

Inkluderende læringsmiljø i Ivelandskolen

Rapport til kontrollutvalget i Iveland kommune



**Forvaltningsrevisjon
februar 2018**

0.1 Sammendrag

I tråd med oppdraget fra kontrollutvalget i Iveland kommune, har Agder Kommune-revisjon IKS gjennomført et forvaltningsrevisjonsprosjekt rettet inn mot å sikre at elever i grunnskolen i Iveland opplever en skolehverdag preget av et inkluderende læringsmiljø hvor den ordinære undervisningen kommune i størst mulig grad er tilpasset deres evner og forutsetninger. Revisjonen har i så måte tatt for seg problemstillinger knyttet opp mot (a) status når det gjelder spesialundervisning, (b) i hvilken grad PP-Tjenestens arbeid bidrar til å skape et inkluderende læringsmiljø i Ivelandskolen, samt (c) i hvilken grad kommunens tilnærming til den generelt tilpassete undervisningen bidrar til å skape et inkluderende læringsmiljø i Ivelandskolen.

(a) Andelen elever i Iveland kommune med enkeltvedtak om spesialundervisning falt fra i overkant av 13 pst. i skoleårene 2009/10-2011/12, til i overkant av 10 pst. i skoleårene 2012/13-2015/16. De tre siste skoleårene har igjen andelen elever med spesialundervisning steget, til henholdsvis 15 pst i skoleåret 2016/17 og 16 pst. i 2017/18. Andelen elever med spesialundervisning i inneværende skoleår må betegnes som høy, jf. kapittel 3.1 og 4.1 i denne rapporten.

(b) Utviklingsarbeidet innenfor Midt-Agder PP-Tjeneste har kommet langt, og PPT jobber bevisst med i størst mulig grad å ta utgangspunkt i et systemperspektiv snarere enn et individperspektiv, samtidig som inkludering løftes frem som ideal på bekostning av tiltak som innebærer segregering. PPT opplever imidlertid samtidig selv å være presset ressursmessig, noe som legger begrensninger på i hvilken grad PPT kan bidra på systemnivå i Iveland kommune. Videre fremgang synes å være avhengig av at PPTs klienttall går ned, jf. kapittel 3.2 og 4.2 i denne rapporten.

(c) Sammenhengen mellom læringsmiljø og læringsresultater er godt dokumentert. Revisjonens inntrykk i kjølvannet av møter med lærere og ledelse er at det gjøres mye godt arbeid i Ivelandsskolen, og at dette arbeidet i betydelig grad er egnet til å skape gode og inkluderende læringsmiljø. Det er bevissthet omkring behovet for å tilpasse undervisningen innenfor den ordinære opplæringen samt for å vektlegge systemtiltak. Lærerne synes å ha et reflektert elevsyn hvor man legger til grunn at alle elever ønsker å lære og å være en del av et fellesskap, samtidig som man er bevisst på å unngå å attribuere eventuell utfordrende atferd til elevens iboende negative egenskaper, til at «det er slik eleven er». Man prøver kort sagt å være bevisst på å «se eleven snarere enn diagnosen og enkeltvedtaket». Videre gjennomføres spesialundervisningen på Iveland skole nå i klart mindre grad enn tidligere utenfor det ordinære læringsfellesskapet (klassen). Samtidig kunne lærernes kjennskap til sentrale dokumenter som ligger til grunn for satsingen *Inkluderende læringsmiljø* vært noe bedre. Videre er det altså slik at på tross av at det synes som om den ordinære undervisningen i Ivelandskolen har blitt styrket de seneste årene, så har likevel andelen elever med enkeltvedtak om spesialundervisning økt de siste tre årene. Etter revisjonens skjønn må denne økningen blant annet ses i sammenheng med ressursproblematikk og det at skolen opplever at man må synliggjøre utfordringene man står overfor for å få tilstrekkelige ressurser til å håndtere de utfordringene skolen faktisk står overfor. Dette gir skolen insentiver til å klientfisere elever gjennom enkeltvedtak om spesialundervisning, jf. kapittel 3.3 og kapittel 4.3 i denne rapporten.

I rapportens kapittel 4.4 vises det til *Stortingsproposisjon 129 L (2012–2013) Endringer i opplæringslova (spesialundervisning m.m.)*, hvor man kan lese at

For mange [elever med enkeltvedtak om spesialundervisning] hadde en god tilpasning innenfor det ordinære opplæringssystemet vært en bedre løsning. [...] Det er derfor et mål å redusere omfanget av spesialundervisningen (s. 14). [...] Det vil gi en bedre ressursutnyttelse dersom flere elever gis en god tilpasset opplæring innen det ordinære opplæringstilbudet istedenfor spesialundervisning. I tillegg vil det kunne føre til redusert ressursbruk i PPT ved færre tilmeldinger. Samtidig vil det øke muligheten for PPT til å bistå i forebyggende arbeid og i kompetanse- og organisasjonsutvikling. [...] 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. [...] Dette bør på sikt [revisjonens understreking] kunne redusere kommunens ressursbruk knyttet til spesialundervisning (s. 94).

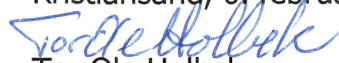
Revisjonen konkluderer med at arbeidet med å skape et inkluderende læringsmiljø og med å styrke den ordinære opplæringen er krevende og tar tid, og det sentrale nå er at man i Iveland kommune klarer å videreføre det utviklings- og implementeringsarbeidet man allerede er godt i gang med. Det at revisjonen vurderer at Iveland kommunes oppvekstsektor per i dag kun er på nivå 4 av 8 implementeringsnivåer, indikerer at det fortsatt er mye arbeid som gjenstår før man er kommet dit man ønsker i Iveland kommune i forhold til målsettingene i kommunens satsinger. Dersom måten ressurser tildeles skolen på i Iveland kommune gir insentiver til å klientifisere barn gjennom enkeltvedtak om spesialundervisning i kjølvannet av sakkyndig vurdering og tilrådning fra PPT, reduseres sannsynligheten for at Iveland kommune når de målene som ligger til grunn for kommunens satsinger. Som sitatet over fra Stortingsmeldingen indikerer, bør Iveland kommune i så måte ha som utgangspunkt at det først vil være «på sikt» – på lang sikt – at en økonomisk gevinst ved redusert andel elever med spesialundervisning, eventuelt kan realiseres. Med dette utgangspunktet anbefaler Agder Kommunerevisjon IKS at

1. Iveland kommune bør videreføre det utviklings- og implementeringsarbeidet innenfor oppvekstsektoren som man allerede er godt i gang med.

Revisjonen presiserer at dette blant annet innebærer at dybdeforståelse for modellene som ligger til grunn for satsingen *Inkluderende læringsmiljø* utvikles, at ytterligere refleksjonsprosesser gjennomføres, og at det jobbes videre med å sikre at endringene når praksissituasjonen.

2. Iveland kommune bør gå gjennom ressurstildelingsmodellen til skolen med tanke på om den kan innrettes på en måte som ikke gir skolen insentiver til å klientifisere elevene gjennom enkeltvedtak om spesialundervisning.

Kristiansand, 6. februar 2018


Tor Ole Holbek
Revisjonssjef


Stein Grøntoft
Forvaltningsrevisor

0.2 Innhold

0.1	SAMMENDRAG.....	2
0.2	INNOLD	4
1	INNLEDNING	5
1.1	BAKGRUNN FOR PROSJEKT	5
1.2	FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER	5
1.3	GJENNOMFØRING OG METODE	6
1.3.1	Dokumentanalyse	6
1.3.2	Intervjuer av nøkkelpersoner (kvalitativt innrettet datainnsamling)	7
1.3.3	GSI og KOSTRA (kvantitativt innrettet datainnsamling)	7
2	REVISJONSKRITERIER.....	8
2.1	OPPLÆRINGSLOVEN	8
2.2	KOMMUNESTYRETS VEDTAK OG FORUTSETNINGER	9
2.2.1	Satsingen «Inkluderende læringsmiljø»	9
2.2.2	Satsingen «Kvalitet for framtida»	11
2.2.3	School-In: tydelige forventninger	12
2.3	FORSKNING: BRED OG INKLUDERENDE TILNÆRMING TIL TILPASSET OPPLÆRING	13
3	DATA.....	15
3.1	HVA ER STATUS NÅR DET GJELDER SPESIALUNDERVISNING I IVELAND KOMMUNE?	15
3.2	I HVILKEN GRAD BIDRAR PEDAGOGISK-PSYKOLOGISK TJENESTES (PPTs) ARBEID TIL Å SKAPE ET INKLUDERENDE LÆRINGSMILJØ PÅ SKOLENE I IVELAND?.....	16
3.2.1	Plikt til å prøve ut tiltak innenfor ordinær undervisning før det henvises til PPT	16
3.2.2	Inkluderende læringsmiljø: fra fokus på individ til fokus på læringsmiljø.....	17
3.3	I HVILKEN GRAD BIDRAR IVELAND KOMMUNES TILNÆRMING TIL DEN GENERELT TILPASSETE UNDERVISNINGEN TIL Å SKAPE ET INKLUDERENDE LÆRINGSMILJØ PÅ SKOLENE I IVELAND?	19
3.3.1	Lærere	19
3.3.2	Skoleledelse	21
4	REVISJONENS VURDERINGER.....	24
4.1	STATUS NÅR DET GJELDER SPESIALUNDERVISNING I IVELAND KOMMUNE?	24
4.1.1	Kommentarer til utviklingen.....	24
4.1.2	Spesialundervisning og ressursproblematikk i Ivelandskolen	25
4.2	I HVILKEN GRAD BIDRAR PEDAGOGISK-PSYKOLOGISK TJENESTES (PPTs) ARBEID TIL Å SKAPE ET INKLUDERENDE LÆRINGSMILJØ PÅ SKOLENE I IVELAND?.....	26
4.3	I HVILKEN GRAD BIDRAR IVELAND KOMMUNES TILNÆRMING TIL DEN GENERELT TILPASSETE UNDERVISNINGEN TIL Å SKAPE ET INKLUDERENDE?	26
4.4	KONKLUSJON.....	29
5	ANBEFALINGER.....	31
6	LITTERATUR.....	32
7	RÅDMANNENS HØRINGSUTTALELSE.....	33

1 Innledning

1.1 Bakgrunn for prosjekt

Kontrollutvalget i Iveland gjorde følgende vedtak i sak 08/17:

Kontrollutvalget ber Agder Kommunerevisjon IKS om å gjennomføre forvaltningsrevisjonsprosjektet «Inkluderende læringsmiljø i Ivelandskolen» basert på de problemstillinger som fremgår av prosjektplanen og innenfor budsjett-rammen for *Kontroll og Tilsyn* for 2017.

Utgangspunktet for dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er altså at Kontrollutvalget i Iveland kommune ønsker å undersøke i hvilken grad kommunen jobber systematisk for å sikre et mest mulig inkluderende læringsmiljø for elevene i Ivelandskolen. Med "læringsmiljø" forstår vi i dette prosjektet de samlede kulturelle og relasjonelle forholdene¹ på skolen som har betydning for elevenes læring, helse og trivsel. Viktigheten av et godt og inkluderende læringsmiljø i grunnskolen kommer tydelig frem eksempelvis på Utdanningsdirektoratets nettsider², hvor vi blant annet kan lese at forskning om sammenhengen mellom læringsmiljø og læringsresultater viser at

- *Elever som opplever læringsmiljøet som spesielt godt, har hatt den beste karakterutviklingen etter innføringen av Kunnskapsløftet. (Meld.St. 20 (2012-13), På rett vei)*
- *Elever som opplever å ha gode relasjoner til lærerne sine, skårer høyere i lesing. (PISA 2009)*
- *Det at elevene opplever at de ikke ertes eller plages, viser en tydelig positiv sammenheng med elevenes faglige resultater i matematikk og naturfag. (TIMMS 2011)*

Det er videre verdt å merke seg at forskning på frafall i videregående skole peker på at (i) faglige forutsetninger i form av karakterer i grunnskolen og (ii) trivsel, ambisjoner og identifikasjon med skolen er de skoleinterne³ faktorene som har størst betydning for frafallet i videregående skole⁴.

1.2 Formål og problemstillinger

Nyere skole- og pedagogikkforskning⁵ indikerer altså at sentrale problemstillinger i den norske skolen må ses i sammenheng med skoleeiers, det vil si den enkelte kommunes, arbeid med å utvikle skolens læringsmiljø. Dette gjelder eksempelvis

¹ Ofte inkluderes også «fysiske forhold» på skolen i begrepet «læringsmiljø», jf. <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/skolemiljo/psykososialt-miljo/hva-er-et-godt-laringsmiljo/>, men denne dimensjonen vektlegges i liten grad i dette prosjektet.

² Se <https://www.udir.no/globalassets/filer/vurdering/vfl/presentasjoner/pulje-6/vfl-laringsmiljo-tredje-samling-pulje-6.pdf>

³ Skoleinterne faktorer er forhold som skolene selv kan påvirke. Vi merker oss at en tredje faktor som bidrar til å forklare frafall og som skolen/kommunen i mindre grad selv kan påvirke, er foreldres utdanning utover grunnskole. Mer generelt vil levekårsutfordringer være forhold av «skoleekstern» karakter som kan bidra til å forklare frafall i skolen

⁴ Se rapporten *Frafall i videregående opplæring – en systematisk kunnskapsoversikt*, https://www.regjeringen.no/contentassets/1e632f4a6e434af2b67950dc45aa2ffe/frafall_rapport_ksu_e.pdf

⁵ Se eksempelvis arbeidet til Thomas Nordahl.

problemstillinger knyttet opp mot læringsutbytte, psykososialt miljø / mobbing, tilpasset opplæring og spesialundervisning samt frafallsproblematikk. Utgangspunktet for dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er således at bevisst og systematisk arbeid med et inkluderende læringsmiljø, sammen med tydelig klasseledelse og trygge relasjoner mellom lærer og elev, er sentralt for å oppnå god måloppnåelse i skolesektoren.

For å belyse i hvilken grad Iveland kommune jobber strategisk og systematisk med å sikre et inkluderende læringsmiljø i skolen, vil Agder Kommunerevisjon IKS i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet ta for seg følgende problemstillinger:

- 1. Hva er status når det gjelder spesialundervisning i Iveland kommune?*
- 2. I hvilken grad bidrar Pedagogisk-psykologisk tjenestes (PPTs) arbeid til å skape et inkluderende læringsmiljø på skolene i Iveland?*
- 3. I hvilken grad bidrar Iveland kommunes tilnærming til den generelt tilpassete undervisningen til å skape et inkluderende læringsmiljø på skolene i Iveland?*

Revisjonen vil være ute etter å belyse i hvilken grad kommunen arbeider målrettet mot at Ivelandskolen møter utfordringer i skolehverdagen med et systemperspektiv snarere enn et individ- og diagnoseperspektiv hvor eleven selv «eier» problemene. Parallelt vil vi være ute etter å belyse i hvilken grad kommunen arbeider eksplisitt og målrettet mot at skolenes grunnleggende holdning er inkluderende og at utgangspunktet er at alle elever skal få et tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen og være en del av det ordinære læringsfellesskapet. Agder Kommunerevisjon IKS vil i så måte i dette prosjektet blant annet bidra til å belyse implementeringsgraden når det gjelder arbeidet Iveland kommune gjør i forbindelse med kommunens forskjellige satsinger.

1.3 Gjennomføring og metode

Prosjektet vil bli gjennomført etter de normer og standarder som er relevante for oppvekstområdet, og metodebruken vil være i henhold til de krav som er fastsatt i kommuneloven, forskrift om revisjon i kommuner og *RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon*.

1.3.1 Dokumentanalyse

Det skisserte forvaltningsrevisjonsprosjektet fordrer fortrolighet med relevante deler av lovverket, det vil si opplæringslov, forskrift og forarbeider, i tillegg til aktuelle veiledere og rundskriv fra Utdanningsdirektoratet.

Sentrale dokumenter i oppvekstsektoren i Iveland kommune, heri innbefattet relevante dokumenter utarbeidet i regi av Knutepunktet, må også gjennomgås.

Videre vil revisjonen sette seg nærmere inn i nyere forskning innen prosjektets hovedtemaer.

1.3.2 Intervjuer av nøkkelpersoner (kvalitativt innrettet datainnsamling)

Formålet med det skisserte prosjektet kan imidlertid ikke realiseres dersom revisjonen kun tar utgangspunkt i allerede eksisterende dokumenter. Det ligger således an til at det gjennomføres intervjuer med nøkkelpersoner i oppvekstsektoren, både i kommuneadministrasjonen⁶ og ute på skolene (enhetsleder, inspektør, sosiallærer og kontaktlærere).

1.3.3 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.

⁶ I rapporten *Kvalifisert for framtida 2016-2017* kan man lese at «Iveland kommune har omorganisert sin satsing ift oppvekstsektoren. På grunn av strammere økonomi, er oppvekstkontoret lagt ned. Oppvekstsektoren ivaretas i den nye enheten Rådmannens stab».

2 Revisjonskriterier

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

2.1 Opplæringsloven

Ifølge Utdanningsdepartementet er en inkluderende tilnærming til opplæringen i den norske skolen et verdigrunnlag som har sterk oppslutning i det norske samfunnet og som også er nedfelt i opplæringslovens formålsparagraf. Inkluderende opplæring innebærer at skolen aktivt må ta hensyn til barn og unges ulike forutsetninger og behov, i organisering, innhold og pedagogikk. Elever skal oppleve gode læringsmiljøer hvor det faglige og sosiale fellesskapet er utviklende og godt. I noen sammenhenger krever det utstrakt individuell tilrettelegging.⁷

Gitt dette prosjektets innretning og det faktum at kommunens tilnærming til spesialundervisning er en indikator på tilnærmingen til det generelle læringsmiljøet, er opplæringslovens § 1-3 om tilpasset opplæring samt kapittel 5 om spesialundervisning de mest sentrale lovreferansene. *Tilpasset opplæring* er et sentralt begrep og et overordnet prinsipp i norsk barnehage og skole, samt et viktig virkemiddel for å oppnå inkludering, og opplæringslovens § 1-3 slår fast at

Opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven [...].

Spesialundervisning er en mer omfattende form for tilpasset opplæring som utløser en individuell rett og 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 opplæringstilbodet, har rett til spesialundervisning.

I vurderinga av kva for opplæringstilbod som skal givast, skal det særleg leggjast vekt på utviklingsutsiktene til eleven. Opplæringstilbodet 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 undervisningstimetallet som gjeld andre elevar, jf. § 2-2 og § 3-2.

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 skjønn. Opplæringslovens § 5-3 regulerer kommunens ansvar til å treffe enkeltvedtak om spesialundervisning, den sakkyndige vurderingen og krav til denne. § 5-4 pålegger den enkelte skole 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.

⁷ Se <https://www.udir.no/Udir/PrintPageAsPdfService.ashx?pid=128282&epslanguage=no>.

2.2 Kommunestyrets vedtak og forutsetninger

I forvaltningsrevisjonsprosjekter er det videre aktuelt å vurdere om kommunestyrets vedtak og forutsetninger blir fulgt opp av administrasjonen og i enhetene, jf. kommunelovens § 77.

2.2.1 Satsingen «Inkluderende læringsmiljø»

Flere av Knutepunktkommunene, deriblant Iveland, har gått sammen om prosjektet *Inkluderende læringsmiljø*. Prosjektet omfatter barnehager, skoler og PP-tjeneste i deltakerkommunene, og det gjennomføres som en del av samarbeidet i Knutepunkt Sørlandet som har som tema *Inkluderende læringsmiljø og pedagogisk refleksjon*. Satsingen er forankret på ledernivå i kommunen, både politisk og administrativt, samt på ledernivå i den enkelte barnehage, skole og PP-tjeneste. Ifølge rapporten *Kvalifisert for framtida 2015-16* er den også en oppfølging av *Regionplan Agder 2020* innen fagfeltet utdanning i forhold til:

- Utvikling av et felles rammeverk for fremragende undervisning og ledelse
- Mer tilpasset opplæring og redusert bruk av spesialundervisning
- Analyse og refleksjon over egen praksis som basismodell for utvikling av god undervisning⁸

Det vektlegges i kommunens styringsdokumenter at *Inkluderende læringsmiljø* ikke er et prosjekt på toppen av alt det andre som skjer i barnehage og skole, men at satsingen skal være en del av det ordinære utviklingsarbeidet i barnehage og skole. Det handler om en større endringsprosess som tar tid, hvor fokus blant annet skal være på implementering av inkluderingsstanken helt ut i barnehager og skoler.

Følgelig kan dokumentene *Inkluderende læringsmiljø – Rammeverk for satsingen* fra august 2015 samt *Inkluderende læringsmiljø – Implementering og videreføring* fra september 2017 inngå blant revisjonskriteriene i dette prosjektet, og dermed brukes som norm som praksisen i grunnskolen i Iveland kommune ses opp mot. Innledningsvis i dokumentet *Inkluderende læringsmiljø – Rammeverk for satsingen* kan man lese 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 å tilpasse det pedagogiske tilbudet til alle barn og unge og deres forutsetninger, ingen skal tilpasses inkluderingen. Det innebærer at inkludering er rammen for en likeverdig og tilpasset opplæring. (s. 6)

Satsingen baserer seg på et verdigrunnlag, lærings- og menneskesyn (s. 9) hvor man blant annet:

- har tro på at alle elever vil og kan lære

⁸ Se Iveland kommunes satsing *Kvalifisert for framtida 2016-17*

- møter alle elever med forventning, åpenhet og nysgjerrighet
- opplever tilhørighet i fellesskapet
- gir alle elever mulighet for deltakelse i fellesskapet

Prosjektets kjernekomponenter tar utgangspunkt i sentrale prinsipper, teorier og handlinger i endringsarbeidet, og viser til det viktigste innholdet som det skal settes fokus på for å nå målene i satsingen. I satsingen, som Iveland kommune er en del av, er det fire kjernekomponenter (s. 11):

- Et profesjonelt lærende fellesskap med fokus på inkludering
- Ledelse av endring
- Relasjon og kommunikasjon
- System for pedagogisk refleksjon

Hver kjernekomponent er operasjonalisert og delt opp i mindre deler for å tydeliggjøre arbeidet, og disse skal implementeres i barnehage og skole. Vi bemerker at i *Inkluderende læringsmiljø – Implementering og videreføring* fra september 2017, er de fire opprinnelige kjernekomponentene i satsingen spisset til to kjernekomponenter:

- Relasjon og kommunikasjon
- Ledelse av profesjonelle lærende fellesskap.

Videre har prosjektet følgende effektmål (s. 10 i *Inkluderende læringsmiljø – Rammeverk for satsingen*):

1. Barnehagen og skolen har et inkluderende læringsmiljø som fremmer opplevd tilhørighet, trygghet, trivsel og læring.
2. Læringsmiljø i barnehage og skole er under kontinuerlig utvikling til fordel for alle barn og unges sosiale og faglige læringsutbytte
3. Redusere omfang av krenkende atferd, mobbing og segregerende tiltak.

Effektmålene, som peker tilbake på de behovene som utløste ideen bak satsingen, er langsiktige mål, og er de effekter eller gevinster som kommunene tar sikte på å realisere ved gjennomføring av satsingen. Det vises til at arbeidet med et inkluderende læringsmiljø er et *holdningsarbeid* som samtidig forutsetter at personalet i barnehage og skole har *kunnskap og kompetanse* om hva som fremmer et inkluderende læringsmiljø.

Det understrekes videre at det brukes kjennetegn på god praksis som kriterier på at effektmålene arbeides med kontinuerlig. I lys av innretningen av dette prosjektet, fremhever revisjonen følgende utvalg av kjennetegn for god praksis (s. 10) som særlig interessante å vurdere kommunens faktiske praksis opp mot:

i) Effektmål 1: Barnehagen og skolen har et inkluderende læringsmiljø som fremmer opplevd tilhørighet, trygghet, trivsel og læring.

Kjennetegn på god praksis:

- o alle barn, unge og foresatte opplever å bli tatt godt imot i barnehage og skole.
- o alle har høye forventninger til barn og unges læring og utvikling
- o alle barn og unge har forventning til, og er engasjert i egen læring
- o alle barn og unge opplever mestring

- vi har en positiv relasjon til hvert enkelt barn, og arbeider bevisst med utvikling av positive relasjoner mellom barna
- tydelig og synlig ledelse på alle nivå

ii) Effektmål 2: Læringsmiljø i barnehage og skole er under kontinuerlig utvikling til fordel for alle barn og unges sosiale og faglige læringsutbytte.

Kjennetegn på god praksis:

- ledelsen legger til rette for at personalet deler erfaringer med hverandre og har jevnlig refleksjon over egen praksis
- personalet har god forståelse for hvor avgjørende deres voksenrolle overfor barn og unge er
- personalet bruker verktøy, metoder og systemer for inkludering og for å forbedre læringsmiljøet
- barnehager og skoler har system og rutiner for å forebygge og fange opp barn som utsettes for krenkende ord og handlinger
- barn og unges framgang er barnehagen og skolens ansvar

iii) Effektmål 3: 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

2.2.2 Satsingen «Kvalitet for framtida»

Rammeverket for Knutepunkt Sørlandets satsing *Inkluderende læringsmiljø* inngår som en del av Iveland kommunes egen satsing *Kvalifisert for framtida* som kommunestyret vedtok i 2012. I administrasjonens rapport⁹ fra 2017 kan man lese at bakgrunnen for prosjektet var erkjennelsen av at Iveland over tid hadde hatt svake skolerresultater samt store utfordringer knyttet til levekår. Satsingen setter blant annet fokus på inkluderende læringsmiljø, læringsutbytte og økt foreldreengasjement.

Satsingen tar utgangspunkt i følgende 6 satsingsområder:

- Foreldresamarbeid
- Læringsutbytte
- Læringsmiljø
- Kompetanse og ledelse
- Eierengasjement
- Overgang og gjennomføring

⁹ I forbindelse med satsingen skal det legges fram en årlig rapport for kommunestyret på første eller andre møte etter sommeren. Rapporten skal tilfredsstille kravene fra Utdanningsdirektoratet til *Tilstandsrapporten*, og på sikt skal den også oppsummere indikatorer og tiltak/aktiviteter de siste tre-fem år.

Ideen er at kommunen skal ha fokus på ulike områder hvert år, ut fra sentrale og regionale satsinger og vurdering av behov, og kommunen opplever at satsingsområdene griper over i hverandre og supplerer hverandre.

Prosjektets visjon er at «*alle barn og unge som vokser opp i Iveland skal få mulighet til å bli den beste utgaven av seg selv gjennom tydelige forventninger og positive mestringsopplevelser*». For å realisere visjonen, har kommunen konkretisert følgende målsettinger:

- Tydelige og ambisiøse mål og forventninger (gjelder både ansatte, foreldre, skole- og barnehageeier og elever)
- Tidlig innsats (både strukturelt og når konkrete problemer oppstår)
- Tydelige tilbakemeldinger til rett instans
- Helhetlig læringsløp
- Systematisk oppfølging, måling og forbedring

Det er videre verdt å nevne at når det gjelder systemisk tenking, så understrekes det (s. 10-11) at

[...] dette innebærer at vi flytter fokus fra individet til miljøet/sammenhengen barnet lever i. I stedet for et ensidig fokus på utfordringen og «vanskelighetene» rundt og med barnet og eleven, blir fokuset fellesskapet, omstendigheter og kontekst og ikke minst fellesskapet av voksne rundt eleven og barnet. [...] I stedet for å sende eleven ut av klasserommet til spesialundervisning med én voksen, vil man ha fokus på fellesskapet og anstrenge seg mye for å tilpasse den ordinære undervisningen i større grad enn før.

2.2.3 School-In: tydelige forventninger

Det også verdt å nevne prosjektet *School-In*, hvor Iveland deltar sammen med flere Knutepunktkommuner og forskere ved UiA. Prosjektet tar for seg lokale forventningers (faglige og sosiale) betydning for endring av skolekultur. Formålet er å utvikle forskningsbaserte arbeidsmåter som skoleledelse og personalet kan anvende for å endre skolens forventningsstrukturer og for å arbeide konkret og skolebasert med inkludering i skolen.

School-In bruker blant annet funn fra prosjektet *Lærende regioner* som viser at skolekultur utvikles gjennom skolens relasjon til lokalmiljøets forventninger. I en artikkel i Fædrelandsvennen 29. september 2017 peker deltakerne fra UiA på at forskning tyder på at tydelige forventninger er best for alle elever, samt at samfunnets/lokal miljøets holdning til skolen er like viktig for elevene som foreldrenes utdanningsnivå. I så måte legges det til grunn at alle tjener på at skolen har tydelige forventninger til sine elever. Dette bidrar til å utvikle gode elevroller, inkludere alle og gi alle de samme mulighetene. Tydelige forventninger som gjelder for alle skaper slik en forutsigbar skole for elevene, gir lokal støtte og styrker fellesskapet i lokalmiljøet. Det antas også at behovet for å bruke tid og ressurser på atferdsproblemer reduseres, noe som blant annet vil bidra til økt arbeidsro.

2.3 Forskning: Bred og inkluderende tilnærming til tilpasset opplæring

Annen pedagogisk forskning vil også fungere som referanse i dette prosjektet. Kort sagt peker nyere skole- og pedagogikkforskning¹⁰ i retning av at den generelt tilpassete opplæringen bør være inkluderende og ta utgangspunkt i systemperspektivet snarere enn i et individ- og diagnoseperspektiv hvor eleven selv «eier» problemene man står overfor. Det er i så måte viktig å få belyst ulike innfallsvinkler til begrepet tilpasset opplæring, idet det generelle undervisningstilbudet som gis på en skole vil være en sentral faktor når PP-tjenesten skal gjøre en sakkyndig vurdering av i hvilken grad en gitt elev får og kan få tilfredsstillende utbytte av undervisningen eller ikke. Det er følgelig interessant at forskning peker i retning av at det er en sammenheng mellom graden av inkludering i den ordinære opplæringen på den ene siden, og behovet for spesialundervisning på den andre siden. Eksempelvis vises det i *Stortingsproposisjon 129 L (2012-2013) - Endringer i opplæringslova (spesialundervisning m.m.)* til at skoleinterne forhold i den enkelte kommune og på den enkelte skole har stor innvirkning på andelen elever som har spesialundervisning¹¹:

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).

Når det gjelder konsekvenser av lovendringen i *Stortingsproposisjon 129 L (2012-2013)*, hvor skolens plikt til å vurdere utbyttet av opplæringen før vedtak om spesialundervisning fastslås, 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 budsjettrammer. [...] Samtidig vil det øke muligheten for PP-tjenesten til å bistå i forebyggende arbeid og i kompetanse- og organisasjonsutvikling. Dette bør på sikt [revisjonens understreking] kunne redusere kommunens ressursbruk knyttet til spesialundervisning (s. 94).

¹⁰ Se eksempelvis arbeidet til Thomas Nordahl og St.meld.nr.18 (2010-2011) «Læring og fellesskap».

¹¹ I *Stortingsproposisjon 129 L (2012-2013) - Endringer i opplæringslova og privatskolelova (spesialundervisning m.m.)* vises det blant annet til Nordahl, T. og R.S. Hausstätter (2009): *Spesialundervisningens forutsetninger, innsatser og resultater. Situasjonen til elever med særskilte behov for opplæring i grunnskolen under Kunnskapsløftet. Evaluering av Kunnskapsløftet – gjennomgang av spesialundervisning*. Elverum: Høgskolen i Hedmark

Revisjonen bemerker at Iveland kommune med sin deltakelse i om prosjektet *Inkluderende læringsmiljø* samt satsingene *Kvalitet for framtida* og *School-In*, i all hovedsak forholder seg aktivt til den nevnte forskningen.

.

3 Data

3.1 Hva er status når det gjelder spesialundervisning i Iveland kommune?

Tabell 1 Spesialundervisning i Iveland

Skoleår	Gutter			Jenter			Totalt		
	<i>Antall med vedtak</i>	<i>Totalt antall gutter</i>	<i>%</i>	<i>Antall med vedtak</i>	<i>Totalt antall jenter</i>	<i>%</i>	<i>Antall med vedtak</i>	<i>Totalt antall elever</i>	<i>%</i>
08-09	30	99	30	16	95	17	46	194	24
09-10	17	94	18	7	90	8	24	184	13
10-11	18	95	19	5	85	6	23	180	13
11-12	22	96	23	3	78	4	25	174	14
12-13	15	90	17	2	73	3	17	163	10
13-14	15	89	17	3	74	4	18	163	11
14-15	12	84	14	4	73	5	16	157	10
15-16	12	84	14	5	73	7	17	157	11
16-17	15	81	19	9	82	11	24	163	15
17-18	18	84	21	9	83	11	27	167	16

Kilde: GSI

Tabell 1 viser at i skoleåret 2008-09 hadde 24 pst. av elevene i Iveland kommune enkeltvedtak om spesialundervisning. Vi merker oss at hele 30 pst. av guttene hadde enkeltvedtak om spesialundervisning dette året. Andelen elever med spesialundervisning i Iveland kommune må på dette tidspunktet karakteriseres som svært høy.

Som vi så i kapittel 2 i denne rapporten, har det imidlertid skjedd mye i oppvekstsektoren i Iveland kommune siden den gang, jf. satsingene *Inkluderende læringsmiljø*, hvor flere Knutepunkt Sørlandet-kommuner har gått sammen, og *Kvalitet for framtida*, som er Iveland kommunes egen satsing. Tabellen viser også at det har vært en nedgang i andelen elever med spesialundervisning siden skoleåret 2008-09, med en andel på 13-14 pst. i perioden 2009/10-2011/12 og en andel på 10-11 pst. i skoleårene 2012/13-2015/16. Iveland kommune har i denne perioden således nærmet seg landsgjennomsnittet, som de seneste årene har ligget rundt 8 pst.

Med kommunens relativt lave antall grunnskoleelever, vil det det være noe variasjon fra år til år, og i skoleårene 2016/17 og 2017/18 har igjen andelen elever med enkeltvedtak om spesialundervisning økt, til henholdsvis 15¹² og 16 pst., noe som må karakteriseres som høyt. Det er også verdt å merke seg at andelen årstimer som går til spesialundervisning i 2017-18 er på hele 21,5 pst., mot 13,5 pst. i 2015-16.¹³

¹² På side 29 i rapporten *Kvalifisert for framtida 2017-16*, som ble behandlet i Kommunestyret i Iveland 9. november 2017, oppgis det at andelen elever med spesialundervisning i skoleåret 2016/17 er på i underkant av 13 pst. Feilen oppstod fordi man tok utgangspunkt i timeantall snarere enn i antall elever, og det korrekte tallet er altså 15 pst.

¹³ 2015/16: 13099 årstimer / 1767 timer til spesialundervisning = 13,5 pst..

Enkelte årskull har særlig store utfordringer, noe som innebærer at et årstrinn kan ha en høy andel elever med vedtak om spesialundervisning et år, for så å ha en lav andel året etter. Om lag $\frac{2}{3}$ av enkeltvedtakene om spesialundervisning i Iveland gjelder gutter, noe som er i tråd fordelingen mellom gutter og jenter på landsbasis.

Når det gjelder organiseringen av spesialundervisningen som gis, så peker tendensen i retning av en reduksjon i elever som får spesialundervisning hovedsakelig alene, men også her vil det være variasjoner fra år til år. Videre er det slik at mens all spesialundervisning tidligere foregikk utenfor klasserommet, og i så måte må karakteriseres som segregert, så synes nå innfallsvinkelen å være mer inkluderende, og i skoleåret 2017-18 får halvparten av elevene med enkeltvedtak i hovedsak spesialundervisningen i den ordinære klassen.

Oppsummert har andelen elever med enkeltvedtak om spesialundervisning økt de tre siste skoleårene, og nivået må igjen betegnes som høyt. I skoleåret 2017-18 har over 20 pst. av guttene i Ivelandskolen enkeltvedtak om spesialundervisning.

3.2 I hvilken grad bidrar Pedagogisk-psykologisk tjenestes (PPTs) arbeid til å skape et inkluderende læringsmiljø på skolene i Iveland?

Midt-Agder PPT, som fra 2015 dekker kommunene Vennesla, Iveland, Evje og Hornnes, er en viktig premissleverandør i eierkommunene både når det gjelder forholdet mellom spesialundervisning og den ordinære tilpassete undervisningen og når det gjelder en eventuell dreining fra individtiltak til systemtiltak på skolene. Midt-Agder PPT deltar i Knutepunktsamarbeidet *Inkluderende læringsmiljø*, og deler i så måte målsetningene som fremkom i avsnitt 2.2.1 over.

3.2.1 Plikt til å prøve ut tiltak innenfor ordinær undervisning før det henvises til PPT

Vi merker oss imidlertid først at opplæringslovens § 5-4 ble endret i 2013, og 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 av opplæringen. I Utdanningsdirektoratets veileder for spesialundervisning kommer

2017/18: 13046 årstimer / 2803 timer til spesialundervisning = 21,5 pst.

Vi merker oss at hvis man legger sammen antall timer med spesialundervisning som PPT har anbefalt for hver enkelt spesialundervisningselev i 2017/18, så tilsvarer dette ifølge rektor på Iveland skole om lag halvparten av skolens årsverk. Det at elevene ofte får spesialundervisning i grupper eller i det ordinære læringsfellesskapet (klasserommet), innebærer imidlertid at antall timer og årsverk som faktisk går til spesialundervisning er betydelig mindre enn antall timer og årsverk som er anbefalt per spesialundervisningselev samlet sett.

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. Revisjonen bemerker at i kjølvannet av lovendringen, har Iveland kommune utarbeidet en prosedyre som presiserer hva skolen må gjøre før det henvises til PPT.

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

Som deltaker i prosjektet *Inkluderende Læringsmiljø*, har også Midt-Agder PPT de seneste årene jobbet med å endre egen tilnærming til arbeidsoppgavene generelt og til de sakkyndige vurderingene spesielt. 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, og det er slik de Pedagogisk-psykologiske tjenestene i Norge tradisjonelt har vært innrettet.

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? Fra PPTs side kan det 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 tilfelle, er det virkelig påkrevd at eleven tas ut av det ordinære læringsfellesskapet i klasserommet? En slik tilnærming får betydning for utformingen av den sakkyndige vurderingen idet man ikke lenger kun kan fokusere på elevens tilkortkommenheter og eventuelle diagnoser, samtidig som den stiller større krav til fleksibilitet når det gjelder skolens tilnærming til den tilpassede opplæringen. Midt-Agder PPT er tydelige på at de beveger seg i denne retningen og at man søker å jobbe systematisk både med å endre holdningene og med å styrke kompetansen på skolene i forhold til det å utvikle læringsmiljøer preget av inkludering og systemisk tenking. PPT har jobbet fram følgende målsetting for inneværende skoleår: «Gjennom relasjon og samarbeid med ledelse og personalet har vi en felles forståelse for inkluderende tiltak». Som ledd i dette bidrar PPT som fast medlem i framdriftsgruppa i Iveland kommune, og i 2017 har PPT samarbeidet med barnehage- og skolerådgiver, styrer og rektor om å kommunisere til politikere blant annet i kommunestyret hva spesialundervisning bør være sett i forhold til ordinær tilpasset undervisning. Målet har blant annet vært å understreke at mye hjelp kan gis *uten* at den defineres som spesialundervisning, og at den snarere kan gis som ekstra hjelp innen tilpasset ordinær opplæring når voksen-

ressursen er tilstrekkelig. Oppsummert vil Midt-Agder PPT gjerne være med å bidra til en «snuoperasjon» i tenkingen omkring definisjonen av spesialundervisning i kommunene man dekker, det vil si Vennesla, Iveland og Evje og Hornes.

Konkret når det gjelder det systemorienterte arbeid mot Iveland, så gjennomfører PPT lavterskel samarbeids- og veiledningsmøter med skolen hver måned, hvor problemstillinger kan luftes og enkeltsaker kan drøftes anonymt. I tillegg kan PPT i enkelte tilfeller bidra med å observere inne i klassen og med å veilede lærerne i etterkant, uten at det foreligger henvisning vedrørende en elev. PPT holder også kurs, og parallelt jobbes det internt i PPT med å utvikle rutinene for systemarbeid ytterligere. Videre er PPT (sammen med Barnevern) med i kommunene satsing på Kvello-modellen *Tidlig innsats i barnehagen*. Modellen er utviklet for å jobbe systematisk på individ- og systemnivå i barnehager for å sikre godt tilrettelagte barnehagetilbud og for å tilby bistand til barn i en tidlig fase av en mulig utvikling av vansker. Målet er å redusere behovet for å klientifisere elever samt å drive mer lavterskelarbeid med veiledning uten henvisning. Oppsummert så søker PPT gjennom systemarbeid og samarbeid med skolene å bidra til å styrke den ordinære opplæringen, noe som igjen reduserer behovet for å henvise elever til PPT. Vi merker oss at det i rapporten *Inkluderende læringsmiljø – Evalueringsrapport 2016* (s. 13) fremkommer at tendensen blant ansatte i PPT er at påstander knyttet til i hvilken grad PPTs arbeid i barnehagene og grunnskolen bidrar til å

- «bygge inkluderende fellesskap»
- «etablere inkluderende verdier»
- «tilrettelegge for mangfold»
- «tilrettelegge for læring»

får større oppslutning i 2016 enn i 2015.

PPT opplever at en inkluderende grunnholdning har blitt mer fremtredende i Ivelandskolen de siste årene, både generelt og i forhold til de elevene som har vedtak om spesialundervisning. 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.¹⁴

Samtidig er det fortsatt slik at andelen elever med spesialundervisning i kommunene Midt-Agder PPT dekker, dvs. Vennesla (10 pst. i 2016), Iveland (15. pst i 2016), Evje og Hornes (10 pst. i 2016), 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. Gitt dagens situasjon, har lederen av PPT derfor måttet begrense det systemrettete arbeidet som PPT selv initierer.

¹⁴ Spørsmålet om forventninger er noe Iveland kommune vil jobbe spesielt med i forbindelse med *School-In*-prosjektet.

Noe av det som det jobbes med nå er å gå igjennom hva som egentlig trenger å defineres som spesialundervisning. Eksempelvis er det ikke åpenbart at det er 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 synes Midt-Agder PPT å være i ferd med å gjennomgå det et paradigmeskifte. Målet er fortsatt at systemarbeid skal ha større fokus og ta mer av tiden til PPT. PPT opplever samtidig også at ressurssituasjonen er utfordrende, noe som sliter på organisasjonen og kan gjøre det vanskelig å oppnå mål for videre utvikling og vektlegging av systemrettet arbeid. Utviklingen fremstår samlet sett som positiv, men samtidig er det slik at videre fremgang ifølge PPT synes avhengig av at PPTs klienttall går ned.

3.3 I hvilken grad bidrar Iveland kommunes tilnærming til den generelt tilpassete undervisningen til å skape et inkluderende læringsmiljø på skolene i Iveland?

3.3.1 Lærere

I møte med sosiallærer og to kontaktlærere er den overordnede tilbakemeldingen at man føler man nå har jobbet mye med problematikk knyttet opp mot inkluderende læringsmiljø og tilpasning av opplæringen. Status oppleves å være at skolen absolutt er i utvikling og at det går riktig vei, men samtidig er det slik at «det er en skute som skal snus», og det tar tid.

Det å utvikle og endre det grunnleggende elevsynet oppleves å være en forutsetning for at endringsprosessen man ønsker å gjennomføre i retning av et inkluderende læringsmiljø hvor systemperspektivet vektlegges, skal bli vellykket. I tillegg til Knute-punktsatsingen *Inkluderende læringsmiljø*, viser det seg at Iveland kommune har deltatt i et kompetansehevingsprosjekt i samarbeid med *Regionalt senter mot vold og traumatisk stress* (RVTS). Prosjektet synes i betydelig grad å ha overlappet med *Inkluderende læringsmiljø* når det gjelder det å gå bort fra et elevsyn som forklarer elevens atferd kun med utgangspunkt i elevens iboende egenskaper og personlighet. Snarere er det slik at RVTS legger vekt på å bevisstgjøre lærerne på hvordan den bagasjen elevene tar med seg fra livet de har levd utenfor skolen, bidrar til å påvirke elevens reaksjoner og atferd i skolesituasjonen. RVTS har således bidratt til at lærerne i Iveland har fått en bedre forståelse for hvorfor enkelte elever agerer som de gjør. Bedre kunnskap har således bidratt til å endre og nyansere synet på elever med problematisk atferd som utfordrer skolen, idet man i mindre grad er fristet til å attribuerer den utfordrende atferden til at «det er slik eleven er» og at den slik sett kun reflekterer individets vonde vilje og iboende negative egenskaper. Det synes som om bedre kunnskap i dette tilfellet har bidratt til å utvikle holdninger og menneskesyn, noe som igjen legger forholdene til rette for at lærerne har som utgangspunkt at alle elever ønsker å gjøre det bra, at alle elever ønsker å lykkes, at alle elever ønsker å bidra positivt til og være en del av et fellesskap. Denne tilnærmingen innebærer ikke

at enkelte elevers atferd til tider oppleves som utfordrende, men lærerne opplever at den overnevnte tilnærming er mer konstruktiv også når man faktisk må håndtere atferd som vurderes å være uakseptabel. RVTS synes alt i alt å ha bidratt til å utvikle elevsynet i Iveland gjennom tilegnelse av ny kompetanse og refleksjon rundt egen praksis. Oppsummert kan RVTS ses på som en konkretisering og videreføring av satsingen *Inkluderende læringsmiljø*.

Når det gjelder *Inkluderende læringsmiljø*, så sier lærerne at de særlig har jobbet mye med relasjonsaspektet. Utgangspunktet for lærerne er forståelsen av at hver enkelt elev må bli sett og føle at man blir tar vare på, at relasjonen til læreren er i så måte svært viktig både med tanke på elevens læringsmiljø og læringsresultater. Lærerne peker på at det er når elever, og da kanskje de som har noen ekstra utfordringer, opplever at de ikke blir sett, at de blir urolige. Man opplever også at lærerne, i tråd med ideene om å ta utgangspunkt i systemperspektivet og utvikle et inkluderende læringsmiljø, er bevisst på å «se eleven snarere enn diagnosen og enkeltvedtaket», da det å ha enkeltvedtak og en mer eller mindre tung diagnose kan tære på selvfølelsen til eleven. En annen ting som understrekes av lærerne er at det er viktig å legge vekt på og å fremheve det som eleven faktisk *kan* slik at alle elever i størst mulig grad opplever mestring, snarere enn kun å fokusere på det eleven ikke kan. Det bemerkes at det samme gjelder i forhold til foreldrene, og at man har et mål om å ta kontakt med foreldre også når det skjer noe bra og ikke bare når noe er galt. Når det gjelder arbeidsmåter, så vises det til at man nå er flinkere til å «tenke utenfor boksen» og dermed til å legge vekt på at elevenes læringsmål til dels kan nås ikke bare gjennom tradisjonelt skriftlig arbeid, mens også gjennom muntlig og mer visuelt arbeid. Kort sagt jobber man med å bli enda bedre til «å spille elevene gode» snarere enn å bli overveldet av utfordringene og det elevene ikke kan. Lærerne opplever kommunens visjon om at «*alle barn og unge som vokser opp i Iveland skal få mulighet til å bli den beste utgaven av seg selv*» som fin og motiverende. Det pekes videre på at man har blitt bedre til ta opp og diskutere spørsmål både knyttet til fag og læringsmiljø, og slik sett har det vært en utvikling hvor man i mindre grad er «privatpraktiserende lærere».

Lærerne legger i møtet med revisjonen stor vekt på at spørsmålet om voksentetthet er svært viktig. Man er eksempelvis opptatt av å utvikle gode relasjoner med elevene, men lærerne understreker at det som nevnt forutsetter at elevene opplever at de blir sett, noe som igjen krever en voksentetthet som står i forhold til utfordringene man står overfor på hvert enkelt trinn. Lærerne opplever at når situasjonen i klassen er utfordrende, så er konsekvensen av lav voksentetthet mer uro og mer utrygge elever. Kort sagt, for å kunne klare å jobbe inkluderende, opplever lærerne at voksentettheten må være god nok i forhold til behovene for oppfølging av elevene og utfordringene man står overfor i klassen. Eksempelvis vil enkelte elever trenge tett oppfølging av en voksen – i noen tilfeller en-til-en – og hvis ikke dette er mulig, vil det være vanskelig å inkludere eleven i det ordinære læringsfellesskapet. Det understrekes i denne sammenhengen at enkeltvedtak om spesialundervisning ikke er påkrevd sett fra et pedagogisk ståsted fordi skolen i utgangspunktet opplever å ha god nok pedagogisk kompetanse til å gi elevene et tilfredsstillende tilbud, og i tillegg har skolen faste møtepunkter med PPT hvor man kan ta opp eventuelle spørsmål og tilpasninger og tiltak. Snarere er saken den at de sakkyndige utredningene med påfølgende enkeltvedtak om spesialundervisning først og fremst er ønskelig for

skolen i et ressursmessig perspektiv, idet tilrådning fra PPT og enkeltvedtak bidrar til å sikre at skolen får tilstrekkelige ressurser gjennom å synliggjøre for rådmann og politikere de utfordringene man står overfor på skolen generelt og på enkelte trinn spesielt. I de fleste tilfellene ville man imidlertid gjort de samme tingene og organisert undervisningen på den samme måten enten det forelå et enkeltvedtak eller ikke. Ifølge lærerne hadde det derfor ikke trengt å hete spesialundervisning, og i utgangspunktet har ikke skolen lyst til å sette «stempelen» på elevene om at «du må ha spesialundervisning», men man opplever altså at skolen må ha vedtak for å sikre at man får nok ressurser til å gi elevene et tilfredsstillende tilbud.

Når det gjelder prosessen som leder frem til enkeltvedtak om spesialundervisning, så understreker lærerne at man i større grad enn tidligere drøfter internt og prøver ut tiltak før man henviser til PPT. Faktisk er det slik at man i praksis også vil å ha drøftet saken med PPT i forbindelse med faste møter, før skolen henviser til PPT for sakkyndig vurdering. Når det gjelder PPTs tilrådning, så opplever skolen at PPT har fokus på at skolen i størst mulig grad skal søke å tilrettelegge for at spesialundervisningen ikke er segregert men i stedet foregår innenfor det ordinære læringsfellesskapet. Lærerne peker på at man i mindre grad enn tidligere tar elevene ut av klassen (så lenge det ikke går utover de andre at eleven er der), enten det gjelder en-til-en undervisning eller undervisning i mindre grupper, og det legges til at dette i så fall i større grad har karakter av å være frivillig, noe eleven selv ønsker, og i så måte oppleves det som mindre stigmatiserende enn spesialundervisning der eleven blir pålagt å ha undervisning utenfor det ordinære læringsfellesskapet. Skolen prøver også å ta alle ut litt, slik at det ikke bare er de med enkeltvedtak om spesialundervisning som er ute og jobber på grupper. Det vises til at lærerne opplevde at mange elever var veldig imot å jobbe i grupper utenfor det ordinære læringsfellesskapet når utgangspunktet var at dette bare var noe som eleven fikk beskjed om å gjøre.

Når det gjelder de forskjellige satsingene som Iveland gjennomfører, så er lærernes opplevelse at det til tider blir litt mye og at man kan gå litt surr i hva de forskjellige prosjektene handler om. Samtidig har det vist seg at flere av satsingene er relativt like og når alt kommer til alt handler om det samme, noe som gjør at det likevel synes å ha gått greit. Lærerne sier at de i liten grad har lest dokumentene som ligger til grunn for de forskjellige satsingene, og at de har tilegnet seg stoffet gjennom foredrag, samlinger, møter etc. Alt i alt opplever lærerne å ha godt grep på essensen i satsingene, som summeres opp i det at man søker å inkludere alle i læringsfellesskapet, at man anlegger en tilnærming hvor man vektlegger å se mennesket snarere enn diagnosen, at elevene ønsker å lære og at elever med en utfordrende atferd har en bagasje og ikke er iboende ondskapsfulle. Kort sagt opplever lærerne at de jobber systematisk for at elevene skal bli den beste utgaven av seg selv, og de legger til at flere elever i Ivelandsskolen ønsker å ta videregående og høyere utdanning selv foreldrene ikke har gjort det.

3.3.2 Skoleledelse

Ledelsen på Iveland skole understreker at man opplever at dreiningen fra individ- til systemtenking samt fra segregerte spesialundervisning til å vektlegge at læringsmiljøet skal være inkluderende og at tilpasningen av den ordinære undervisningen skal styrkes, har pågått i mange år, jf. satsingen *Kvalifisert for framtida*. Videre peker

ledelsen på at det selvsagt vil være noe variasjon mellom lærerne, men at Knutepunktprosjektet *Inkluderende læringsmiljø* har blitt tatt godt imot av lærerkollegiet. Man har prøvd å sende flest mulig lærere på samlinger, og ledelsen oppfatter at samlingene har bestått av gode og varierte foredrag som har vært nyttige og motiverende for deltakerne. Samlet sett har det ifølge ledelsen kanskje vært for mange satsinger som har pågått samtidig den siste tiden. Imidlertid presiserer ledelsen at satsingene *Kvalifisert for framtida*, *Inkluderende læringsmiljø* og *RVTS* i betydelig grad fokuserer på den samme problematikken, og i så måte overlapper på mange punkter, eksempelvis når det gjelder inkludering, relasjon og forutsetninger for læring. En av oppgavene for ledelsen blir således å vise at mye av dette ikke er noe ekstra som man kaster på i tillegg, det er snarere en del av det man allerede gjør. Det som ifølge ledelsen gjorde at lærerne nok følte det ble for mange satsinger på en gang, var nok for øvrig at Iveland på toppen av de nevnte satsingene ble pålagt av Utdanningsdirektoratet å delta i satsingen *Vurdering for læring*. Denne satsingen synes ifølge ledelsen en del lærere det var vanskelig å få tak på, og den gjorde at en del lærere opplevde at man holdt på med flere satsinger enn skolen kunne absorbere.

Ledelsen peker videre på at RVTS virkelig har hjulpet på lærernes grunnholdninger i møtet med elevene. Etter RVTS tenker lærerne ikke lenger at elevene er iboende negative, destruktive eller slemme. Snarere forstår lærerne bedre at eleven har med seg noe i bagasjen, at eleven responderer på omgivelsene, og at eleven har et ønske om å bli sett og å delta positivt i fellesskapet. Kort sagt så er man ifølge ledelsen nå flinkere til å se mer enn uttrykkene og konsekvensene (uakseptabel atferd etc.) av det elevene kan ha i bagasjen, man ser også på det som kan ligge til grunn for den nevnte atferden samtidig som man legger vekt på å jobbe med å etablere gode relasjoner. Dette handler nettopp «relasjon og kommunikasjon», det vil si en av de to gjenstående kjernekomponentene i satsingen *Inkluderende læringsmiljø* som skolen skal jobbe spesielt med fremover.

Når det gjelder det å styrke tilpasningen av den ordinære undervisningen, så oppfatter ledelsen at lærerne er flinke til å variere arbeidsmetoder og at dette brukes bevisst i tilpasningen av undervisningen. Og som et ledd i det å utvikle lærerkollegiet til å bli et «profesjonelt læringsfellesskap», jobber man på Iveland skole med at alle skal føle et felles ansvar for skolen og skolehverdagen. Man prøver i denne sammenhengen å forplikte alle litt mer, blant annet ved understreke at nasjonale prøver er noe alle trinn har et ansvar for, ikke bare læreren som har trinnet som skal gjennomføre nasjonale prøver det aktuelle året. Ledelsen understreker at man opplever at man er i ferd med å få frem en «kultur for deling», deling av kunnskap og kompetanse, og det legges vekt på at lærerne ikke skal bli stående alene i vanskelige saker.

Når det gjelder målene i satsingen *Inkluderende læringsmiljø* om å redusere segregerende tiltak samt om å redusere andelen elever med spesialundervisning, så peker ledelsen for det første på at prosessen som fører frem til evt. enkeltvedtak om spesialundervisning gjerne starter med at læreren blir bekymret for en elevs utvikling (resultater, evt. atferd). Skolen går da inn og gjennomfører kartlegginger som enkelte lærere er sertifisert på og som gir skolen noen signaler og tilbakemeldinger om status. Videre har skolen, det vil si faglærere, kontaktlærere, sosiallærere og ledelse jevnlig møter med PPT en gang i måneden om tilpasset opplæring, og da tar man også opp disse sakene. Dersom igangsatte tiltak ikke viser seg å ha ønsket effekt og

eleven ikke synes å få tilfredsstillende utbytte av opplæringen, så vil skolen henvise til PPT, og PPT er slik sett altså med andre ord med i prosessen som evt. leder frem til henvisning. Videre peker ledelsen på spesialundervisningen nå i klart mindre grad enn tidligere gjennomføres utenfor det ordinære læringsfellesskapet (klassen). Skolen ønsker nå i utgangspunktet å ha elevene med enkeltvedtak om spesialundervisning inne i klassen og å gjennomføre spesialundervisningen inne i klassen, men samtidig er det fortsatt eksempler på at noen elever lærer best når de får litt ro og tid til å konsentrere seg, at da kan det i perioder være en fordel å være ute i grupper. Ledelsen understreker at det samtidig også er slik at noen elever må ha mere ressurser for at de skal kunne være en del av det ordinære læringsfellesskapet i klassen, både for selv å få tilfredsstillende utbytte av opplæringen og, noen ganger, for at de andre elevene ikke skal få svekket eget læringsmiljø. Ledelsen oppfatter at man har gode fagfolk og god pedagogisk kompetanse på skolen i forhold til å håndtere disse utfordringene og tilrettelegge undervisningen med utgangspunkt i elevens utfordringer, og samtidig har man god og jevnlig kontakt med PPT på faste møtepunkter. Følgelig er det som oftest ikke fra et pedagogisk eller et faglig ståsted at skolen opplever enkeltvedtak om spesialundervisning i kjølvannet av en tilrådning fra PPT som nyttig og i noen tilfeller nødvendig. Ledelsen peker på at det snarere er slik at problemet er ressurser og at enkeltvedtak om spesialundervisning i Iveland kommune i betydelig grad drives av behovet for å sikre seg tilgang til ekstra lærerressurser som oppleves å være nødvendig for å kunne gi et tilfredsstillende pedagogisk tilbud samlet sett med utgangspunkt i et ideal om at alle elever skal inkluderes i læringsfellesskapet. Ledelsen understreker at enkeltvedtak om spesialundervisning i kjølvannet av PPTs sakkyndige vurdering gir eleven en individuell rett, og Iveland kommune har ifølge ledelsen alltid oppfylt denne retten. Slik kan man synliggjøre og rettferdiggjøre skolens ressursbehov overfor politikerne.

4 Revisjonens vurderinger

4.1 Status når det gjelder spesialundervisning i Iveland kommune?

4.1.1 Kommentarer til utviklingen

Som vi så i avsnitt 2.2.1, er effektmål 3 i satsingen *Inkluderende læringsmiljø* knyttet opp mot det å redusere omfanget av segregerende tiltak. Kjentetegn på god praksis er blant annet at:

- andelen elever med spesialundervisning går ned
- det spesialpedagogiske arbeidet integreres i det pedagogiske arbeidet
- spesialpedagogisk hjelp i hovedsak foregår på gruppe og på avdelingen
- spesialundervisning i hovedsak foregår i klasserommet

Det er klart at med et relativt lite antall elever i Ivelandskolen, vil små endringer i antall elever med enkeltvedtak om spesialundervisning («teller») eller i antall elever samlet sett («nevner») kunne gi merkbare utslag når det gjelder andelen elever med spesialundervisning. Med en økning i andelen spesialundervisning fra 10 pst. i 2014/15 til 16 pst. i 2017/18, synes det likevel klart at tendensen nå er at andelen elever med enkeltvedtak øker i Iveland kommune. Andelen elever med spesialundervisning i inneværende skoleår må betegnes som høy.

I rapporten *Inkluderende læringsmiljø – Evalueringsrapport 2016* forklarer administrasjonen økningen i andelen elever med enkeltvedtak om spesialundervisning i skoleåret 2016/17 med skoleeksterne forhold, det vil si forhold som oppvekstsektoren ikke selv har kontroll over: Iveland har store utfordringer knyttet til levekår, og Iveland har mange elever med store utfordringer, også fra andre kommuner, noe som ifølge kommunen har gitt store utslag når den gjelder andelen elever med spesialundervisning. Revisjonen er enig i at variasjon i elevgrunnlaget og særlige utfordringer på enkelte trinn kan bidra til å forklare variasjon fra år til år i andelen elever med spesialundervisning.

Videre så vi i kapittel 3 i denne rapporten at en større andel av spesialundervisningen gjennomføres innenfor den ordinære opplæringen. Når det gjelder spesialundervisning hvor elever tas ut av klassen og jobber i mindre grupper, så fremkom det i intervju med lærere at dette særlig på ungdomstrinnet nå i betydelig grad ble gjennomført på frivillig basis, og at den ifølge lærerne dermed i mindre grad ble opplevd som stigmatiserende. Det er verdt å merke seg at administrasjonen i rapporten *Inkluderende læringsmiljø – Evalueringsrapport 2016* skriver at

Fokus i Iveland kommune har imidlertid vært på organisering av spesialundervisning ut fra et inkluderende perspektiv. Dette fører ikke i første omgang til en reduksjon i antall enkeltvedtak (s. 20).

Gitt satsingene som Iveland kommune deltar i, så er det overraskende at kommunen ikke fokuserer eksplisitt på å redusere andelen elever med spesialundervisning, blant annet fordi en av utfordringene PPT står overfor når de skal endre fokus fra individperspektiv og reaktivt arbeid (sakkyndige vurderinger og oppfølging av elever som allerede har enkeltvedtak) til systemperspektiv og mer forebyggende arbeid, nettopp

er et høyt antall elever med enkeltvedtak. Videre er det sannsynlig at det å være spesialundervisningselev gjennom store deler av grunnskolen kan bidra til at man, mer eller mindre bevisst, reduserer troen på egne evner og dermed også forventningene til egne fremtidige prestasjoner. Den indre motivasjonen til å ta videre utdanning, og kanskje også til å håndtere motstand og vanskeligheter som dukker opp på veien, kan i så måte svekkes¹⁵. Det er i så måte interessant å vise til Vennesla kommune, det vil si en av Knutepunktkommunene som også deltar i prosjektet *Inkluderende læringsmiljø*, hvor oppvekstsjef, PPT og skolene høsten 2017 har gått igjennom og drøftet hver enkelt sak hvor en elev i Venneslaskolen har spesialundervisning. Målet for det som PPT omtaler som en «snuoperasjon» i Vennesla har her vært å snu hver stein for å legge forholdene best mulig til rette for at flest mulig spesialundervisningselever fremover kan få tilfredsstillende utbytte av den ordinære undervisningen, og at man slik kan redusere andelen elever i Vennesla kommune med enkeltvedtak om spesialundervisning ytterligere. Betingelsen for en slik snuoperasjon er ifølge PPT en tydelig forankring i ledelsen i oppvekstsektoren, at man har kommet et godt stykke på vei når det gjelder holdninger og kunnskap om inkludering og læringsmiljø i oppvekstsektoren, samt at oppvekstsektoren ikke mister midler selv om andelen elever med spesialundervisning reduseres.

4.1.2 Spesialundervisning og ressursproblematikk i Ivelandskolen

I kjølvannet av møtene med skolen, er revisjonens hypotese at kommunens tilnærming til spesialundervisning i noen grad må ses i sammenheng med ressursproblematikk. Forskningsrapporten *Spesialundervisning - drivere og dilemma*¹⁶ peker på at høye andeler med elever med enkeltvedtak om spesialundervisning dreier ressursbruken fra fellesskap til enkeltindivid. Videre understrekes det at ressursproblematikk kan bidra til å generere spesialundervisning, blant annet:

- *når ressursene til ordinær undervisning svekkes*: rapporten viser til at det er bred enighet om at det som betegnes som en svekkelse av den generelle ressurs situasjonen - og dermed lærertettheten - i den norske skolen siden årtusenskiftet, har hatt en uheldig virkning for de elevene som ligger i grenseland i forhold til ikke å få et tilfredsstillende utbytte av den ordinære undervisningen og i så måte ha behov for spesialundervisning.
- *når enkeltvedtak om spesialundervisning generer ressurser for skolene*: når (betydelige) deler av skolesektorens ressurser knyttes opp mot opplæring utover den generelt tilpassete opplæringen, så bidrar dette til å opprettholde rekruttering av elever til dette segmentet.

Vanligvis, i kommuner med flere skoler, vil problemet være at man har en ressurstil-delingsmodell hvor en pott med midler er satt av til spesialundervisning, eventuelt til elever med særlig omfattende behov. Skolene, som i utgangspunktet opplever

¹⁵ Problematikk knyttet opp mot forventninger er for øvrig noe Iveland kommune vil komme nærmere inn på i forbindelse med *School-In*-prosjektet.

¹⁶ Mathiesen, Ida Holth og Gunn Vedøy (2012): *Spesialundervisning - drivere og dilemma*, Rapport IRIS 2012 / 017

ressursene som knappe, ønsker å få «sin» del av denne potten, noe som gir insentiv til å finne elever som kan plasseres inn i kategoriene som utløser ressurser.

I Iveland kommune, som er en liten kommune, synes på den annen side ressurskampen å stå mellom oppvekstsektoren og de andre sektorene i kommunen. I intervju med revisjonen signaliserer skolen at man frykter at man mister ressurser hvis ikke skolens faktiske behov synliggjøres gjennom sakkyndig vurdering hos PPT og enkeltvedtak om spesialundervisning. Rådgiver i oppvekstsektoren oppgir at for å sikre at en elev som nok trenger noe ekstra, men som kanskje i utgangspunktet ikke trenger et enkeltvedtak, får en tilfredsstillende oppfølging, så ønsker man likevel enkeltvedtak etter tilrådning fra PPT for å sikre at skolen får nok ressurser. Kort sagt, det er lettere å gå utover rammen som er satt hvis man har enkeltvedtak om spesialundervisning som dokumenterer ressursbehovet. Også PPT opplever at skolen i Iveland trenger spesialundervisning for å dokumentere overfor politikerne at man har behov for midler. Dette er problematisk fordi arbeidet med å endre skolesektorens fokus i retning av å jobbe systemorientert og utvikle inkluderende læringsmiljø, og slik legge forholdene bedre til rette for å oppnå Iveland kommunes visjon om at hvert barn skal kunne bli «den beste utgaven av seg», vanskelig kan lykkes fullt ut hvis skolens ressursituasjon er avhengig av at man synliggjør utfordringene skolene til enhver tid står gjennom enkeltvedtak om spesialundervisning for kommunens grunnskoleelever.

4.2 I hvilken grad bidrar Pedagogisk-psykologisk tjenestes (PPTs) arbeid til å skape et inkluderende læringsmiljø på skolene i Iveland?

Utviklingsarbeidet innenfor Midt-Agder PPT har kommet langt, og man jobber bevisst med å i størst mulig grad ta utgangspunkt i et systemperspektiv snarere enn et individperspektiv, samtidig som inkludering løftes frem som ideal på bekostning av tiltak som innebærer segregering. Internt har man jobbet og reflektert mye omkring denne problematikken, og man har blant annet utarbeidet nye skjemaer og rutiner. PPT fremstår som et profesjonelt lærende fellesskap med fokus på inkludering. PPT opplever imidlertid samtidig selv å være presset ressursmessig, noe som legger begrensninger på i hvilken grad PPT kan bidra på systemnivå i Iveland kommune. Interne forhold i Iveland kommune knyttet til sammenhengen mellom oppvekstsektorens ressurser på den ene siden, og enkeltvedtak om spesialundervisning på den andre siden, har også bidratt til at PPT opplever at de ikke har kommet like langt i Iveland kommune som man har kommet i Vennesla. Videre fremgang synes å være avhengig av at PPTs klienttall går ned.

4.3 I hvilken grad bidrar Iveland kommunes tilnærming til den generelt tilpassete undervisningen til å skape et inkluderende?

Revisjonens inntrykk i kjølvannet av møter med lærere og ledelse er at det gjøres mye godt arbeid i Ivelandsskolen. Dette arbeidet er i betydelig grad egnet til å skape gode og inkluderende læringsmiljø, og det er bevissthet omkring behovet for å tilpasse undervisningen innenfor det ordinære læringsmiljøet samt for å vektlegge systemtiltak. Eksempelvis vises det fra skoleledelsens side til at lærerne er flinke til å

varierte arbeidsmetoder og at dette brukes bevisst i tilpasningen av undervisningen. Vi har videre sett i kapittel 3 at lærerne synes å ha et reflektert elevsyn hvor man legger til grunn at alle elever ønsker å lære og å være en del av et fellesskap, samtidig som man er bevisst på å unngå å attribuere eventuell utfordrende atferd til elevens iboende negative egenskaper, til at «det er slik eleven er». Man prøver kort sagt å være bevisst på å «se eleven snarere enn diagnosen og enkeltvedtaket». Det er også slik at lærerne har jobbet med relasjonsaspektet, og utgangspunktet for lærerne skal nå være forståelsen av at hver enkelt elev må bli sett og føle at man blir tatt vare på, og at relasjonen til læreren er svært viktig både med tanke på elevens læringsmiljø og læringsresultater. I lys av satsingen *Inkluderende læringsmiljø*s effektmål 3 om å redusere segregerende tiltak, er det i tillegg verdt å merke seg at spesialundervisningen på Iveland skole nå i klart mindre grad enn tidligere gjennomføres utenfor det ordinære læringsfellesskapet (klassen).

Alt dette fremstår som positivt, og revisjonen vurderer at vi her har en indikasjon på at man i Ivelandsskolen kan være på vei mot en implementeringsgrad som tilsvarer nivå 5 «Trening og veiledning – stabilisering» i rammeverket som skisseres i *Inkluderende læringsmiljø - Evalueringsrapport 2016*:

Nivå 5. Trening og veiledning - stabilisering

Personalet har gjennomført refleksjonsprosesser med IGP og kollegaveiledning slik at de kan kjernekomponentene veldig godt. De kan modellene veldig godt. Endringene har i stor grad nådd praksissituasjonene, men innholdet er ikke videreutviklet slik at det brukes på nye måter (s. 17).

Samtidig er det særlig to forhold som bidrar til at revisjonen vurderer at implementeringsgraden når det gjelder Knutepunkt-satsingen *Inkluderende læringsmiljø* samlet sett fortsatt er på nivå 4, det vil si på samme nivå som den ble vurdert å være også i *Inkluderende læringsmiljø - Evalueringsrapport 2016*. Nivå 4 innebærer at implementeringen er på et «mekanisk nivå»:

Nivå 4. Mekanisk nivå:

Implementering av kjernekomponentene er overfladisk. Kjernekomponentene er lært overfladisk i personalet. Ledere og de ansatte forstår modellene, men mangler dybdeforståelse. Det er ikke gjennomført nok refleksjonsprosesser. Endringene har bare i noen grad nådd praksissituasjonene, og de har ikke fått en kollektiv forståelse av innholdet (s. 17).

For det første oppfatter revisjonen at skoleledelsens vektlegging av PPTs sakkyndige vurderinger som «objektive», som noe som sier noen essensielt og absolutt om eleven som har blitt vurdert og dermed om elevens behov, uavhengig av konteksten som eleven befinner seg i, innebærer at man fortsatt i for stor grad legger til grunn et individperspektiv hvor fokuset er på elevens vansker og hvor eleven «eier» problemet selv. Snarere kunne ledelsen i større grad tatt innover seg at PPTs vurdering av elevens behov vil være *relativ* til den oppfølgingen PPT kan forvente at eleven ellers vil få i den ordinære opplæringen på en gitt skole. Som vi så i kapittel 2, understrekes det i *Storingsproposisjon 129 L (2012-2013) - Endringer i opplæringslova (spesialundervisning m.m.)* at om en elev skal få spesialundervisning er avhengig av hvilke organisatoriske og pedagogiske tiltak skolen har satt inn og kan sette inn i den ordinære opplæringen:

[...] retten til spesialundervisning er 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).

Man kan således tenke seg at en gitt elev, som anbefales spesialundervisning på en skole hvor læringsmiljøet i liten grad er inkluderende og hvor den ordinære undervisningen i liten grad tilpasses de elevene som ikke faller inn under en relativt smal norm, *ikke* tilrådes spesialundervisningen på en skole hvor inkludering og tilpasning i forhold til elevens evner og forutsetninger vektlegges, og hvor PPT har grunn til å tro at eleven kan få tilfredsstillende utbytte av undervisningen dersom gitte tilpasninger innenfor den ordinære opplæringen gjennomføres.

Skolens noe statiske fremstilling av den sakkyndige vurderingen til PPT må imidlertid, som vi så i kapittel 3 og kapittel 4.1, ses i sammenheng med at det i betydelig grad synes å være ressursmessige snarere enn pedagogiske behov som er utgangspunktet for at skolen ønsker at elever skal få enkeltvedtak om spesialundervisning i kjølvannet av sakkyndig vurdering og tilrådning fra PPT. Ledelsen understreker at enkeltvedtak om spesialundervisning i kjølvannet av PPTs sakkyndige vurdering gir eleven en individuell rett, og slik kan man synliggjøre og rettferdiggjøre skolens reelle ressursbehov overfor politikerne. Som vi så i kapittel 4.1, er imidlertid dette problematisk både fordi spesialundervisning dreier ressursbruken fra fellesskap til enkeltindivid, og fordi det å være «stemplet» som spesialundervisningselev kan oppleves stigmatiserende og bidra til at forventningene til egne prestasjoner på skolen og egne muligheter i skolesystemet, reduseres. Og for det tredje har vi sett at PPT er avhengig av å redusere klienttallet for å kunne jobbe mer systemorientert og forebyggende. Det å gå bort fra individperspektivet hvor eleven selv «eier» problemene og over til et systemperspektiv vanskeliggjøres kort sagt når skolens tilnærming er som beskrevet over, og revisjonen konkluderer med at koblingen mellom ressurser og spesialundervisning i Iveland kommune bidrar til redusert måloppnåelse når det gjelder effektmål 3 og til dels også effektmål 1 i satsingen *Inkluderende læringsmiljø*, jf. avsnitt 2.2.1.

For det andre kunne lærernes kjennskap til sentrale dokumenter som ligger til grunn for satsingen *Inkluderende læringsmiljø* vært noe bedre. Vi merker oss at det i rapporten *Inkluderende læringsmiljø – Evalueringsrapport 2016* (s. 16) står at

Personalet må bli kjent med kjernekomponentene i endringen, konkretisere og tydeliggjøre disse, slik at det er mulig å omsette dem i praksis. Gjennom dette arbeidet bedres forutsetningene for å håndtere den krevende implementeringsprosessen (Ertesvåg & Roland 2013).

På den ene siden er det som vi har sett ingen tvil om at lærerne har kommet langt når det gjelder holdninger til elever, inkludering og vektlegging av læringsmiljø. På den andre siden har Ivelandskolen hatt et stort trykk når det gjelder forskjellige satsinger de seneste årene, noe som kan ha bidratt til at lærerne i liten grad har kjennskap til det konkrete innholdet i dokumentene som ligger til grunn for satsingen *Inkluderende læringsmiljø*. Noe bedre kjennskap til nevnte dokumenter og en noe klarere oppfatning av kjernekomponentene i satsingen, teorien som ligger til grunn for disse samt sammenhengen mellom satsingen og de enkelte tiltakene, vil etter revisjonens skjønn

være en forutsetning for å realisere en høyere implementeringsgrad i Iveland kommune enn man har per dags dato.

4.4 Konklusjon

Samlet sett konkluderer Agder Kommunerevisjon med at utviklingen i Iveland kommunes oppvekstsektor de seneste årene har vært positiv. I møtet med skolen er revisjonens inntrykk at kommunens fokus over tid på å jobbe med å utvikle et inkluderende læringsmiljø hvor lærerne «ser eleven snarere enn diagnosen», søker å ta utgangspunkt i systemperspektivet og legger stor vekt på relasjonen mellom lærer og elev, i betydelig grad har nådd praksissituasjonen. Andelen elever med spesialundervisning gikk også ned de første årene etter at kommunens overordnede satsing *Kvalifisert for framtida* ble lansert.

På tross av at det synes som om den ordinære undervisningen i Ivelandskolen har blitt styrket de seneste årene, har imidlertid andelen elever med enkeltvedtak om spesialundervisning økt de siste tre årene. Etter revisjonens skjønn må denne økningen blant annet ses i sammenheng med ressursproblematikk og det at skolen opplever at man må synliggjøre utfordringene man står overfor for å få tilstrekkelige ressurser til å håndtere de utfordringene skolen faktisk opplever å stå overfor. Revisjonen bemerker her, jf. avsnitt 2.3 i kapittelet om revisjonskriterier, at man i *Storingsproposisjon 129 L (2012–2013) Endringer i opplæringslova (spesialundervisning m.m.)* kan lese at

For mange [elever med enkeltvedtak om spesialundervisning] hadde en god tilpasning innenfor det ordinære opplæringssystemet vært en bedre løsning. Overdreven bruk av spesialundervisning vil også kunne gi en dårligere total ressursutnyttelse. Det er derfor et mål å redusere omfanget av spesialundervisningen (s. 14). [...]

For stor bruk av spesialundervisning vil kunne gi en dårlig total ressursutnyttelse. [...] Det vil gi en bedre ressursutnyttelse dersom flere elever gis en god tilpasset opplæring innen det ordinære opplæringstilbudet istedenfor spesialundervisning. I tillegg vil det kunne føre til redusert ressursbruk i PPT ved færre tilmeldinger. Samtidig vil det øke muligheten for PPT til å bistå i forebyggende arbeid og i kompetanse- og organisasjonsutvikling. [...]

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. [...] Dette bør på sikt [revisjonens understreking] kunne redusere kommunens ressursbruk knyttet til spesialundervisning (s. 94).

Det må her understrekes at arbeidet med å skape et inkluderende læringsmiljø og med å styrke den ordinære opplæringen er krevende og tar tid, og det sentrale nå er at man i Iveland kommune klarer å holde intensiteten oppe og videreføre det utviklings- og implementeringsarbeidet man allerede er godt i gang med. Det at revisjonen vurderer at Iveland kommunes oppvekstsektor per i dag er på nivå 4 av 8 implementeringsnivåer, indikerer at det fortsatt er mye arbeid som gjenstår før man er kommet dit man ønsker i Iveland kommune i forhold til målsettingene i Knutepunkt-satsingen

Inkluderende læringsmiljø og i Iveland kommunes egen satsing *Kvalifisert for fremtiden*. Dersom måten ressurser tildeles skolen på i Iveland kommune gir incentiver til å klientifisere barn gjennom enkeltvedtak om spesialundervisning i kjølvannet av sakkyndig vurdering og tilråding fra PPT, reduseres sannsynligheten for at Iveland kommune når de målene som ligger til grunn for de nevnte satsingene. Som sitatet over fra Stortingsmeldingen indikerer, bør Iveland kommune i så måte legge til grunn at det først vil være «på sikt» – på lang sikt – at en økonomisk gevinst ved redusert andel elever med spesialundervisning, eventuelt kan realiseres.

5 Anbefalinger

Med dette utgangspunktet anbefaler Agder Kommunerevisjon IKS at

1. Iveland kommune bør videreføre det utviklings- og implementeringsarbeidet innenfor oppvekstsektoren som man allerede er godt i gang med.

Revisjonen presiserer at dette blant annet innebærer at dybdeforståelse for modellene som ligger til grunn for satsingen *Inkluderende læringsmiljø* utvikles, at ytterligere refleksjonsprosesser gjennomføres, og at det jobbes videre med å sikre at endringene når praksissituasjonen.

2. Iveland kommune bør gå gjennom ressurstildelingsmodellen til skolen med tanke på om den kan innrettes på en måte som ikke gir skolen incentiver til å klientifisere elevene gjennom enkeltvedtak om spesialundervisning.

6 Litteratur

Iveland kommune: *Kvalifisert for framtida «- den beste utgaven av seg selv»*, Rapport 2015-2016

Iveland kommune: *Kvalifisert for framtida «- den beste utgaven av seg selv»*, Rapport 2016-2017

Knutepunkt Sørlandet: *Inkluderende læringsmiljø - Rammeverk for satsingen 2014*

Knutepunkt Sørlandet: *Inkluderende læringsmiljø - Rammeverk for satsingen, Oppdatert utgave 2.0, 2015*

Knutepunkt Sørlandet: *Inkluderende læringsmiljø – Evalueringsrapport 2016*

Kunnskapssenter for utdanning: *Frafall i videregående opplæring*, KSU 1/2015

Mathiesen, Ida Holth og Gunn Vedøy (2012): *Spesialundervisning - drivere og dilemma*, Rapport IRIS 2012 / 017

Nordahl, T. og R.S. Hausstätter (2009): *Spesialundervisningens forutsetninger, innsatser og resultater. Situasjonen til elever med særskilte behov for opplæring i grunnskolen under Kunnskapsløftet. Evaluering av Kunnskapsløftet – gjennomgang av spesialundervisning*. Elverum: Høgskolen i Hedmark

Opplæringsloven

Stortingsmelding 18 (2010-2011) *Læring og fellesskap*

Stortingsmelding 20 (2012-13) *På rett vei*

Stortingsproposisjon 129 L (2012–2013) *Endringer i opplæringslova (spesialundervisning m.m.)*

Utdanningsdirektoratet: *Veilederen Spesialundervisning*

7 Rådmannens høringsuttalelse

Agder kommunerevisjon gir svar på 3 problemstillinger:

- 1. Hva er status når det gjelder spesialundervisning i Iveland kommune?*
- 2. I hvilken grad bidrar Pedagogisk-psykologisk tjenestes (PPTs) arbeid til å skape et inkluderende læringsmiljø på skolene i Iveland?*
- 3. I hvilken grad bidrar Iveland kommunes tilnærming til den generelt tilpassete undervisningen til å skape et inkluderende læringsmiljø på skolene i Iveland?*

Etter vårt skjønn gir rapporten et realistisk bilde av Inkluderende læringsmiljø i Ivelandskolen.

Generelt ønsker vi en presisering av ansvarsforholdet i forhold til spesialundervisning:

PPT vurderer elevens utbytte av ordinær tilpasset undervisning. I sakkyndig uttalelse er altså læringsmiljøet eleven er i, en viktig faktor. PPT avgjør skjønnsmessig om det er mulig å tilpasse den ordinære undervisningen slik at eleven får et tilfredsstillende læringsutbytte. I denne vurderingen må en ta hensyn til elevgruppas sammensetning, undervisningspersonalets kompetanse, og voksentetthet.

Skolens oppfatning er altså ikke avgjørende for om det anbefales spesialundervisning, det er faglig skjønn av PPT som er utslagsgivende for sakkyndig vurdering, og dermed enkeltvedtaket som gis.

Skolen er i kontinuerlig dialog med PPT om å tilrettelegge best mulig for alle elever, men PPT er ansvarlig for innholdet i sakkyndig vurdering.

Når skolen er sikret tilstrekkelig bemanning til å ivareta ordinær tilpasset opplæring, kan PPT bidra til en snuoperasjon i forhold til spesialundervisning.

*Med vennlig hilsen
Sten A. Reisænen
Rådmann*