes utvikling, formodentlig fordi den generelt tilpassede opplæringen f r dårligere k r. Når det i tillegg er en relativt sett liten andel av S-ressursene som brukes på småtrinnet, blir behovet for å "reparere" senere i grunnskoleløpet tilsvarende større.

#### 4.1.2 Dagens innretning av ressurstilodelingsmodellen bidrar til økningen

I NOU 2009:18 "Rett til læring" kan en på side 71 lese:

*Spesialundervisningen kan ellers være direkte økonomisk motivert, som et middel til å skaffe ekstra ressurser man tror at man ikke ville fått tilført innenfor den ordinære opplæringen. [NOUen viser til Moen, V. og A. Øie (1994)]*

I samme NOU står det på side 95:

*Skoleeier kan sannsynligvis yte viktige bidrag, ved å påse at ressursaspektet ved sakkyndighetsfunksjonen ikke blir for sterkt betont.*

Og i Stortingsmelding 30 (2003/04) "Kultur for læring" står det på side 85:

*Fra flere hold har det også blitt hevdet at modellene for tildeling av ressurser til skolene i kommunen har betydning for hvor stor andel spesialundervisning den enkelte skole har. Vedtak om spesialundervisning blir ofte brukt for å skaffe skolen mer ressurser [...].*

Revisjonen argumenterte i avsnitt 3.2.2 for at Kristiansand kommune i 2002 i betydelig grad eliminerte incentivene av ressursmessig karakter for den enkelte skole til søke spesialundervisning for sine elever da ordningen om at også enkeltvedtak om spesialundervisning i utgangspunktet skulle tas fra rammen. Imidlertid hevder vi også at potensialet for inflasjon med justeringen av tildelingsmodellen i 2002 ble forskjøvet fra hele gruppen av elever med spesialundervisning til gruppen elever med behov for såkalt tilnærmet full dekning. Med betraktelig forverret situasjon når det gjelder ressurser til ordinær undervisning, og påfølgende reduksjon i lærertetthet og tap av fleksibilitet i undervisningssituasjonen, jf. avsnitt 4.1.1, blir det enda viktigere for skolene å tilegne seg de ressursene som måtte være tilgjengelige. Konsekvensen av Kristiansandsskolens ressurstilodelingsmodell er dermed at elevene med enkeltvedtak om tilnærmet full dekning er ressursutl sere. Disse elevene l ses i en klientifisert rolle, selv om revisjonen gjennom intervjuer i skolesektoren har fått inntrykk av at problemet kan ha vel så mye med dårlig tilrettelagt undervisning   gjøre som med den individuelle eleven isolert sett.

Denne analysen er i tråd med forskning som peker på at skolene søker å løse de oppgaver de har med de ressurser som til enhver tid er tilgjengelige, enten ressursene kommer fra spesialundervisningspotten eller fra ressurser til generell styrking (Fylling 2008:120). Det synes å være en kamp om ressursene, hvor elever brukes som redskaper for å sikre ressurstilgang til skolen. I praksis viser ifølge Fylling kreativiteten   være stor når det gjelder å utnytte også individuelt tildelte ressurser på fleksible m ter. Ressursene hentes der de er, og benyttes slik skolen har behov for og mener best tjener det differensieringsbehovet man opplever. Revisjonen har i intervjuer fått inntrykk av at dette fenomenet er kjent også i Kristiansand: enkeltelever utløser S-timer, men det er kjent at skoler tar ut stordriftsfordeler dersom de har flere elever med beslektete sakkyndige vurderinger kan settes sammen i grupper. Dermed kan en andel av ressursene utløst i form av S-timer brukes til generelle undervisningstiltak. Merk at revisjonens klare inntrykk at ressursaspektet ved spesialundervisning i større grad spiller inn i skoler som jobber innenfor en smal forståelse av tilpasset opplæring enn i skoler som bevisst orienterer seg innenfor en vid forståelse av tilpasset opplæring.

Revisjonen ser at begrunnelsen for å ha en særskilt tildeling til S-timer fordelt blant elever med enkeltvedtak som anbefaler tilnærmet full dekning, i utgangspunktet er meget god:

- I. For det første kan det argumenteres for at når PPT i sakkyndige vurderinger konkluderer med at elever har behov for omfattende særskilt tilrettelegging, kan det ikke forventes at skolen skal håndtere dette innenfor sin egen ramme. Følgelig synes det rimelig med en toppfinansiering i form av S-timer.
- II. For det andre bør prinsippet om likeverdig opplæring, jf. avsnitt 2.1.2, gå i begge retninger: elever bør få likeverdig opplæring ikke bare i forhold til den generelle elevmassen på nærskolene. Også tilbudet som gis på kommunens spesialskoler bør tas i betraktning, slik at elever som etter PPTs vurdering har behov for tilnærmet full dekning f r omtrent samme tilbud enten de går på nærskole eller spesialskole. Ifølge GSI var gjennomsnittlig gruppestørrelse for nærskolene i Kristiansand i 2008/09 16 elever, mens den på spesialskolene var 3 elever. Når det i tillegg til denne indikasjonen av ressursmessig karakter er klart at den spesialpedagogiske kompetansen på spesialskolene er høyere enn på nærskolene, er det åpenbart at det er krevende å gi et like godt tilbud i nærskolene for elever med behov for tilnærmet full dekning.

Når det gjelder det andre poenget, knyttet til forskjeller i undervisningstilbud mellom elever med behov for full dekning på henholdsvis spesialskoler og nærskoler, ligger dette utenfor denne forvaltningsrevisjonens problemfelt. En eventuell konkret vurdering av undervisningstilbudenes kvalitet samt utbyttet til elever med behov for tilnærmet dekning vil være en del av en større debatt om spesialskolenes rolle i skole-Norge. Følgelig bør et slikt prosjekt gjennomføres av fagmiljøene innenfor pedagogikk snarere enn av revisjonen.

Vedrørende det første poenget, om rimeligheten av toppfinansiering for elevene med behov for tilnærmet full dekning, må følgende poenger legges til:

- Ordningen med toppfinansiering har iboende potensial for inflasjon. Når det er relativt godt dokumentert at potensialet realiseres, bør ressurstilodelingsmodellen revurderes.
- Ordningen med betydelige ressurser tilgjengelige som S-timer synes å være nødvendig så lenge broparten av ressursene deles ut flatt. En større likeverdighetsressurs som i større grad fordeles via objektive sosioøkonomiske kriterier reduserer behovet for subjektive tildelingskriterier i form av sakkyndige vurderinger. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 5, som tar for seg revisjonens anbefalinger.

### 4.1.3 Kunnskapsloftet, byråkratisering, bedre elev-screening og generell samfunnsutvikling

Gitt innretningen av denne forvaltningsrevisjonen, er det mest sentrale å belyse hvorvidt ressursituasjon og ressurstilodelingsmodell bidrar til å forklare økningen i antall elever med behov for "tilnærmet full dekning". Som nevnt tidligere er imidlertid årsakssammenhengene i skolesektoren svært innfløkte og uoversiktlige, og i lys av forskning og gjennomførte intervjuer i skolesektoren i Kristiansand vil revisjonen derfor peke på andre faktorer som også bidrar til å forklare den nevnte økningen.

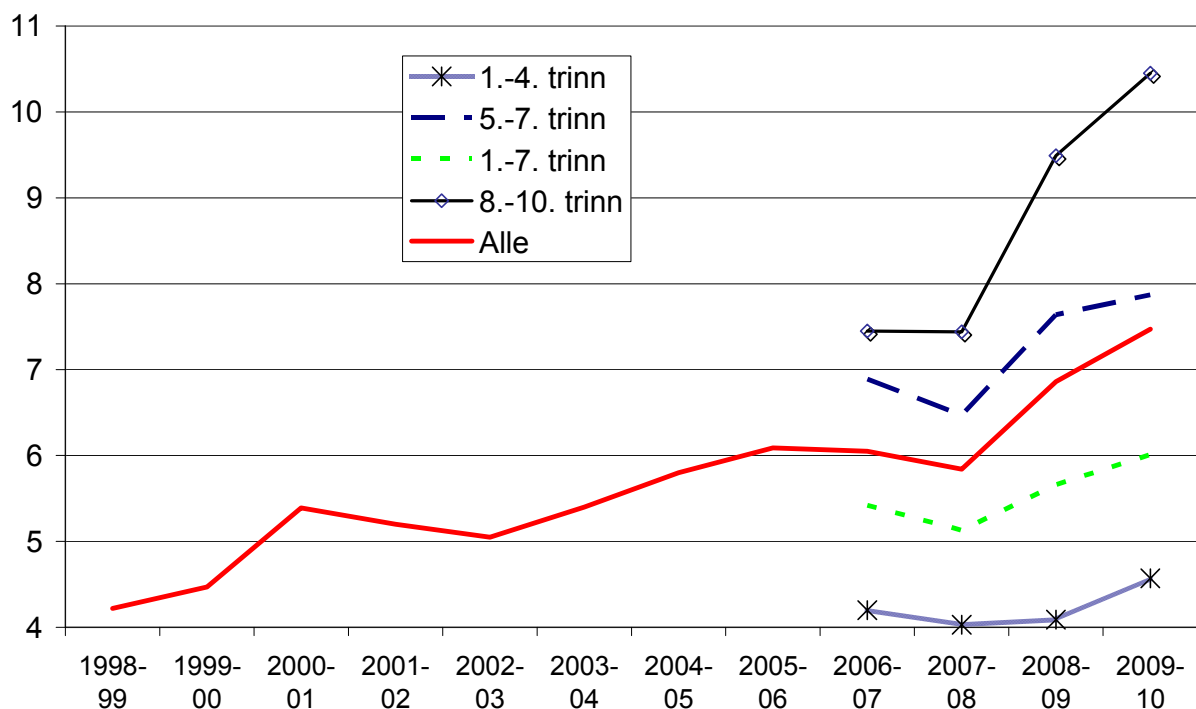
#### a) Kunnskapsloftet og byråkratisering

Kort oppsummert er historien bak grunnskolenes m te med Kunnskapsloftet følgende:

- Skoleåret 2006/07: 1.-9. trinn i grunnskolen tar i bruk nye læreplaner for fag og ny fag- og timefordeling. Skolene kan tilby programfag til valg på ungdomstrinnet. Alle elever på 8. trinn skal enten ha et nytt fremmedspråk i tillegg til engelsk eller språklig ferdypning i samisk, norsk eller engelsk.
- Skoleåret 2007/08: Nye læreplaner tas i bruk for 10. trinn.
- Skoleåret 2008/09: Alle skoler må tilby programfag til valg på ungdomstrinnet.

Som nevnt i fotnote 11 innebærer Kunnskapsloftet det vi kan kalle et paradigmeskifte, fra vektlegging av *prosesskvalitet* til fokus på *resultatkvalitet*. Når det i tillegg innføres et ekstra språkfag på ungdomstrinnet, kan vi konkludere med at fokuset på fag/teori i grunnskolen de seneste årene har blitt større. Vi spør derfor: Kan noe økningen i andelen elever med enkeltvedtak i Kristiansand forklares med endringer i k lvanet av Kunnskapsloftet?

**Figur 4.2** Spesialundervisning – andel elever med enkeltvedtak per hovedtrinn



Kilde: GSI. Merk at det er et brudd i tidsseriene for hovedtrinnene i 2006.

Når det gjelder enkeltvedtak per hovedtrinn, illustrerer figur 4.2

- 1) for det første *Kristiansandsskolens uheldige profil*: andel enkeltvedtak øker jo lenger ut elevene kommer i grunnskolen. Mens bare 4,5 pst. av elevene har enkeltvedtak på småtrinnet (1.-4. trinn), har hele 10,5 pst. av elevene på ungdomstrinnet (8.-10. trinn) enkeltvedtak.
- 2) Videre ser vi at etter hvert som Kunnskapsløftet har blitt implementert, har veksten i andelen elever med enkeltvedtak vært klart brattere på ungdomstrinnet enn på barnetrinnet (1.-7. klasse). Dette gir en statistisk indikasjon som er i tråd med kvalitative data fra gjennomførte intervjuer: Økt fokus på fag i forbindelse med Kunnskapsløftet gjør at flere elever på ungdomstrinnet ikke får tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen.

Det bør også nevnes at signalene fra skolesektoren peker i retning av økt byråkratisering i skolen. Når stadig mer ressurser går til å dokumentere arbeidet som gjøres, testing og kartlegging av elever, arbeid med planverk<sup>13</sup>, deltakelse i tverretattlig samarbeid etc., øker "stresset i systemet". Vi har allerede sett at gruppestørrelsen i Kristiansand har utviklet seg i negativ retning siden årtusensskiftet. Tilsvarende kan redusert tid å forberede faglig aktivitet rettet mot undervisning bidra til å svekke det generelle undervisningstilbudet, selv om leseplikten holdes uendret.

### **b) Bedre screening av elever**

Etter ønske fra skoleledere og initiert av skoledirektøren har Kristiansand kommune ved Pedagogisk Senter utarbeidet et felles kartleggingssystem for alle elever. Kartleggingen skal være et supplement til nasjonale pålegg om kartlegging, og gjelder alle elever fra 1.-10. trinn, innen lesing, regning og engelsk fra og med skoleåret 09/10. Kartleggingen skal brukes som utgangspunkt for kontinuerlig, læringsstøttende vurdering underveis slik at skolene/lærerne og kommunen blir i stand til å følge elevenes læringsutbytte over tid. Intensjonen er at resultatene fra kartleggingen skal utgjøre en del av den daglige praksisen på skolene og skal brukes aktivt i samhandling med elever og foreldre. Fram til i dag har skolene hatt ulik praksis når det gjelder kartlegging, og for elevene vil det være en fordel at samme system brukes, for eksempel ved bytte av skole.

Det er sannsynlig at jo bedre kartleggingsverktøy kommunen tar i bruk, jo flere finner man som ikke synes å få tilfredsstillende utbytte av undervisningen. I utgangspunktet skal kartleggingen følges opp med konkrete tiltak innenfor den ordinære undervisningen. I lys av bildet som er skissert i kapittel 4.1, kan det således tenkes at stadig bedre kartlegging av elevene i Kristiansandsskolen bidrar til antallet klienter hos PPT opprettholdes.

---

<sup>13</sup> Kunnskapsløftet legger eksempelvis opp til at programfag til valg innføres på ungdomstrinnet for å gi grunnskoleelevene "smaksprøver" på fag fra videregående opplæring. Innholdet i programfag til valg skal utformes ut fra lokale forutsetninger, gjerne i samarbeid med videregående skoler og lokalt næringsliv. Videre ble det nye faget *Religion, livssyn og etikk (RLE)* innført 1. august 2008, til erstatning for *Kristedoms-, religions- og livssynskunnskap*. Det nye faget omhandler områder som mange lærere ikke har kompetanse i, men så vidt revisjonen forstår, blir de ikke avsatt ekstra midler til kompetanseheving.

### c) Generell samfunnsutvikling

Barnedødeligheten i Norge avtar jevnt og trutt:

**Tabell 4.2** Barnedødelighet i pst. (Fødte uten liv med oppgitt svangerskapstid 28 uker og over)

1971-1975	1976-1980	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2005
9,1	7,1	5,7	4,4	4,3	4,1	3,7

Kilde: SSB

Med lavere barnedødelighet kan det tenkes at antallet elever med behov for omfattende tilrettelegging øker.

Avslutningsvis nevner vi en av sosiologen Zygmunt Baumans siste bøker "Liquid Times: Living in an Age of Uncertainty" (Polity, 2006). På baksiden av boken finner vi følgende beskrivelse av samtiden:

*The passage from 'solid' to 'liquid' modernity has created a new and unprecedented setting for individual life pursuits, confronting individuals with a series of challenges never before encountered. Social forms and institutions no longer have enough time to solidify and cannot serve as frames of reference for human actions and long-term life plans, so individuals have to find other ways to organise their lives. Social bonds are tied loosely so that they can be untied again, quickly and as effortlessly as possible, when circumstances change - as they surely will in our liquid modern society, over and over again. Such fragmented lives require individuals to be flexible and adaptable - to be constantly ready and willing to change tactics at short notice, to abandon commitments and loyalties without regret and to pursue opportunities according to their current availability. Among the arts of liquid-modern living and the skills needed to practice them, getting rid of things takes precedence over their acquisition. In liquid modernity the individual must act, plan actions and calculate the likely gains and losses of acting (or failing to act) under conditions of endemic uncertainty.*

Dersom denne beskrivelsen av et kaldere og kanskje også mer utstøtende samfunn har noe for seg, følger det at det å vokse opp blir en stadig mer komplisert affære og at atferd som oppleves som problematisk er et fenomen skolen i økende grad vil måtte forholde seg til. Isolert sett peker den generelle samfunnsutviklingen i så måte i retning av at stadig flere elever vil få behov for spesialundervisning. Følgelig er det etter revisjonens skjønn avgjørende at Kristiansandsskolen framover systematisk orienterer seg innenfor den vide forståelsen av begrepet *tilpasset opplæring*, jf. avsnitt 2.2.1 og anbefalingene i kapittel 5.

## **4.2 Konsekvenser av økning i antall elever med "tilnærmet full dekning": ONDE SIRKLER**

I kapittel 4.1 belyste vi årsaker til den markerte økningen innenfor gruppen av elever som "har behov for særskilt tilrettelegging for tilnærmet hele opplæringstilbudet, både faglig og sosialt". Det sentrale i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er at økningen etter revisjonens skjønn i betydelig grad kan forklares i lys av

- (a) Kristiansandskolens *ressurstilodelingsmodell* og
- (b) utviklingen når det gjelder *ressurser til ordinær undervisning* (gruppestørrelse 1).

I dette kapittelet ser vi nærmere på hvilke konsekvenser dynamikken som fører til økningen kan få, gitt at kommunen ikke iverksetter tiltak for å motvirke utviklingen.

### **4.2.1 Ond sirkel 1: mer ressurser til spesialunderv. – svekket tilpasset opplæring – flere enkeltvedtak**

Med utgangspunkt i opplæringsloven la Utdanningsdirektoratet i 2009 frem en ny veileder for spesialundervisning. Veilederen synes å peke i retning av en innstramming når det gjelder de juridiske sidene knyttet til den individuelle retten til spesialundervisningen. Eksempelvis slås det, i tråd med Fylkesmannens tilsyn i 2008, fast at PPT i sin sakkyndige vurdering skal uttale seg om spesialundervisningens omfang (et mulig unntak kan som nevnt være i forbindelse med atferdsvansker). Og i lys av forarbeidene til opplæringsloven og Sivilombudsmannens gjennomgang, understreker veilederen videre at skoleeier / skolen i forbindelse med vurderingen av innholdet i opplæringstilbudet til en elev med rett til spesialundervisning, ikke kan avvike fra den sakkyndige vurderingen på grunnlag av økonomiske hensyn. Da det i tillegg synes som om foreldre blir stadig mer opptatt av de juridiske sidene ved enkeltvedtaket og barnets individuelle rett i henhold til kapittel 5 i Opplæringsloven, kan vi tenke oss følgende dynamikk:

- Over tid har ressursituasjonen for den ordinære undervisningen (gruppestørrelse 1) svekket seg. Det er rimelig å anta at dette fører til en svekking av den generelle tilpassede opplæringen, jf. avsnitt 2.2.2, med økende behov for spesialundervisning som resultat.
- Om lag  $\frac{2}{3}$  av enkeltvedtakene om individuell rett til spesialundervisning utløser per i dag ikke toppfinansiering. Resurser til å følge opp disse enkeltvedtakene må følgelig hentes direkte fra skolens egen ramme.
- Per i dag gjelder om lag  $\frac{1}{3}$  av enkeltvedtakene elever med såkalt behov for tilnærmet full dekning. Enkeltvedtak i denne kategorien utløser toppfinansiering, jf. avsnitt 3.1.4, men siden det blir stadig flere elever i denne gruppen samtidig som potten holdes tilnærmet uendret (i faste priser), blir toppfinansieringen per elev stadig mindre. Dette betyr at mens toppfinansieringen på den ene siden utløser ekstra ressurser som skolen kan dra nytte av, er det på den andre siden stadig mer sannsynlig at skolen må belaste rammen utover elevtildelingen for å oppfylle enkeltvedtaket.

Resultat av den skisserte dynamikken:

- Oppfølging av enkeltvedtak om individuell rett til spesialundervisning innebærer at skolens ressurser forskyves fra generell tilpasset opplæring til spesialundervisning. Dette kan svekke den generelt tilpassete opplæringen, med det resultat at vi er inne i en ond sirkel hvor stadig flere elever får behov for spesialundervisning.

Samtaler med rektorer tyder på at skoler i Kristiansand kommune som ikke systematisk har jobbet innenfor den vide forståelsen av tilpasset opplæring, nå er inne i denne onde sirkelen: Flere elever f r omfattende sakkyndige vurderinger med påfølgende enkeltvedtak; enkeltvedtak medfører at elever f r individuelle juridiske rettigheter, hvis manglende oppfølging kan medføre erstatningsansvar; for å oppfylle individuelle juridiske rettigheter<sup>14</sup>, må ressurser tas fra den generelt tilpassete opplæringen, som på sin side svekkes ytterligere.

#### 4.2.2 Ond sirkel 2: kanal for tilegning av ressurser (S-timer) avstedkommer klientifisering av elever

Som i det aller fleste kommuner, i de aller fleste kommunale sektorer, synes opplevelsen i skolesektoren i Kristiansand kommune å være at ressursene er knappe. Samtidig er det mulig å hente ut ekstra ressurser fra potten for S-timer på om lag 27 mill. kr. Noen enkle beregninger kan belyse hvilke beløp det er snakk om:

I avsnitt 3.1.2 så vi at elevtildelingen for de forskjellige trinnene var om lag:

- Småskoletrinnet (1-4) : kr 39 000
- Mellomtrinnet (5-7) : kr 43 000
- Ungdomstrinnet (8-10) : kr 47 000

Dersom vi deler S-ressursen på n r 27 mill. kr flatt ut på alle elevene i Kristiansand-skolen (for enkelthets skyld legger vi til grunn 10 000 elever), f r vi:

- $27\,000\,000 / 10\,000 = \underline{\underline{\text{kr } 2\,700 \text{ per elev}}}$

Deler vi S-ressursen flatt på elevene som per i dag kommer inn under kategorien behov for tilnærmet dekning, f r vi rundt regnet (for enkelthets skyld legger vi til grunn 270 elever):

- $27\,000\,000 / 270 = \underline{\underline{\text{kr } 100\,000 \text{ per elev}}}$

Deler vi S-ressursen flatt på elevene som man i utgangspunktet antok hadde behov for tilnærmet full dekning (vi antar at dette tallet ligger mellom 100 og 170), f r vi:

- $27\,000\,000 / 100-170 = \underline{\underline{\text{kr } 160\,000 - 270\,000 \text{ per elev}}}$

<sup>14</sup> Merk at byråkratiske forpliktelser i kjølvannet av enkeltvedtak (møtevirksomhet, individuell opplæringsplan (IOP) etc.) også tapper skolenes ressurser.



En siste, stilisert beregning kan gi en indikasjon på hva S-ressursen kan bety for den enkelte skole: Hvis vi legger til grunn at det er 40 skoler i Kristiansand, og at skolene har nøyaktig like mange elever, betyr dette at hver skole vil ha  $270-280 / 40 = \text{ca } 7$  elever med tilnærmet full dekning \* 100 000 per elev = om lag kr 700 000 per skole i S-ressurser.

Vi ser altså at det er mulig å utløse ikke ubetydelige ressurser dersom en elev kommer inn under kategorien tilnærmet full dekning; på den annen side må tiltakene som skolene plikter å iverksette i forbindelse med enkeltvedtak som nærmer seg denne kategorien, fullt ut finansieres innenfor skolens egen ramme. Det er med andre ord et incentiv innebygd i ressurstilodelingsmodellen til å svartmale og maksimere utsiktene for at eleven vil få store problemer med å få tilfredsstillende utbytte av det tilbudet skolen kan gi. Slik utløses ressurser for skolen, men samtidig er konsekvensen at eleven det gjelder kommer i en uheldig og omfattende klientrolle: det er eleven selv, som individ, som tillegges ansvaret for – som ”eier” – problemet, og fokuset blir på den enkelte elevs mangler snarere enn på læringsmiljøet.

Det er videre klart at det å få spesialundervisning i seg selv kan oppleves som stigmatiserende for de svakeste elevene, i tillegg til at spesialundervisning kan virke segregerende<sup>15</sup> og føre til sosial utstøting.

Revisjonen konkluderer således med at på tross av ressurstilodelingsmodellens meget gode intensjoner, kan mekanismen som innebærer at elever fungerer som ressursutl sere være uheldig for enkeltpersoner, idet mer ressurser utløses jo mer omfattende tiltak den sakkyndige vurderingen foreskriver.

---

<sup>15</sup> Her er det ryddig å bemerke at begrepene ”segregering” og ”inkludering” er komplekse, jf. side 15 i NIFU-STEP-rapport 17/2009 ”Inkludert eller segregerert?”:

*En gutt med sosiale problemer og generelle lærevansker går i en egen klasse med redusert elevtall. Er han segregerert? Ja, kanskje i forhold til de ordinære elevene på skolen. Men kanskje han føler seg inkludert i et fellesskap sammen med klassekameratene sine? Kanskje mer inkludert enn når han var integrert i en ordinær klasse på ungdomsskolen, hvor han bare opplevde isolasjon og utestenging og aldri var en del av fellesskapet?*

### 4.2.3 Ond sirkel 3: PPTs forebyggende, systemrettede arbeid må vike for individrettet, re-aktivt arbeid

Vedrørende forholdet mellom PPTs individrettede og systemrettede arbeid står det i Utdanningsdirektoratets veileder på side 55:

*Opplæringsloven understreker PP-tjenestens tosidige arbeidsoppgaver: PP-tjenesten skal både sørge for at det blir utarbeidet sakkyndig vurdering når loven krever det, og tjenesten skal bistå skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov, jf. § 5-6 annet ledd. Sistnevnte betegnes ofte som PP-tjenestens systemrettede arbeid.*

*Det er nær sammenheng mellom det individrettede og det systemrettede arbeidet. Tjenesten kan for eksempel gi råd både på individuelt og på generelt grunnlag om hvordan man kan avhjelpe vanskene elevene har innenfor det ordinære opplæringstilbudet. Å forbedre det ordinære opplæringstilbudet, blant annet gjennom generelle styrkingstiltak, kan også bidra til å forebygge vansker av ulik art og dermed redusere behovet for spesialundervisning.*

Videre er følgende avsnitt fra NOU 2009:18 *Rett til læring*, side 95, relevant:

*Det kan reises tvil om det alltid er sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten som er det tiltak som er mest egnet til å gi elever en bedre læringssituasjon. Kanskje kunne mange elever fått raskere og bedre hjelp dersom fagpersonen fra PP-tjenesten hadde hatt mulighet til å være mer i elevens læringsmiljø, sammen med læreren som drøftingspartner og rådgiver, og ikke som representant for sakkyndig instans. En PP-rådgiver som har fulgt eleven i læringsmiljøet over tid – i tett dialog med lærerne – vil sannsynligvis i langt større grad enn ved sakkyndig vurdering kunne påvirke lærerens praksis.*

Noe av bakgrunnen for tidligere reformer / justeringer når det gjelder ressurstilodelingsmodellen i Kristiansand har så vidt revisjonen kan se vært at når normalitetsbegrepet utvides, vil flere få opplæringsbehov dekket gjennom generell tilpasset opplæring i skolen. Imidlertid har ikke reformene / justeringene ført til at PPTs ressurser, som i utgangspunktet i betydelig grad har vært bundet opp i utarbeidelsen av sakkyndige vurderinger for enkeltelever (det vil si individrettede oppgaver), har blitt flyttet over mot systemrettet, forebyggende oppfølging og støtte av skolene. Et systemperspektiv innebærer blant annet at all læring, utvikling og samhandling i skolen må forstås i lys av miljømessige forhold (det er ikke individet som alene "eier" problemet). Revisjonen har i denne forvaltningsrevisjonen argumentert for at tidligere reformers manglende suksess når det gjelder å utvikle PPTs rolle i betydelig grad må ses i sammenheng med at potensialet for inflasjon forskyves, fra hele gruppen av elever med spesialundervisning, til gruppen elever med behov for såkalt tilnærmet full dekning.

## 5 KRISTIANSAND REVISJONSDISTRIKTS ANBEFALINGER

I lys av gjennomgangen av *revisjonskriterier*, jf. kapittel 2, *ressurstilodelingsmodellen*, jf. kapittel 3, og *analysen av innsamlede data*, jf. kapittel 4, legger Kristiansand Revisjonsdistrikt IKS til grunn følgende to konklusjoner:

1. Ressurstilodelingsmodellen bidrar til økningen i elever med behov for tilnærmet full dekning. Modellen bør derfor justeres.
2. Justering av ressurstilodelingsmodellen alene er ikke tilstrekkelig. Frigjøring av ressurser fra PPT til systemrettet arbeid og generelt større fokus på forebygging fordrer i tillegg at kommunen jobber systematisk ut fra en vid forståelse av tilpasset opplæring.

Disse to konklusjonene, sammen med avsnittet nedenfor fra NIFU-STEP-rapport 17/2009 "Inkludert eller segregert?" (Markussen et al., side 17), danner utgangspunkt for revisjonens anbefalinger.

### **Relativt klar sammenheng mellom organisering av spesialundervisning og flere bakgrunnsforhold.**

*I vårt materiale finner vi at det er flere som har ekstra hjelp og støtte og spesialundervisning*

- *blant gutter enn jenter*
- *blant ikke-vestlige innvandrere og etterkommere enn blant majoritetsungdom*
- *når foreldrene har lav sammenlignet med høyere utdanning*
- *når det er få i forhold til mange bøker i de unges hjem*
- *når de unge ikke bodde sammen med mor og far sammenlignet med å gjøre det*

*Disse sammenhengene mellom ulike bakgrunnsvariabler og det å ha spesialundervisning eller ekstra hjelp og støtte er interessant. Vi dokumenterer ikke kausalitet, men vil likevel hevde at disse sammenhengene indikerer at en del av de vanskene som skaper behov for spesialundervisning eller ekstra hjelp og støtte er skapt gjennom det livet ungdommene har levd i familien, utdanningssystemet og samfunnet; behovet for spesialundervisning er delvis sosialt konstruert (Skrtic 1991, Lundeberg 2008)<sup>16</sup>. Med denne tolkningen fornekter vi ikke at funksjonshemming og behov for spesialundervisning kan være betinget av medfødte egenskaper. For slik kan det være. Men det er vår oppfatning at spesialundervisning i all hovedsak bør gjennomføres og studeres innenfor et relasjonelt, kontekstuellet perspektiv og ikke innenfor en medisinsk, diagnostisk tradisjon<sup>17</sup>.*

<sup>16</sup> Dette poenget peker i retning av større vektlegging av sosioøkonomiske tildelingskriterier, jf. kapittel 5.1.

<sup>17</sup> Dette synet er i tråd med den vide forståelsen av tilpasset opplæring, jf. kapittel 5.2.

## 5.1 En større andel av ressursene bør kanaliseres via sosioøkonomiske kriterier

Som nevnt synes ordningen med betydelige ressurser tilgjengelige som S-timer å være nødvendig så lenge brorparten av ressursene deles ut flatt. En større likeverdighetsressurs som i større grad fordeles via objektive<sup>18</sup> sosioøkonomiske kriterier reduserer imidlertid behovet for S-timer fordi det er en sammenheng mellom (a) det som i skolen oppfattes som problematferd på den ene siden og (b) forhold av sosioøkonomisk karakter på den andre siden.

Revisjonens første anbefaling er i så måte følgende:

1. Kristiansand kommune bør kanalisere en større andel av ressursene som fordeles gjennom nærskolenes ressurstilodelingsmodell via sosioøkonomiske tildelingskriterier.

- a) Minimumsfortolkningen av denne anbefalingen er utvetydig og må forstås slik at *en betydelig del av dagens S-ressurs framover skal fordeles via sosioøkonomiske kriterier*. Imidlertid er det klart at det fortsatt vil være behov for en buffer i form S-timer til oppfølging av enkeltvedtak som ikke samvarierer med sosioøkonomiske kriterier, eksempelvis i forbindelse med Downs syndrom og utfordringer knyttet til syn og hørsel.
- b) Forutsetningene til elevene i Kristiansandsskolen varierer stort. Dersom kommunen skal gi elevene i Kristiansand kommune et tilnærmet likeverdig tilbud, bør etter revisjonens skjønn kommunen *vurdere om også en andel av dagens elevtildeling ("hoderessursen") skal fordeles via sosioøkonomiske kriterier*.

I Utdanningsdirektoratets veileder for spesialundervisning kan vi lese:

*I vurderingen av om en elev har behov for spesialundervisning, er ikke elevens eventuelle diagnose det vesentlige. At eleven har en gitt diagnose gir ikke automatisk rett til spesialundervisning. Motsatt skal ikke elevens behov for spesialundervisning avvises på grunnlag av diagnosen (Udir 2009:32).*

Innebærer revisjonens anbefaling at kommunen faller tilbake til et regime hvor spørsmålet om spesialundervisning ganske enkelt avgjøres med utgangspunkt i elevens diagnose? Etter revisjonens skjønn er dette ikke tilfellet. I forbindelse med spørsmål om spesialundervisning vil PPT fortsatt måtte gjøre sine sakkyndige vurderinger, hvor sammenhengen eleven befinner seg i spiller en viktig rolle; og enkeltvedtakene må gjøres med utgangspunkt i PPTs sakkyndige vurderinger. Snarere er det *måten ressursene tildeles på* som endres, og bakgrunnen for at dette er ønskelig er diskutert i de foregående kapitlene.

---

<sup>18</sup> "Objektive kriterier" forstås her som kriterier basert på forhold i skolekretsen som skolen ikke selv kan manipulere. Merk at utledningen av denne typen kriterier likevel krever at det gjøres (subjektive) valg og vurderinger, eksempelvis når det gjelder (a) hvilke kriterier som skal legges til grunn og (b) vektningen mellom de utvalgte kriterier.

Så vidt revisjonen kan se er den viktigste svakheten ved sosioøkonomiske kriterier at treffsikkerheten svekkes noe dersom en stor andel av elevene i kommunen ikke velger nærskolen. Grunnen er at Statistisk Sentralbyrås (SSB) data på individnivå, som brukes til å utlede den enkelte skoles sosioøkonomiske indeks, av personverngrunner er anonymiserte. Den sosioøkonomiske indeksen tar med andre ord hensyn til den sosioøkonomiske bakgrunnen hvert enkelt barn i skolekretsen - men dersom et barn velger en annen skole enn nærskolen, vil det ikke være mulig å justere den sosioøkonomiske indeksen i de aktuelle skolekretsene tilsvarende. Årsaken er rett og slett at det i forhold til anonymiserte data fra SSB ikke er mulig å identifisere *hvem* som velger en annen skole enn nærskolen. Revisjonen vil imidlertid understreke at dette per i dag *ikke* er et problem som opphever gevinsten ved sosioøkonomiske kriterier.

## 5.2 Vid forståelse av "tilpasset opplæring": LP-modellen

*Spørsmålet er om enkelte skolers og læreres praksis i seg selv er med på å utvikle, opprettholde og forsterke atferdsproblemer, og at de faktorene i skolen som dette har sammenheng med kan defineres innenfor en mer kollektivt orientert forståelse av tilpasset opplæring. Dersom dette er tilfellet, kan vi si at den problematferd som skolen så å si selv bidrar til å produsere i kraft av manglende tilpasset opplæring, paradoksalt nok blir forsøkt redusert gjennom iverksetting av en individorientert forståelse av tilpasset opplæring i form av for eksempel spesialundervisning (Bachmann & Haug 2006:81).*

Som nevnt er det etter revisjonens skjønn ikke tilstrekkelig kun å justere ressurstilodelingsmodellen. Frigjøring av ressurser fra PPT til systemrettet arbeid og generelt st re fokus på forebygging fordrer at kommunen jobber systematisk ut fra en vid forståelse av tilpasset opplæring. Sagt på en annen måte, dersom PPT skal komme i en posisjon hvor det systemrettete samarbeidet med skolene er konstruktivt, må også skolene bli mer kvalifiserte i forhold til hva den vide oppfatningen av tilpasset opplæring innebærer.

Revisjonens andre anbefaling lyder derfor:

2. Skoleetaten i Kristiansand kommune bør – eksplisitt og systematisk – legge vekt på å arbeide innenfor en vid forståelse av begrepet tilpasset opplæring.

Dette krever en mer omfattende og overordnet strategi for Kristiansandsskolen som helhet som involverer skoledirektør, rektorer, PPT og andre aktuelle enheter. Det er viktig at skolene og PPT har en tydelig opplevelse av at satsingen forgår på oppdrag fra skoledirektøren.

Revisjonen vil vise til følgende eksempel fra en av skolene i Kristiansand som rekrutterer fra et område med høy sosioøkonomisk belastning: Generelt har skolen over tid jobbet systematisk innenfor den vide forståelsen av tilpasset opplæring, og spesielt har skolen prioritert å bruke ressurser på den såkalte LP-modellen (Læringsmiljø og

Pedagogisk analyse). Opplæringslovens kapittel 5 om spesialundervisning innebærer at PPT må ta hensynet til konteksten / læringsmiljøet eleven befinner seg i når de vurderer behovet for spesialundervisning. Etter hvert som PPT har blitt stadig tryggere på den generelt tilpassede opplæringen på skolen favner vidt, har PPT på faglig grunnlag, med foreldres aksept, kunnet konkludere med at elever ikke (lenger) trenger enkeltvedtak om spesialundervisning.

I lys av fokuset og konklusjonene i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet, synes den såkalte LP-modellen å være særlig interessant. Enkeltvedtak knyttet til atferdsproblemer legger per i dag beslag på en betydelig andel av S-ressursene i Kristiansandsskolen. LP-modellen handler på sin side nettopp om å bidra til at skolene og lærerne utvikler kunnskaper og ferdigheter knyttet til å forebygge og redusere problematferd. Mer presist legger LP-modellen vekt på at lærerne fremstår som tydelige voksenpersoner, utvikler kompetanse i kartlegging og analyse av elevers atferd og ser sammenhenger mellom elevenes atferd og betingelser i læringsmiljø og undervisning ved skolen. På dette grunnlaget kan man vente at lærere opparbeider seg kompetanse til å analysere seg frem til strategier for å redusere og forebygge ulike former for problematisk atferd og legge til rette for gode læringsprosesser gjennom å etablere hensiktsmessige læringsmiljøer (Nordahl, 2005).

Kristiansand kommune har allerede erfaring med modellen. og erfaringene synes i hovedsak å være gode. PPT, som koordinerer arbeidet med å implementere modellen, er optimistisk når det gjelder muligheten til å forbedre forhold som til nå ikke har fungert optimalt. I forbindelse med evalueringen av LP-modellen for perioden 2006-2008 har Nordahl ved Høgskolen i Hedmark uttalt:

*Det vi kan si er at skolene i Kristiansand skårer bra og over snittet av andre skoler som er med i vårt materiale. Dette materialet er også representativt. Videre er de fleste skolene i kommunen på mange måter mønsterskoler i forhold til implementering av modellen og det systematiske arbeidet de utfører Dette er etter min mening en viktig grunn til at de kommer så godt ut i evalueringene.*

Ressurssituasjonen i Kristiansandsskolen synes som nevnt å ha svekket seg over tid, og framover ligger det an til innstramminger i skolesektoren, jf. avsnitt 4.1.1. Til nå har i overkant av 10 skolene i Kristiansand kommune jobbet systematisk med LP-modellen, men situasjonen per i dag er at skoledirektøren har sett seg nødt til å legge inn et "hvileskjær" kommende skoleår når det gjelder implementering av modellen på nye skoler. Imidlertid legges det fortsatt vekt på å konsolidere arbeidet som allerede er lagt ned på skolene der modellen har blitt implementert.

### **5.3 Tidligere innsats for å motvirke økende andel spesialunderv. utover i grunnskolen**

Kristiansand kommune har som nevnt en meget uheldig profil når det gjelder enkeltvedtak og spesialundervisning per trinn: Mens bare 4,5 pst. av elevene har enkeltvedtak på småtrinnet (1.-4. trinn), har hele 10,5 pst. av elevene på ungdomstrinnet (8.-10. trinn) enkeltvedtak, jf avsnitt 4.1.3 a). Spesialundervisningen i Kristiansand kjennetegnes med andre ord ved sen innsats, og at innsatsen først iverksettes når

den enkelte elev har et klart definert problem. Korrigert for eventuell effekt av økt fokus på fag på ungdomstrinnet i kjølvannet av Kunnskapsløftet, synes det fortsatt klart at Kristiansands profil for spesialundervisningen ikke er i overensstemmelse med ideen om tidlig innsats i skolen. Motsatt setter eksempelvis Finland inn omfattende hjelpetiltak tidlig og målrettet mot elever som ikke har tilstrekkelig utbytte av opplæringen, for så å kunne redusere innsatsen etter hvert.

For en betydelig gruppe elever som i de første skoleårene har behov for særskilte tiltak, vil økt tidlig innsats sannsynligvis være til stor hjelp og kunne gjøre dem i stand til, etter en tid, å fungere i den ordinære opplæringen. Rektorer på ungdomstrinnet som revisjonen har hatt samtaler med, er klare på at en betydelig andel av spesialundervisning på ungdomstrinnet kunne vært unngått dersom bedre lese-, skrive- og regneferdigheter hadde blitt utviklet på barnetrinnet. For andre barn og unge med mer omfattende og varige behov for hjelp vil ikke tidlig innsats kunne eliminere lærevanskene, men antakelig bidra til å redusere problemene, forebygge utvikling av nye problemer og gjøre det enklere å leve med og takle utfordringene man står overfor. Heri ligger det sannsynligvis en samfunnsøkonomisk gevinst: Generelt vil vel anvendte ressurser i en tidlig fase spare samfunnet for betydelig større utgifter i senere faser hvor problemet har slått ut i full blomst.

Så vidt revisjonen kan se kan en systematisk satsing på den vide forståelsen av tilpasset opplæring, hvor samtidig PPT, i kjølvannet av endret ressurstildelingsmodell, f r mer tid til systemrettet arbeid, bidra til å styrke den ordinære undervisningen og redusere behovet for spesialundervisning. Statistikk fra skolesektoren i Kristiansand i fra 1999/00<sup>19</sup> kan i tillegg tyde på at større vektlegging av sosioøkonomiske kriterier kan virke positivt inn på aldersprofilen: Mens profilen andel elever med spesialundervisning stiger jevnt utover i grunnskolen, er andelen ITP-elever<sup>20</sup> klart høyere på 3.-5. trinn enn på 6.-8. trinn (men andelen er høyest på 9. og 10. trinn). Oppsummert vil imidlertid ikke revisjonen legge til grunn en veldig sterk oppfatning når det gjelder i hvilken grad (a) anbefalingene om justering av ressurstildelingsmodellen og systematisk satsing på den vide forståelsen av tilpasset opplæring bidrar til (b)   endre profilen for andelen spesialundervisning utover i grunnskolen. Revisjonen anbefaler derfor at

3. Kristiansand kommune bør lage en (handlingsplan)plan for tidlig innsats i grunnskolen, med det mål for øyet å motvirke at andelen elever med enkeltvedtak om spesialundervisning øker utover i grunnskolen.

---

<sup>19</sup> Se Per Gunnar Uberg: *Individuelt og spesielt tilpasset undervisning: Rammetildeling og delegert myndighet*, side 19-22 i *Spesialpedagogikk 8-2000*. Figur 1 og avsnittet "Medfører rammetildeling tidligere inngrep?" er i vår sammenheng av særlig interesse.

<sup>20</sup> Se avsnitt 3.2.1 i denne rapporten: ITP-elever betegner gruppen som ved hjelp av en ressurs hentet fra S-timer skulle få sitt behov dekket innenfor individuelt tilpasset undervisning. Kategorien "ITP-elev" er ikke i bruk i dagens ressurstildelingsmodell.

## **5.4 OPPSUMMERING – KRISTIANSAND REVISJONSDISTRIKTS ANBEFALINGER**

1. Kristiansand kommune bør kanalisere en større andel av ressursene som fordeles gjennom nærskolenes ressurstilodelingsmodell via sosioøkonomiske tildelingskriterier.
2. Skoleetaten i Kristiansand kommune bør – eksplisitt og systematisk – legge vekt på å arbeide innenfor en vid forståelse av begrepet tilpasset opplæring.
3. Kristiansand kommune bør lage en (handlingsplan)plan for tidlig innsats i grunnskolen, med det mål for øyet å motvirke at andelen elever med enkeltvedtak om spesialundervisning øker utover i grunnskolen.



## 6 SKOLEETATENS HØRINGSUTTALELSE

Rapporten fra Kristiansand revisjonsdistrikt til kontrollutvalget i Kristiansand kommune er meget grundig og gir skoleetaten i Kristiansand et godt utgangspunkt for et videre arbeid med ressurstilodelingsmodellen, spesialundervisning og tilpasset opplæring i Kristiansandskolen.

Rapporten gir et godt bilde av historikk, sentrale føringer og lovgrunnlag. Skoleetaten er glad for at det som tidligere var antagelser, nå er stadfestet i revisjonens rapport.

Rapporten anbefaler tre tiltak:

### 6.1 Vedrørende anbefaling 1

1. Kristiansand kommune bør kanalisere en større andel av ressursene som fordeles gjennom nærskolenes ressurstilodelingsmodell via sosioøkonomiske tildelingskriterier.

Skoleetaten har startet et arbeid for å fordele en større andel av de økonomiske ressursene sosioøkonomisk. Skolene vil få signaler allerede før sommeren.

### 6.2 Vedrørende anbefaling 2

2. Skoleetaten i Kristiansand kommune bør – eksplisitt og systematisk – legge vekt på å arbeide innenfor en vid forståelse av begrepet tilpasset opplæring.

Begrepet tilpasset opplæring vil være et fokusområde for skoleetaten i tiden fremover, blant annet på skoleledersamlingene.

### 6.3 Vedrørende anbefaling 3

3. Kristiansand kommune bør lage en (handlingsplan)plan for tidlig innsats i grunnskolen, med det mål for øyet å motvirke at andelen elever med enkeltvedtak om spesialundervisning øker utover i grunnskolen.

Det er naturlig for skoleetaten å se til det arbeidet som kommunen har igangsatt i prosjekt "Tidlig innsats".

I tillegg vil samarbeid mellom skoleetaten, PPT og skolene bli viktig for å motvirke at andelen elever med enkeltvedtak øker utover i grunnskolen.

### 6.4 Oppsummert

Revisjonens anbefalinger vil bli fulgt opp av skoleetaten.

## 7 LITTERATUR

- Bachmann, K. og Haug, P. (2006): *Forskning om tilpasset opplæring*. Forskningsrapport nr. 62 Høgskulen i Volda
- Bele, I. V., Gamlem, S. M. og Bergem, R. (2008): - *Er det oss i skolen, eller noe med systemet? Kartlegging av grunnskoleopplæringen i Sokndal kommune med fokus på spesialundervisning og tilpasset opplæring*. Høgskulen i Volda og Møreforskning i Volda, Forskningsrapport nr 65.
- Fylkesmannen i Vest-Agder (2008): *Tilsyn vedrørende opplæringsloven § 1-2 femte ledd og kapittel 5 om spesialundervisning*.
- Fylling, I. & Rønning, W. (2007). *Modellutvikling eller idédugnad? En studie av Modellprosjektet "Tilpasset opplæring og spesialundervisning"*. NF-rapport nr.6/2007. Bodø: Nordlandforskning.
- Fylling, I. (2008): *Meget er forskjellig, men noe blir problem: en sosiologisk studie av spesialundervisningens institusjonelle praksis*. Doktorgrad Bergen : Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen
- Fylling, I. og Handegård, T.L. (2009): *Kompetanse i krysspress? Kartlegging og evaluering av PP-tjenesten*. NF-rapport nr. 5/2009
- Markussen, E., M. Strømstad, T. C. Carlsen, R. Hausstätter og T. Nordahl (2007). *Inkluderende spesialundervisning? Om utfordringer innen for spesialundervisningen i 2007*. Rapport 19/2007. Oslo: NIFU STEP
- Markussen, E., M. W. Frøseth og J. Grøgaard (2009). *Inkludert eller segregert? Om spesialundervisning i videregående opplæring like etter innføringen av Kunnskapsløftet*. Rapport 17/2009. Oslo: NIFU STEP
- Helgeland, G. (2006): *Opplæringslova – kommentarutgave*. 2. utgave, Universitetsforlaget
- Nordahl, T. (2005): *Læringsmiljø og pedagogisk analyse – En beskrivelse og evaluering av LP-modellen*. Norsk institutt for forskning om oppvekts, velferd og aldring (NOVA), Rapport nr. 19 -2005
- Nordahl, T. & Sunnevåg, A-K. (2008): *Spesialundervisning i grunnskolen – stor avstand mellom idealer og realiteter*. Høgskolen i Hedmark, Rapport nr. 2 -2008
- Nordahl, T. og Hausstätter, R.S. (2009): *Spesialundervisningens forutsetninger, innsatser og resultater. Situasjonen til elever med særskilte behov for opplæring i grunnskolen under Kunnskapsløftet*. Høgskolen i Hedmark, Rapport nr. 9 -2009
- NOU 2009:18 *Rett til læring*
- Opplæringslova (1999): *Lov av 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa*. Oslo : Cappelen akademisk forl. ; Lovdata.
- Ot.prp. nr. 46 (2007–2008): *Om lov om endringer i Opplæringsloven*.
- Ot.prp.nr.55 (2008–2009): *Om lov om endringer i opplæringslova og privatskolelova*

Riksrevisjonen (2006): *Riksrevisjonens undersøkelse av opplæringen i grunnskolen.* Dokument nr. 3:10 (2005-2006)

Rundskriv F-12-09 *Informasjon om endringer i opplæringslova og privatskolelova*

Solli, K.-A. (2008): *Spesialundervisning i grunnskolen 2008: et felt på frammarsj eller på stedet hvil?* *Spesialpedagogikk*, 5, 16-25.

Stette,  . (2008): *Saksbehandling ved tildeling av ressurser til spesialundervisning. Redigert utgave av en rapport fra Sivilombudsmannen.* Pedlex Norsk Skoleinformasjon.

Stette,  . (2009): *Opplæringslova og forskrifter. Med forarbeid og kommentarer.* Pedlex Norsk Skoleinformasjon.

St.meld. nr. 16 (2006–2007): *... og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring.*

Utdanningsdirektoratet (2007): *Hovedprinsippene ved spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp – presisering av enkelte bestemmelser i opplæringsloven.* Rundskriv UDir-1-2007

Utdanningsdirektoratet (2009): *Spesialundervisning: Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning.*