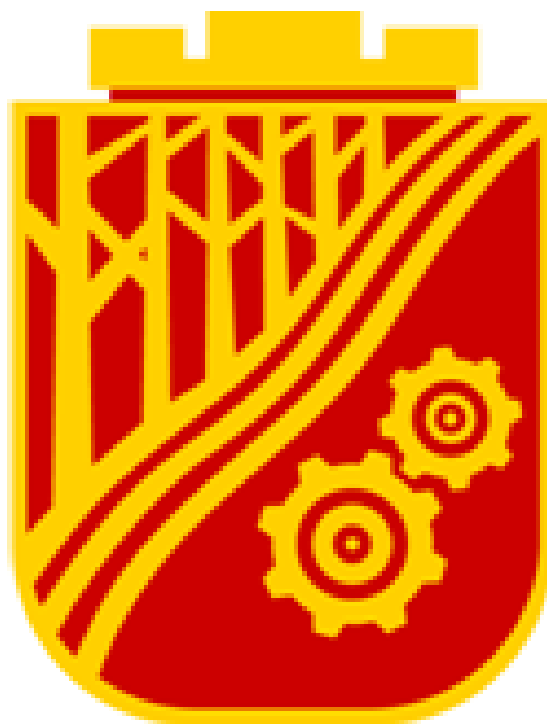


Oppfølging av revisjonens rapport om spesialundervisning Underveisvurdering

Rapport til kontrollutvalget i Vennesla kommune



**Forvaltningsrevisjon
mai 2016**

0.1 Innhold

0.1	INNHold	2
1	INNLEDNING OG FORMÅL MED PROSJEKT	3
2	PROBLEMSTILLINGER	3
2.1	P1: BESKRIVE UTVIKLINGEN NÅR DET GJELDER ANDELER ELEVER MED SPESIALUNDERVISNING	3
2.2	P2: KOMMENTERE FORHOLD SOM KAN BIDRA TIL Å FORKLARE UTVIKLINGEN	4
2.3	AVGRENSING: VEKTLGEGGING AV UNGDOMSTRINNET I VENNESLA	4
3	GJENNOMFØRING OG METODE	4
3.1	DOKUMENTANALYSE	4
3.2	GSi OG KOSTRA (KVANTITATIVT INNRETTET DATAINNSAMLING)	5
3.3	INTERVJUER (KVALITATIVT INNRETTET DATAINNSAMLING)	5
4	REVISJONSKRITERIER	6
4.1	NÆRMERE OM ENDRINGER I OPPLÆRINGSLOVEN VEDRØRENDE SPESIALUNDERVISNING	6
4.2	KNUTEPUNKT SØRLANDET-SATSINGEN «INKLUDERENDE LÆRINGSMILJØ – RAMMEVERK FOR SATSINGEN»	8
5	P1: UTVIKLING I SPESIALUNDERVISNING I VENNESLA KOMMUNE	9
5.1	UTVIKLING I ANDEL ELEVER MED ENKELTVEDTAK OM SPESIALUNDERVISNING	9
5.2	UTVIKLING I ANTALL TIMER SPESIALUNDERVISNING PER ELEV MED ENKELTVEDTAK	9
5.3	SEGREGERING: ANTALL ELEVER MED SPESIALUNDERVISNING UTENFOR ORDINÆRT LÆRINGSFELLESSKAP	10
5.4	OPPSUMMERT OM UTVIKLINGEN I SPESIALUNDERVISNINGEN I VENNESLA	11
6	P2: FORHOLD SOM BIDRAR TIL Å FORKLARE TIL REDUKSJON I ANDEL SPESIALUNDERVISNING	12
6.1	LOVENDRING: PLIKT TIL Å PRØVE UT TILTAK INNENFOR ORDINÆR UNDERVISNING	12
6.2	INKLUDERENDE LÆRINGSMILJØ: FRA FOKUS PÅ INDIVID TIL FOKUS PÅ LÆRINGSMILJØ	13
6.3	PEDAGOGISK PLATTFORM OG TENKING PÅ VENNESLA UNGDOMSSKOLE	14
7	OPPSUMMERING OG ANBEFALINGER	17
7.1	OPPSUMMERING – POSITIV UTVIKLING I VENNESLASKOLEN	17
7.2	UTFORDRINGER	18
7.3	ANBEFALINGER	19
8	RÅDMANNENS HØRINGSUTTALELSE	20

1 Innledning og formål med prosjekt

I tråd med Vennesla Kontrollutvalgs vedtak i sak 26/15 har Agder Kommunerevisjon gjennomført et forvaltningsrevisjonsprosjekt rettet inn mot Venneslaskolen.

Bakgrunnen for prosjektet var ønsket om å gjennomføre en såkalt «underveisvurdering» i forhold til oppfølgingen av revisjonens forvaltningsrevisjonsprosjekt fra 2013, som tok for seg problematikk knyttet til spesialundervisning og til den generelt tilpassete opplæringen i Venneslaskolen. Utgangspunktet for prosjektet i 2013 var at andelen elever som fikk spesialundervisning i Vennesla kommune over tid hadde ligget klart høyere enn landsgjennomsnittet, gjennomsnittet for Vest-Agder samt gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 8¹, og at særlig ungdomstrinnet kom dårlig ut.

Videre er det slik at denne rapporten inngår som en del av Kommunerevisjonens samarbeidsprosjekt med Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder, hvor målsetningen blant annet er *mer effektiv* kontrollvirksomhet mot kommunene og *økt læringseffekt* ute i kommunen i kjølvannet av statlige tilsyn og forvaltningsrevisjoner. Dette har blant annet medført at Kommunerevisjonen har lagt vekt på å delta på gjennomføringen av Fylkesmannens tilsyn, og revisjonen har i størst mulig grad søkt å gjenbruke Fylkesmannens innsamlede data. Videre har revisjonen i denne rapporten søkt å komplementere Fylkesmannens juridisk orienterte arbeid.

2 Problemstillinger

Ideen som ligger til grunn for samarbeidsprosjektet med Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder er at Fylkesmannens juridiske innfallsvinkel, med vekt på rettssikkerhet, formelle forhold, prosedyrer, internkontroll etc., kan komplementeres av kommunerevisjonens innfallsvinkel, som i tillegg kan ta for seg forhold av mer innholdsmessig karakter, eksempelvis i hvilken grad skolefaglige og økonomiske forhold innvirker på andelen elever som får spesialundervisning. I forhold til spesialundervisningsproblematikk, har kommunerevisjonen også større mulighet enn Fylkesmannen til å undersøke den pedagogiske plattformen som ligger til grunn for den generelt tilpassete undervisningen. Videre er det slik at mens Fylkesmannens tilnærming, som tar utgangspunkt i dimensjonene «lovlig / ulovlig», gir et øyeblikksbilde av situasjonen i Venneslaskolen, så kan kommunerevisjonens tilnærming i større grad ta hensyn til det historiske forløpet og til det som synes å være trenden i Venneslaskolen langs dimensjonene «hensiktsmessig / mindre hensiktsmessig».

2.1 P1: Beskrive utviklingen når det gjelder andeler elever med spesialundervisning

For det første er det i dette prosjektet sentralt å beskrive og analysere utviklingen når det gjelder andeler med spesialundervisning i Vennesla siden revisjonens prosjekt i 2013.

¹ KOSTRA-gruppe 8, som Vennesla kommer inn under, består ifølge Statistisk Sentralbyrå av 30 mellomstore kommuner «med lave bundne kostnader per innbygger og middels frie disponible inntekter».

2.2 P2: Kommentere forhold som kan bidra til å forklare utviklingen

For det andre er det interessant å søke å kommentere forhold som kan bidra til forklare endringer i andeler spesialundervisning siden 2013. Spørsmålet er om eventuelle endringer først og fremst må tilskrives tilfeldigheter eller endringer eksempelvis i hvordan statistikk føres, eller om det skjedd reelle endringer i måten skolene tenker på og i den pedagogiske praksisen i klasserommene.

2.3 Avgrensing: Vektlegging av ungdomstrinnet i Vennesla

I forberedende møter har Fylkesmannen i Vest-Agder og kommunerevisjonen kommet frem til at det vil være hensiktsmessig å rette inn dette prosjektet mot ungdomstrinnet i Vennesla kommune. Bakgrunnen for dette er at Fylkesmannen har vist til at det er på ungdomstrinnet at forskjellene mellom Vennesla kommune og andre kommuner blir tydeligere. Gitt at spesialundervisningsproblematikken på ungdomstrinnet i skoleåret 2012-13 også var særlig fremtredende, synes en vektlegging av ungdomstrinnet således å være hensiktsmessig. Selv om vi i rapporten gjør rede for utviklingen også på barnetrinnet, så vektlegger den kvalitative datainnsamlingen (intervjuer) følgelig først og fremst ungdomstrinnet.

3 Gjennomføring og metode

3.1 Dokumentanalyse

- i. Det skisserte forvaltningsrevisjonsprosjektet fordrer fortrolighet med relevante deler av lovverk, det vil si opplæringslov, forskrift og forarbeider, i tillegg til aktuelle veiledere og rundskriv fra Utdanningsdirektoratet.
- ii. I det sentrale begreper i opplæringsloven, eksempelvis «tilpasset opplæring» i § 1-3 og «spesialundervisning» i kapittel 5 - og relasjonen mellom disse begrepene - kan forstås på forskjellige måter, vil det være nødvendig å ta utgangspunkt både i
 - a. Storingsproposisjon 129 L (2012-2013) som beskriver endringer i lovverk om spesialundervisning.
 - b. Storingsmeldinger, som blant annet oppsummerer det mest aktuelle forskningsarbeidet på pedagogikkfeltet.
 - c. Konkrete forskningsrapporter som er relevante for problemstillingene dette forvaltningsrevisjonsprosjektet søker å belyse.

Det er med utgangspunkt i de overnevnte kildene at de sentrale begrepene i opplæringsloven kan gis et konkret innhold.

- iii. Sentrale dokumenter i oppvekstsektoren i Vennesla kommune må åpenbart også gjennomgås.

3.2 GSI og KOSTRA (kvantitativt innrettet datainnsamling)

Den første problemstillingen, som tar for seg utviklingen når det gjelder utbredelsen av spesialundervisning i Vennesla kommune, fordrer at statistikk fra Grunnskolenes Informasjonssystem (GSI) og fra KOSTRA gjennomgås.

3.3 Intervjuer (kvalitativt innrettet datainnsamling)

Formålet med det skisserte prosjektet kan imidlertid ikke realiseres dersom revisjonen kun tar utgangspunkt i allerede eksisterende dokumenter. I tillegg til samtaler med Seksjon for oppvekst og Pedagogisk-Psykologisk tjeneste (PPT), har revisor deltatt på gjennomføringen av Fylkesmannens tilsyn på Vennesla ungdomsskole. I løpet av tilsynet har Fylkesmannen gjennomført samtaler med foreldre, elevrepresentanter, lærere i norsk, matematikk og kroppsøving på 9. trinn, spesialpedagogisk koordinator og rektor med lederteam. Det ble i disse møtene satt av tid til at revisjonen kunne stille egne spørsmål til informantene.

4 Revisjonskriterier

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

I kapittel 4 (side 9-25) i revisjonens forvaltningsrevisjonsrapport «*Spesialundervisning, tilpasset opplæring og ressurstilodelingsmodell i Venneslaskolen*»² fra 2013, gjennomgås revisjonskriterier knyttet opp mot

- Lovverk for den generelt tilpassete undervisningen samt for spesialundervisning (Opplæringsloven).
- Høringsnotat fra 2012 i forbindelse med foreslåtte endringer i Opplæringslovens kapittel 5 om spesialundervisning.
- Stortingsmelding 18 (2010-2011) *Læring og fellesskap*, hvor viktigheten av en pedagogisk plattform som legger vekt på inkludering understrekes.
- Forskning som tar for seg forholdet mellom den generelt tilpassete undervisningen og spesialundervisningen.

Som nevnt i innledningen er formålet med dette prosjektet først og fremst å gjennomføre en såkalt «undervisvurdering» i forhold til oppfølgingen av den overnevnte forvaltningsrevisjonen fra 2013. Denne rapporten kan i så måte ses på som en «Del 2» i forhold til rapporten fra 2013. Følgelig vil kapitlet om revisjonskriterier i rapporten fra 2013 ligge til grunn også for denne rapporten, og for å unngå gjentakelser og samtidig gjøre denne rapporten mer leservennlig, viser vi således til kapitlet for revisjonskriterier i forvaltningsrevisjonsrapporten fra 2013.

Vi gjør imidlertid et unntak når det gjelder avsnittet om høringsnotat fra 2012 i forbindelse med foreslåtte endringer i Opplæringslovens kapittel 5 om spesialundervisning. I mellomtiden har nemlig denne loven blitt endret, og vi tar derfor i denne rapporten kort for oss *Stortingsproposisjon 129 L - Endringer i opplæringslova og privatskolelova (spesialundervisning m.m.)*³, jf. kapittel 4.1.

I tillegg ser vi også nærmere på Knutepunkt Sørlandet-satsingen «*Inkluderende læringsmiljø – Rammeverk for satsingen*», som Vennesla kommune deltar i, jf. kapittel 4.2.

4.1 Nærmere om endringer i opplæringsloven vedrørende spesialundervisning

I nevnte Stortingsproposisjon understrekes det at departementet allerede i St.meld. nr. 30 (2003-2004) *Kultur for læring* fremmet et mål om å redusere omfanget av spesialundervisning og å forbedre den ordinære tilpassede opplæringen. Det pekes imidlertid på at det på landsbasis har vært en økning i omfanget av spesialundervisning fra skoleåret 2006-07, og at denne generelle økningen blant annet må ses i

² se

<http://komrevsor.no/getfile.php/85/Spesialundervisning%2C%20tilpasset%20oppl%20og%20ressurstilodelingsmodell%20i%20Vennesla%20kommune.pdf>

³ se <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop-129-l-20122013/id724126/?ch=1&q=>

sammenheng med med vektleggingen av læringsutbytte, kompetansemål og grunnleggende ferdigheter i Kunnskapsløftet. Også sosiokulturelle faktorer i den enkelte kommune spiller inn på andelen elever med spesialundervisning i den enkelte kommune. Samtidig vises det i Stortingsproposisjonen til at skoleinterne forhold i den enkelte kommune og på den enkelte skole har stor innvirkning på andelen elever som har spesialundervisning:

Evalueringen av spesialundervisningen etter innføringen av Kunnskapsløftet, viser at det er en sammenheng mellom kvaliteten på ordinær opplæring og omfanget av spesialundervisning. Skoler som ikke har rett kompetanse eller virkemidler til å møte utfordringer i læringsmiljøet, tilbyr generelt mer spesialundervisning enn skoler som har en godt fungerende allmennpedagogikk (s. 12).

Om en elev skal få spesialundervisning er således avhengig av hvilke organisatoriske og pedagogiske tiltak skolen har satt inn i den ordinære opplæringen:

[...] retten til spesialundervisning til dels er avhengig av skolens evne og mulighet til å gi tilpasset opplæring. [...] Å avgjøre om en elev har «tilfredsstillende utbytte» er en skjønnsmessig vurdering som er knyttet til den enkelte elevs behov og skolens evne til tilpasninger (s. 13).

Departementet bemerker videre at en stor andel av spesialundervisningen kommer på ungdomstrinnet og ikke på de første årstrinnene i grunnskolen. Departementet ønsker imidlertid at ressursbruken i spesialundervisningen blir snudd, slik at tidlig innsats vektlegges og de som trenger det får spesialundervisning tidligere.

Med henvisning til høringsforslaget fra 2012, peker departementet på at det er et problem at flere elever enn de som trenger det får spesialundervisning, og det understrekes at for mange hadde en god tilpasning innenfor det ordinære opplærings-systemet vært en bedre løsning. Dette ville bedret inkluderingen og det ville bidratt til å dreie ressursbruken fra enkeltindivid til fellesskapet. Departementet slår fast at mange utfordringer i skolen ikke kan eller skal løses ved bruk av spesialundervisning, men ved å heve kvaliteten på den ordinære undervisningen. Departementet fremhever videre at PPT bør bruke mer tid til å bistå i forebyggende arbeid og i kompetanse- og organisasjonsutvikling. PPTs systemarbeid skal fortsatt være rettet mot elever som har særskilte behov, men årsaken til behovene trenger ikke nødvendigvis være knyttet til eleven. De kan også ha sin årsak i måten skolen har valgt å organisere klassen og opplæringen på, mangel på nødvendig kompetanse og klasseledelsesutfordringer. PPT kan på et tidlig tidspunkt gi råd til skolen om løsninger og tiltak som gjør at eleven kan få et tilfredsstillende utbytte innenfor den ordinære opplæringen, slik at det på et senere tidspunkt ikke blir nødvendig å henvise eleven til PPT og fatte enkeltvedtak.

Tredje setning i Opplæringslovens § 5-4, første ledd, lyder således etter lovendringen:

Skolen skal ha vurdert og eventuelt prøvd ut tiltak innanfor det ordinære opplærings-tilbudet med sikte på å gi eleven tilfredsstillende utbytte før det blir gjort sakkunnig vurdering.

Når det gjelder konsekvenser av lovendringen som fastslår skolens plikt til å vurdere utbyttet av opplæringen før vedtak om spesialundervisning, konkluderes det med at

Endringer i kommuners praksis som en følge av presiseringen av gjeldende rett, vil kunne innebære en forskyvning av ressursbruk fra spesialundervisning til ordinær opplæring. Dette innebærer etter departementets syn en bedre utnyttelse av ressursene innenfor kommunenes gjeldende budsjettammer. [...] Samtidig vil det øke muligheten for PP-tjenesten til å bistå i forebyggende arbeid og i kompetanse- og organisasjonsutvikling. Dette bør på sikt kunne redusere kommunens ressursbruk knyttet til spesialundervisning (s. 94).

4.2 Knutepunkt Sørlandet-satsingen «Inkluderende læringsmiljø – Rammeverk for satsingen»

Vennesla kommune deltar i Knutepunkt Sørlandet-satsingen «Inkluderende læringsmiljø». Følgelig kan det oppdaterte dokumentet «Inkluderende læringsmiljø – Rammeverk for satsingen» fra august 2015 brukes som en norm i forhold til praksisen i grunnskolen i Vennesla, og i så måte inngå blant revisjonskriteriene.

Innledningsvis understrekes det i dette dokumentet at

Inkludering handler dypest sett om forholdet mellom individet og fellesskapet. Bakgrunnen for satsingen er ønsket om at barnehage og skole skal være for alle. Det betyr at inkludering handler om å sikre fellesskapet, deltakelse, medvirkning og utbytte for alle barn og unge, uavhengig av kategoriseringer, diagnoser og bakgrunn.. (s. 3)

Satsingen er basert på en systemorientert tilnærming og tenking. Det innebærer at vi flytter fokus fra individet til miljøet og sammenhengen barnet lever i. [...] inkludering er rammen for en likeverdig og tilpasset opplæring. (s. 6)

Satsingen baserer seg blant annet på et verdigrunnlag (s. 9) hvor man:

- har tro på at alle vil og kan lære
- møter alle med forventning, åpenhet og nysgjerrighet
- opplever tilhørighet i fellesskapet

Når det gjelder målsetninger med satsingen, er særlig effektmål 3 interessant (s. 10):

Redusere omfanget av segregerende tiltak.

Barn og unge har rett til at opplæringen tilpasses den enkeltes evner og forutsetninger. Noen barn og unge har rett til spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning. Dette skal så langt det er mulig organiseres innenfor det ordinære pedagogiske tilbudet. Det krever omlegging av rutiner og praksis [...].

Kjennetegn på god praksis:

- færre elever med enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning
- dreining fra individtiltak til systemtiltak
- det spesialpedagogiske arbeidet integreres i det pedagogiske arbeidet
- spesialpedagogisk hjelp foregår i hovedsak på gruppe og på avdelingen
- spesialundervisning foregår i hovedsak i klasserommet
- andelen elever med spesialundervisning går ned
- redusere krenkende atferd og mobbing i barnehage og skole

5 P1: Utvikling i spesialundervisning i Vennesla kommune

For å gi et bilde av utviklingen når det gjelder spesialundervisningens plass i Venneslaskolen, jf. problemstilling 1, tar vi her for oss tre indikatorer:

1. Utviklingen i andelen elever som har enkeltvedtak om spesialundervisning.
2. Utviklingen i spesialundervisningens omfang blant elevene som får spesialundervisning.
3. Utviklingen når det gjelder i hvilken grad elevene får spesialundervisning i eller utenfor det ordinære læringsfellesskapet.

5.1 Utvikling i andel elever med enkeltvedtak om spesialundervisning

For det første er det interessant å se på utviklingen når det gjelder andelen elever med spesialundervisning i Venneslaskolen, jf. tabell 5.1:

Tabell 5.1 Utvikling i andel elever med enkeltvedtak om spesialundervisning i Vennesla kommune

	1-4. trinn (småtrinn)	5-7. trinn (mellomtrinn)	1-7. trinn (barnetrinn)	8-10. trinn (ungdomstrinn)	Totalt
2015-16	7,3	13,3	9,8	11,1	10,1
2014-15	6,6	14,5	9,8	12,5	10,6
2013-14	7,4	12,9	9,7	16,9	12,1
2012-13	9,7	14,6	11,8	19,9	14,5
2011-12	9,3	15,2	11,9	16,0	13,3

Kilde: GSI

Det første vi legger merke til er at andelen elever med enkeltvedtak om spesialundervisning samlet sett har gått markert ned de seneste årene, fra nær 15 pst. i skoleåret 2012-13, til 10 pst. i skoleåret 2015-16.

Videre er det slik at det er på ungdomstrinnet at nedgangen har vært størst, fra hele 20 pst. i skoleåret 2012-13, til 11 pst. i skoleåret 2015-16. Vi legger til at utviklingen på Vennesla ungdomsskole og på ungdomstrinnet på Skarpengland er relativt lik.

I tillegg merker vi oss at andelen elever med spesialundervisning også har gått ned noe på småtrinnet, mens det er en svak nedgang på mellomtrinnet.

Alt i alt konkluderer vi med nedgangen i andelen elever med enkeltvedtak om spesialundervisning siden revisjonens rapport i 2013 har vært markant, og vi ser nærmere på bakgrunnen for denne utviklingen i kapittel 6.

5.2 Utvikling i antall timer spesialundervisning per elev med enkeltvedtak

Videre er det relevant å se på utviklingen i spesialundervisningens omfang blant elevene som får spesialundervisning i Venneslaskolen. Tabell 5.2 tar for seg kommunen sett under ett:

Tabell 5.2 *Utvikling i antall timer spesialundervisning med undervisningspersonale per elev med enkeltvedtak – Vennesla kommune.*

	1-75 timer	76-190 timer	191-270 timer	271 timer eller mer
2015-16	9,3	48,1	17,5	16,4
2014-15	7,9	42,9	16,9	23,3
2013-14	5,5	38,8	18,3	28,8
2012-13	4,2	29,0	26,3	35,5
2011-12	3,3	22,0	31,5	36,9

Kilde: GSI

Denne tabellen indikerer at omfanget når det gjelder antall timer spesialundervisning per elev med enkeltvedtak er på vei ned. Siden skoleåret 2012-13 har andelen elever med enkeltvedtak på over 271 timer per år gått kraftig ned, og det har også vært en klar reduksjon i andelen elever med 191-270 timer spesialundervisning per år. Det har i så måte vært en forskyvning i retning av at det tildeles færre timer spesialundervisning per enkeltvedtak: mens det har vært en nedgang i kategoriene «191-270 timer» og «271 timer eller mer», har det vært en klar økning i andelen enkeltvedtak i Vennesla kommune samlet sett som i omfang faller inn under kategorien «76-190 timer».

Denne utviklingen er enda tydeligere på Vennesla ungdomsskole, jf. tabell 5.3 nedenfor:

Tabell 5.3 *Utvikling i antall timer spesialundervisning med undervisningspersonale per elev med enkeltvedtak – Vennesla ungdomsskole.*

	1-75 timer	76-190 timer	191-270 timer	271 timer eller mer
2015-16	23,4	42,6	12,8	19,2
2014-15	0,0	31,0	17,2	43,1
2013-14	9,6	25,3	27,7	34,9
2012-13	2,1	14,6	41,7	40,6
2011-12	0,0	9,1	55,8	35,1

Kilde: GSI

I tillegg til en enda tydeligere forskyving fra enkeltvedtak hvor mange spesialundervisningstimer tildeles («191-270 timer» og «271 timer eller mer») til kategorien «76-190 timer», var det på Vennesla ungdomsskole i skoleåret 2015-16 en markert økning i elever som ikke ble tildelt mer en 75 timer i spesialundervisning.

5.3 Segregering: antall elever med spesialundervisning utenfor ordinært læringsfellesskap

For det tredje er det svært interessant å se nærmere på i hvilken grad spesialundervisningen som gjennomføres i Vennesla er segregert fra det ordinære læringsfellesskapet eller om den hovedsakelig foregår innenfor disse rammene. Tabell 5.4 og

tabell 5.5 indikerer at det de seneste årene nærmest har vært en revolusjon i Venneslaskolen på dette området. For Vennesla kommune samlet sett er det en kraftig reduksjon i antall elever som får spesialundervisning i grupper på 2 til 5 elever som er segregert fra det ordinære læringsfellesskapet, og tilsvarende er det en kraftig økning i antall elever som får spesialundervisning innenfor det ordinære læringsfellesskapet, jf. tabell 5.4:

Tabell 5.4 *Spesialundervisning i eller utenfor det ordinære læringsfellesskapet – antall elever. Vennesla kommune samlet sett.*

	I den ordinære klassen	Grupper på 6 eller flere	Grupper på 2 til 5	Hovedsakelig alene	Organisert på annen måte*
2015-16	135	0	40	8	-
2014-15	136	0	49	4	-
2013-14	91	48	74	6	-
2012-13	0	0	204	9	49
2011-12	0	0	209	5	27

Kilde: GSI

*: kun i bruk frem til skoleåret 2012-12

Denne utviklingen er enda tydeligere på ungdomstrinnet, og vi ser i tillegg her en tydelig nedgang i antall elever med enkeltvedtak om spesialundervisning, jf. tabell 5.5:

Tabell 5.5 *Spesialundervisning i eller utenfor det ordinære læringsfellesskapet – antall elever. Vennesla ungdomsskole.*

	I den ordinære klassen	Grupper på 6 eller flere	Grupper på 2 til 5	Hovedsakelig alene	Organisert på annen måte*
2015-16	39	0	7	0	-
2014-15	52	0	6	4	-
2013-14	59	13	9	2	-
2012-13	0	0	91	2	3
2011-12	0	0	64	0	13

Kilde: GSI

*: kun i bruk frem til skoleåret 2012-12

5.4 Oppsummert om utviklingen i spesialundervisningen i Vennesla

Oppsummert så ser vi i dette kapittelet at andelen elever som har enkeltvedtak om spesialundervisning har gått markert ned fra skoleåret 2012-13 til skoleåret 2015-16, og nedgangen er størst på ungdomstrinnet. Videre har spesialundervisningens omfang blant elevene som får spesialundervisning gått ned i samme periode, samtidig som det har vært kraftig vridning i retning i at spesialundervisningen i større grad foregår i det ordinære læringsfellesskapet.

6 P2: Forhold som bidrar til å forklare til reduksjon i andel spesialundervisning

I dette kapitlet ser vi nærmere på forhold som kan bidra til å forklare endringene når det gjelder andelen, omfanget og organiseringen av spesialundervisningen i Venneslaskolen.

I kapittel 5 så vi at de største endringene har funnet sted på ungdomstrinnet. Revisjonen har således begrenset datainnsamlingen på skolene til Vennesla ungdomsskole. Dette har også bidratt til å redusere tilsynstrykket for Vennesla kommune, idet det har åpnet for at revisjonen har kunnet gjøre sin datainnsamling i forbindelse med Fylkesmannens tilsyn på Vennesla ungdomsskole.

6.1 Lovendring: plikt til å prøve ut tiltak innenfor ordinær undervisning

For det første synes det klart at endringen i 2013 av opplæringslovens § 5-4 har hatt effekt på andelen elever med spesialundervisning, idet terskelen for å henvise til PPT har blitt høyere. Lovendringen innebærer som nevnt at den enkelte skole pålegges å ha vurdert og eventuelt prøvd ut tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet med sikte på å gi eleven tilfredsstillende utbytte *før* det henvises til PPT for sakkyndig vurdering. Effekten av lovendringen synes å være at skolene ikke lenger kan anbefale sakkyndig vurdering hos PPT kun med utgangspunkt i elevens egenskaper. Skolene må i tillegg vurdere i hvilken grad måten undervisningen er lagt opp på bidrar til at eleven ikke får tilfredsstillende utbytte, det vil si i hvilken grad skolen selv kan gjøre endringer innenfor den ordinære undervisningen for at eleven skal få tilfredsstillende utbytte. I Utdanningsdirektoratets veileder for spesialundervisning⁴ kommer det frem at skolene etter lovendringen må vurdere om eleven vil kunne få et tilfredsstillende utbytte av undervisningen hvis skolen for eksempel endrer vurderingspraksis og arbeidsmåter gjennom å gi andre arbeidsoppgaver eller bruke annet lærestoff og andre læremidler. Skolen må også vurdere om det må foretas endringer i læringsmiljøet som kan medføre at eleven får tilfredsstillende utbytte, for eksempel gjennom å variere organisering av og intensiteten i opplæringen. I kjølvannet av lovendringen har Oppvekstseksjonen i Vennesla kommune utarbeidet rutiner både på klassenivå og i forhold til rektors medvirkning som presiserer hva skolen må gjøre før det henvises til PPT. I tillegg åpner nå dagens henvisningsskjema til PPT for at man, etter å ha gjennomgått de punktene som henvisningsskjemaet etterspør, konkluderer med at det likevel ikke henvises til PPT fordi problematikken kan løses innenfor rammene for skolens ordinære undervisning. Slik sett er det ikke lenger gitt i Vennesla kommune at en igangsatt prosess i kjølvannet av at man er i tvil om en elev for tilfredsstillende utbytte av opplæringen, ender med et enkeltvedtak om spesialundervisning.

Lovendringen synes således å ha bidratt til at kommunens ressursbruk har blitt forskjøvet fra spesialundervisning til den ordinære, tilpassete undervisningen. Samtidig

⁴ se <http://www.udir.no/Regelverk/tidlig-innsats/Veilederene-i-fulltekst/Spesialundervisning/>

er det slik at en rent formell endring i lovverket i seg selv ikke vil bidra til underliggende endringer når det gjelder skolenes holdninger og syn på hvilke elever som bør ha spesialundervisning. For det første er det også nødvendig at PPT endrer sin måte å jobbe på og dreier fokus fra individ- til systemnivået, og for det andre må det skje endringer på den enkelte skole når det gjelder den pedagogiske plattformen generelt og holdninger til inkludering spesielt. Som vi skal se, er det nettopp dette som synes å ha funnet sted i Vennesla kommune, idet inntrykket er at satsingen på inkluderende læringsmiljø, jf. kapittel 4.2, nå virkelig preger arbeidet som gjøres innenfor oppvekstområdet i Vennesla kommune.

6.2 Inkluderende læringsmiljø: fra fokus på individ til fokus på læringsmiljø

Det synes å ha skjedd mye i PPT i Vennesla i perioden siden revisjonen la frem sin rapport om spesialundervisning i Venneslaskolen i 2013. For det første er det svært interessant at PPT jobber med å endre sin egen tilnærming til de sakkyndige vurderingene. Selv om det i opplæringslovens § 5-3 samt i kapittel 6 i Utdanningsdirektoratets veileder for spesialundervisning foreligger konkrete føringer for hva en sakkyndig vurdering skal ta stilling til, kan likevel en sakkyndig vurdering som overholder formelle lovkrav ta utgangspunkt i vidt forskjellige pedagogiske plattformer. På den ene siden kan man tenke seg en individ- og diagnosebasert tilnærming til den sakkyndige vurderingen, hvor det er elevens tilkortkommenheter som vektlegges og hvor eleven enten er innenfor eller utenfor en klart og ofte relativt smalt definert norm. Med dette utgangspunktet er ideen den at eleven trenger spesialundervisning hvis han eller hun faller utenfor normen. I en slik sammenheng er den sakkyndige vurderingen en reaksjon på et allerede oppstått problem.

Motsatt kan man i den sakkyndige vurderingen legge vekt på å se eleven som en del av et læringsmiljø og belyse i hvilken grad endringer og justeringer av dette kan bidra til eleven får tilfredsstillende utbytte av den ordinære undervisningen – hva kan skolen gjøre, hva kan lærerne gjøre? Det kan videre vektlegges at den grunnleggende holdningen skal være å inkludere eleven i det ordinære læringsfellesskapet: Er det virkelig nødvendig med enkeltvedtak om spesialundervisning, og i så tilfellet, er det virkelig påkrevd at eleven tas ut av det ordinære læringsfellesskapet i klasserommet? Denne tilnærmingen får betydning for utformingen av den sakkyndige vurderingen idet man ikke lenger kun kan fokusere på elevens tilkortkommenheter, samtidig som den stiller større krav til fleksibilitet når det gjelder skolens tilnærming til den tilpassede opplæringen. Vennesla PPT er tydelige på at de beveger seg i denne retningen, noe som blant annet har betydd at man har gått bort fra å skrive sakkyndige vurderinger på ungdomstrinnet som muliggjør at enkelte elever med lærevansker følger et heltidsopplegg som er lokalisert utenfor ungdomsskolens nærområde.

PPT signaliserer videre at de jobber systematisk både med å endre holdningene og med å styrke kompetansen i forhold til det å utvikle læringsmiljøer på skolene preget av inkludering. Det understrekes at det legges vekt på å forankre dette arbeidet på skoleledernivå. Man har i Vennesla PPT valgt å gi hver skole faste kontaktpersoner. Fordelen med dette er både at relasjonen med skolene blir tettere og mer stabil, og at PPT kommer tettere på og får bedre oversikt over hva som skjer og hva situasjonen er på den enkelte skole. Videre gjennomføres det lavterskel samarbeids- og veiled-

ningsmøter med skolene hver måned, hvor problemstillinger kan luftes og enkeltsaker kan drøftes anonymt. Målet er å redusere behovet for å klientifisere elever samt å drive mer lavterskelarbeid med veiledning uten henvisning. Gjennom systemarbeid og samarbeid med skolene søker PPT å bidra til å styrke den ordinære opplæringen, noe som igjen reduserer behovet for å henvise elever til PPT.

PPT opplever at den inkluderende grunnholdningen har blitt klart mere fremtredende i Venneslaskolen de siste årene. Også fokuset på det å ha en grunnleggende god relasjon til elevene har økt betydelig i samme periode, og forståelsen for at dette er fundamentalt for at eleven skal være «tilgjengelig» og trygg og dermed klar for å lære, øker (en god relasjon mellom elev og lærer synes også å bidra positivt for elever som har en atferd som oppleves som utfordrende for skolene). Med dette utgangspunktet kan man i andre omgang signalisere forventninger og utfordre elevene. I det hele tatt er opplevelsen nå at grunnskolen i Vennesla kjennetegnes av et Oppvekstkantor som er veldig aktiv i forhold til inkludering og læringsmiljø i alle møter, og av engasjerte ledere som er opptatt av pedagogisk refleksjon og av å oppnå de vedtatte målene for satsingen på et inkluderende læringsmiljø. Også når det gjelder læreres elevsyn og fleksibilitet, opplever PPT at det har vært en meget positiv utvikling i perioden siden revisjonens rapport i 2013.

Samtidig er det fortsatt slik at andelen elever med spesialundervisning i Vennesla kommune er høy, og PPT opplever at trykket i forhold til å gjennomføre sakkyndige vurderinger fortsatt er så stort at det går på bekostning av mer systemorientert og forebyggende arbeid. Blant annet ønsker PPT å åpne for muligheten for å henvise problematikk på systemnivå til PPT, men dette synes ikke mulig slik situasjonen er i dag. Noe av det som det jobbes med nå er å gå igjennom hva som egentlig trenger å defineres som spesialundervisning. Eksempelvis er det ikke nødvendigvis påkrevd at en elev i ungdomsskolen med dysleksi trenger enkeltvedtak om spesialundervisning for å få tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Med dagens teknologi og hjelpemidler, og med god tilpasning, kan disse elevene oftest få tilfredsstillende utbytte av opplæringen innenfor rammene for den ordinære, tilpassete undervisningen i klasserommet.

Oppsummert foregår det et paradigmeskifte i PPT i Vennesla, og det eksplisitte målet er at systemarbeid skal ha større fokus og ta mer av tiden til PPT. Utviklingen fremstår som meget positiv, men samtidig er det slik at videre fremgang synes avhengig av at PPTs klienttall går ytterligere ned. PPT opplever også at ressursituasjonen er utfordrende og at den kan gjøre det vanskelig å oppnå mål for videre utvikling.

6.3 Pedagogisk plattform og tenking på Vennesla ungdomsskole

PPT er en viktig premissleverandør når det gjelder forholdet mellom spesialundervisning og den ordinære tilpassete undervisningen på skolene i norske kommuner. De overnevnte endringene i tilnærmingen til PPT i Vennesla kommune, jf. kapittel 6.2, samt lovendringen i opplæringslovens § 5-4, jf. kapittel 6.1, innebærer nødvendigvis at skolene i Vennesla også må justere sin egen kurs. Samtidig er det slik at endringer i skolenes rammevilkår er nødvendig, men ikke tilstrekkelig, for at den ønskete endringen i retning av å implementere en pedagogikk som vektlegger inkludering og fokus på læringsmiljøet, skal realiseres. For å oppnå de politisk vedtatte målene, må denne tilnærmingen være godt forankret også i ledelsen på den enkelte skole samt

blant lærerne, og det må skje reelle endringer i den ordinære undervisningen i klasserommene.

Inntrykket revisjonen sitter igjen med etter å ha deltatt på Fylkesmannens tilsyn på Vennesla ungdomsskole, er meget positivt. Det må her understrekes at revisjonens innfallsvinkel ikke er identisk med Fylkesmannens tilnærming, jf. første avsnitt i kapittel 2: mens Fylkesmannen vurderer sine funn langs aksene «lovlig/ulovlig», og således gir et bilde av dagens status i forhold til gjeldende lovkrav, vil revisjonens underveisvurdering være opptatt av utviklingen som har funnet sted de seneste årene med de politisk vedtatte målene for Venneslaskolen som referanse. Det betyr at revisjonens vurdering kan være positiv selv om Fylkesmannen peker på forhold som må rettes opp for å oppfylle gjeldende lovkrav, idet *både* en tydelig individ- og diagnosebasert tilnærming til spesialundervisning på den ene siden, og en system- og læringsmiljøorientert tilnærming på den andre siden, vil kunne oppfylle kravene som er fastsatt i Opplæringsloven.

For det første fremstår Vennesla kommunes satsing på inkluderende læringsmiljø som godt forankret i ledelsen på Vennesla ungdomsskole. Man har eksempelvis gått bort fra en måte å drive ungdomsskolen på der man hadde et fulltids segregert spesialpedagogisk tilbud til elever som hadde generelle lærevansker som største utfordring. Inntrykket nå er at fokuset først og fremst er på den ordinære undervisningen og på hva man kan gjøre med læringsmiljøet for å unngå at elever kommer i en situasjon hvor de kanskje har det bedre når de på permanent basis er segregert fra flesteparten av de andre ungdommene i kommunen. Vi så i kapittel 4.1, i forbindelse med lovendringen i Opplæringslovens kapittel 5 om spesialundervisning, at man i tilhørende Stortingsproposisjon understreker sammenhengen mellom kvaliteten på den ordinære undervisningen på den ene siden, og andelen elever som ikke får tilfredsstillende utbytte av den ordinære undervisningen og i så måte trenger (mer eller mindre segregert) spesialundervisning på den andre siden. Eksempelvis vil det kunne være slik at på en skole med dårlig psykososialt miljø (mobbing og andre former for krenkelses), dårlig læringsmiljø hvor lærerne ikke ser elevene og hvor klasseledelsen er svak, samt med diagnosefokus hvor elever med diagnoser knyttet opp mot lærevansker mer eller mindre automatisk antas å ha behov for spesialundervisning utenfor ordinær undervisning, så kan segregerte tilbud være å foretrekke også for elevene selv.

I tråd med politiske vedtak og Knutepunkt Sørlandet-satsingen på inkluderende læringsmiljø, synes på den annen side ledelsen på Vennesla ungdomsskole nå å ha en klar forankring i en pedagogisk plattform som vektlegger inkludering og som fokuserer på å jobbe med læringsmiljøet samt på å i størst mulig grad tilpasse den ordinære undervisningen til den enkelte elev. Når elever ikke synes å få tilfredsstillende utbytte av opplæringen, ser man først nærmere på hvordan læringsmiljøet virker inn på elevens situasjon og på hvordan læreren kan bidra på en mer hensiktsmessig måte til elevens utbytte. Og med innføringen av de såkalte «tolærer-systemet»⁵ i basisfagene norsk, engelsk og matematikk har man nå mye større muligheter enn tidligere for å gjøre tilpasninger innenfor den ordinære undervisningen og det ordinære læringsfellesskapet. Både rektor og lærerne peker på at ledelsen blant annet har stort fokus på lærernes evne til å kommunisere med elevene samt til å

⁵ Det at Vennesla ungdomsskole har fått tilført 5 statlige stillinger, gjorde det enklere å innføre dette systemet.

holde ro og orden, det vil si på viktige dimensjoner ved klasseledelse. Det er videre et mål at elevene skal bli mer aktive i sin egen læringsprosess

Tolærersystemet fremstår som en garanti for at det faktisk har skjedd reelle endringer i tilnærmingen til den ordinære undervisningen i klasserommene, og både skoleledelsen og lærere peker på at innføringen av dette systemet har vært svært viktig i arbeidet med å implementere en pedagogisk plattform som tar utgangspunkt i en inkluderende grunntanke. Tolærersystemet gir klart bedre mulighet til å følge tettere opp elever som begynner å slite med å få tilfredsstillende utbytte av den ordinære undervisningen, uten at disse elevene systematisk må tas ut av det ordinære læringsfellesskapet. Dette, sammen med en bevissthet om at lærevansker og diagnoser som vrir fokus over på individets tilkortkommenheter ikke automatisk betyr at eleven har behov for enkeltvedtak om spesialundervisning (i dag kan det å benytte tekniske hjelpemidler på en hensiktsmessig måte gjøre at elever med dysleksi ikke nødvendigvis har behov for spesialundervisning), fører til at behovet for spesialundervisning reduseres. Og selv med enkeltvedtak og spesialundervisning, synes det som om denne oftere gjennomføres innenfor det ordinære læringsfellesskapet, slik at behovet for segregering reduseres og inkluderingen i klassefellesskapet dermed blir bedre. Man synes videre å være mer nyanserte når det gjelder omfanget av spesialundervisningen for den enkelte elev. Eksempelvis kan behov for spesialundervisning i matematikk være tidsavgrenset, og behov for spesialundervisning i matematikk betyr ikke nødvendigvis at eleven trenger spesialundervisning i norsk. Videre synes differensierte lekser å ha en inkluderingsseffekt, idet tilbakemeldinger fra elever viste at noen tidligere opplevde det som belastende å få sin egen lekseplan fordi de ikke klarte å følge den ordinære planen.

Revisjonens inntrykk er i det hele tatt at flere lærere opplever at skolehverdagen de seneste årene i betydelig grad har endret seg, og selv om det i utgangspunktet alltid vil være en viss motstand i en organisasjon mot endringer, synes det nå som om endringene i retning av å vektlegge en inkluderende grunnholdning med stort fokus på læringsmiljøet, i det store og hele oppleves som positive. Blant annet synes opplevelsen nå å være at man er mer samkjørte, at lærerne samarbeider mer og at man jobber mer målrettet, og alt dette fører til økt motivasjon og engasjement. Alt går selvsagt ikke på skinner, og i lærerkollegiet vil det sannsynligvis være variasjon når det gjelder i hvilken grad den enkelte lærer opplever at hun eller han lykkes med det man ønsker å oppnå. Noen vil sannsynligvis også ønske seg tilbake til en tid hvor veien ut av klasserommet var kort for dem som, med utgangspunkt i individets karakteristikk, ikke falt inn under normen. Helhetsinntrykket når det gjelder arbeidet som gjøres på Vennesla ungdomsskole, er likevel meget positivt. Det har, i tråd med politiske vedtak, vært en betydelig utvikling når det gjelder tenkingen og holdninger omkring inkludering og læringsmiljø, og det synes å være både entusiasme, vilje og evne blant ledelse og lærere til å videreføre denne utviklingen i tiden fremover. For øyeblikket synes det eneste usikkerhetsmomentet å være knyttet opp mot i hvilken grad de statlige stillingene som har bidratt til å legge til rette for tolærersystemet, videreføres.

7 Oppsummering og anbefalinger

7.1 Oppsummering – positiv utvikling i Venneslaskolen

I denne «underveisvurderingen» av Vennesla kommunes oppfølging av revisjonens forvaltningsrevisjonsprosjekt fra 2013 samt andre politiske vedtak som gir føringer for arbeidet i grunnskolen og i barnehagene, fremkommer det at utviklingen fremstår som meget positiv. Når det gjelder det å implementere en pedagogisk plattform basert på inkludering, fokus på læringsmiljøet og vektlegging av systemperspektivet, så har Vennesla kommune kommet et godt stykke på vei. Revisjonen bemerker at mens det i 2013 flere ganger ble vist til levekårsproblematikk (skoleeksterne forhold), og dermed implisitt til elevenes tilkortkommenheter, for å forklare høye andeler med spesialundervisning, så synes det nå som om fokuset først og fremst er på hva skolene selv kan gjøre for at elevene skal få best mulig utbytte av den ordinære undervisningen (skoleinterne forhold).

Når det gjelder problemstilling 1, så har vi i kapittel 5 sett at andelen elever med enkeltvedtak om spesialundervisning i Vennesla kommune har falt fra 15 pst. i skoleåret 2012-13 til 10 pst. i 2015-16. Nedgangen har vært størst på ungdomstrinnet, fra hele 20 pst. i skoleåret 2012-13 til 11 pst. i 2015-16. Videre indikerer tallene at andelen timer med spesialundervisning per elev med enkeltvedtak har gått ned, samt at det har vært en kraftig reduksjon i segregert spesialundervisning, det vil si spesialundervisning som i hovedsak foregår utenfor det ordinære læringsfellesskapet.

Hva angår problemstilling 2, så har vi i kapittel 6 sett at nedgangen i andelen elever med spesialundervisning i Vennesla må ses i sammenheng med reelle endringer både i PPTs tilnærming og i hvordan undervisningen i klasserommene faktisk gjennomføres.

På den ene siden har lovendringen i Opplæringslovens § 5-4, som innebærer at skolene skal ha vurdert og eventuelt prøvd ut tiltak innenfor det ordinære opplærings tilbudet før det gjennomføres sakkyndig vurdering, har lagt nye føringer som gjør skolenes vei frem til eventuell sakkyndig vurdering lengre.

Videre har det nærmest vært i paradigmeskifte i Vennesla PPT. PPT er nå på vei mot en måte å jobbe på hvor grunntanken er inkluderende og hvor man målrettet søker å legge systemperspektivet til grunn for hele virksomheten, inkludert den sakkyndige rapporten, som tradisjonelt har invitert til et individfokus hvor elevenes tilkortkommenheter vektlegges.

Det var på ungdomstrinnet at andelen elever med spesialundervisning i skoleåret 2012-13 var spesielt høyt, og i denne underveisvurderingen har revisjonen således lagt vekt på å belyse situasjonen på Vennesla ungdomsskole. Tolærersystemet i basisfagene norsk, engelsk og matematikk er den mest håndfaste indikasjonen på at undervisningen som gjennomføres ute i klasserommene har gjennomgått reelle endringer. Pedagogikken synes nå i betydelig grad å være fundert på målet om å utvikle et grunnleggende inkluderende læringsmiljø. Flere andre forhold peker også i retning av økt rom tilpasning for den enkelte elev innenfor det ordinære læringsfellesskapet, og revisjonens inntrykk er at det er både entusiasme, vilje og evne blant ledelse og lærere til å videreføre denne utviklingen i tiden fremover.

7.2 utfordringer

Som vi så i kapittel 6, er det samtidig fortsatt slik at andelen elever med spesialundervisning i Vennesla kommune er høy, og PPT opplever at trykket i forhold til å gjennomføre sakkyndige vurderinger fortsatt er så stort at det går på bekostning av mer systemorientert og forebyggende arbeid. Videre fremgang synes avhengig av at PPTs klienttall går ytterligere ned, og PPT opplever også ressursituasjonen som utfordrende.

Avslutningsvis vil revisjonen peke på at det i Oppvekstseksjonens *Kvalitets- og utviklingsmelding* for skole- og barnehageåret 2014-2015 kommer frem at ressursituasjonen for barnehagene er utfordrende, noe som går utover voksentettheten og det pedagogiske tilbudet (s. 9) samt målsetningen om tidlig innsats (s. 10). Det vises til at ett av handlingsalternativene på sikt derfor er å omdisponere midler fra spesialpedagogiske tiltak med enkeltvedtak til mer allmennpedagogiske tiltak: under «*Handlingsalternativer – hva vil Vennesla kommune?*», er alternativ 2 følgende

Omdisponering av midler fra spes.ped og ekstraassistent til styrking av grunnbemanningen. Dette må komme som en konsekvens ifht Satsingen Inkluderende læringsmiljø. [...]

Revisjonen bemerker her at det i forvaltningsrevisjonsprosjektet i 2013 ble påpekt at man må sikre at ressurstilodelingsmodellen i grunnskolen ikke bidrar til å generere spesialundervisning. Det ble blant annet vist til Meld.St. 18 (2010-2011) *Læring og fellesskap*, hvor det på side 34 står at

[...] omfanget av spesialundervisning påvirkes av systemene som kommunene etablerer for tildeling av midler til spesialundervisning. Egne midler til spesialundervisning kan føre til at skolene blir oppmuntret til å øke omfanget av spesialundervisning for å få tilgang til disse ressursene.

I kjølvannet av revisjonens rapport skal ressurstilodelingsmodellen for grunnskolen ha blitt justert. Imidlertid synes det fortsatt som om det i stor grad er slik at enkeltvedtak fra PPT genererer ressurser for barnehagene, med den konsekvens at barnehagene har insentiv til å klientifisere barnehagebarn og fokusere på deres tilkortkommenheter for å få utløst ekstra ressurser til barnehagen. Revisjonen understreker at det åpenbart er uheldig hvis det med utgangspunkt i dagens ressurstilodelingsmodell ikke er lønnsomt for barnehagene å jobbe utfra en inkluderende grunnholdning med vekt på inkludering. Dette kan i andre omgang bidra til å underminere det positive arbeidet som nå gjøres i grunnskolen i Vennesla kommune.

7.3 Anbefalinger

I revisjonens forvaltningsrevisjonsrapport fra 2013 presenterte vi følgende fire anbefalinger (s. 57):

1. *«Kommunen bør arbeide målrettet mot at skolene møter utfordringer i skolehverdagen med et systemperspektiv snarere enn et individ- og diagnoseperspektiv hvor eleven selv «eier» problemene.*
2. *Kommunen bør arbeide målrettet mot at skolenes grunnleggende holdning er inkluderende: I utgangspunktet skal alle elevene få et tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen.*
3. *Kommunen bør gå gjennom ressurstilodelingsmodellen med tanke på om den kan innrettes på en måte som ikke bidrar til å opprettholde en høy andel elever med spesialundervisning.*
4. *PPT i Vennesla kommune bør reflektere over egen praksis med tanke på i hvilken grad sakkyndige vurderinger kan utarbeides med utgangspunkt i et inkluderende elevsyn.»*

Disse anbefalingene, som er i overensstemmelse med Knutepunkt Sørlandet-satsingen på inkluderende læringsmiljø og andre politiske vedtak som angår oppvekstproblematikk i Vennesla kommune, fremstår fortsatt som aktuelle. Revisjonen velger derfor å opprettholde dem.

I denne underveisrapporten har vi sett at utviklingen i Vennesla i forhold til nevnte anbefalinger fremstår som meget positiv. Det sentrale nå er at man i Vennesla kommune klarer å videreføre det utviklingsarbeidet man allerede er godt i gang med. Revisjonen understreker samtidig at det er uheldig hvis ressurstilodelingsmodellen for barnehagene gir insentiver til å klientifisere barn gjennom PPT. Framover bør kommunen følgelig se nærmere på denne problematikken.

Kristiansand, 30. mai 2016


Tor Ole Holbek
Revisjonssjef


Stein Grøntoft
Forvaltningsrevisor

8 Rådmannens høringsuttalelse

Vennesla kommune har over flere år hatt en svært høy andel av elever som får spesialundervisning etter § 5 - 1 i opplæringslova. Kristiansand revisjonsdistrikt IKS utarbeidet i 2013 en rapport til kontrollutvalget i Vennesla kommune om spesialundervisning, tilpasset opplæring og ressurstildelingsmodell i Vennesla kommune. Rapporten hadde mange gode innspill og forslag til hvordan kommunen kunne jobbe systematisk videre innenfor det spesialpedagogiske feltet. Rapporten ble oppsummert i fire punkter som kommunen tok tak i og har jobbet systematisk med siden rapporten forelå.

Kontrollutvalget vedtok i sak 26/15 at Agder Kommunerevisjon skulle gjennomføre et forvaltningsrevisjonsprosjekt rettet inn mot Venneslaskolen. Bakgrunnen for prosjektet var ønske om å gjennomføre en "undervisevurdering" i forhold til oppfølging av revisjonens forvaltningsrevisjonsprosjekt fra 2013. Rådmannen mener at revisjonsrapporten som nå foreligger blir en god støtte i arbeidet med å videreutvikle et godt og inkluderende læringsmiljø i Venneslaskolene.

Rapporten beskriver, analyserer og kommenterer utviklingen i Venneslaskolen fra 2013-2016 med vektlegging på ungdomstrinnet. Beskrivelsen belyser hvor viktig det er å jobbe med inkludering i skolen, og nødvendigheten av at skolene driver et godt og systematisk arbeid på dette feltet i sitt daglige virke.

Anbefalingene i rapporten samsvarer i stor grad med det fokuset på inkluderende læringsmiljø oppvekstseksjonen har jobbet med siden 2013 og som nå er i ferd med å bli implementert i hele oppvekstsektoren. I det videre arbeidet vårt har vi som hovedmål at all undervisning skal foregå i et læringsfellesskap med tilhørighet i klassen. Vi tar utgangspunkt i vår felles overordna virksomhetsplan for skolene i Vennesla hvor det er hovedfokus på fire utviklingsområder: grunnleggende ferdigheter, inkluderende læringsmiljø, skole-hjem samarbeid og tydelig ledelse.

I starten av satsingen på inkluderende læringsmiljø ble det foretatt en førkartlegging. Resultatene fra denne førkartleggingen ble fulgt opp av oppvekstsjef og rådmannen i de årlige oppfølgingssamtalene med enhetslederne. Alle barnehager og skoler utarbeidet sin egen implementeringsplan hvor en, med bakgrunn i resultatene av førkartleggingen, satte mål og tiltak for sin barnehage/skole. I tillegg arbeider rådgiverne i oppvekstseksjonen tett opp mot styreere/rektorene i sitt daglige arbeid.

I oppvekstseksjonens månedlige møter med lederne, PP-tjenesten og arbeidstakerorganisasjonene legges det opp til pedagogisk refleksjon og drøfting av implementeringsstrategier. Dette viderefører lederne til sine ansatte som slik involveres, og på sikt håper vi at alle barn/elever opplever et inkluderende læringsmiljø der de får stort utbytte av den ordinære undervisningen.

Høsten 2016 vil alle barnehager og skoler gjennomføre en etterkartlegging med samme spørsmål som i førkartleggingen.

Satsingen på inkluderende læringsmiljø vil fortsette med fullt trykk de nærmeste årene. Målsetningen med denne satsinga er følgende:

Vi har eit inkluderande læringsmiljø med fokus på tilpassa opplæring og redusert bruk av spesialundervisning, slik at alle born og unge får større læringsutbyte av det ordinære pedagogiske tilbodet.

Vennesla, 26.mai 2016

Svein Skisland
Rådmann

Steinar Harbo
Oppvekstsjef