

Rapport

HALDEN KOMMUNE

25.04.2024

Forvaltningsrevisjon

Tilpasset opplæring og tidlig innsats

Innhold

1	Sammendrag	1
2	Mandat for forvaltningsrevisjonen	2
3	Fremgangsmåte	3
3.1	Problemstillinger og avgrensninger	3
3.2	Om revisjonskriterier	3
3.3	Revisjonsmetoder	3
3.4	Om skole i Halden kommune	5
4	Tilpasset opplæring og tidlig innsats	6
4.1	Revisjonskriterier	6
4.2	Datagrunnlag – tilpasset opplæring.....	6
4.2.1	Systemer for å fange opp og følge opp	6
4.2.2	Planlegging av opplæring ut ifra elevenes forkunnskaper.....	11
4.2.3	Vurderinger av elevenes kompetanse	12
4.2.4	Varierte vurderingsformer, læringsressurser, læringsarenaer og læringsaktiviteter	13
4.2.5	Skolens handlingsrom før elever meldes til PPT	14
4.3	Datagrunnlag – tidlig innsats på 1. 4. trinn (intensiv opplæring)	15
4.3.1	Systemer for å fange opp elever.....	15
4.3.2	Intensiv opplæring innenfor læringsmiljøet.....	16
4.4	Datagrunnlag – lærernorm og kompetanse.....	18
4.4.1	Skolens oppfyllelse av lærernormen.....	18
4.4.2	Skolens kompetanse	19
4.5	Vurderinger	19
4.5.1	Tilpasset opplæring.....	19
4.5.2	Tidlig innsats	20
4.5.3	Lærernorm og kompetanse	21
4.6	Konklusjon og anbefalinger	21
5	Behandling av klager på vedtak om spesialundervisning	22
5.1	Revisjonskriterier	22
5.2	Datagrunnlag	22
5.2.1	Enkeltvedtak om spesialundervisning.....	22
5.2.2	Informasjon om enkeltvedtak.....	23
5.2.3	Særskilt begrunnelse dersom den sakkyndige vurderingen ikke følges	23
5.2.4	Behandling av klagesaker uten ugrunnet opphold	23
5.2.5	Begrunnelse av avslag på klage	24
5.2.6	Oversendelse av klage til Statsforvalter	24
5.3	Vurderinger	25
5.4	Konklusjon og anbefaling	25
6	Kommunedirektørens uttalelse	26
7	Kilder	27
8	Vedlegg	28
8.1	Utleddning av revisjonskriterier	28

1 SAMMENDRAG

På oppdrag fra kontrollutvalget og kommunestyret i Halden kommune har Østre Viken kommunerevisjon og Vestfold og Telemark revisjon gjennomført en forvaltningsrevisjon av «Tilpasset opplæring og tidlig innsats» i Halden kommune.

Kommunen skal sørge for at alle elever får opplæring tilpasset sine evner og forutsetninger. Elever på 1. til 4. trinn skal få intensiv opplæring dersom de står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning. Klager på spesialundervisning skal behandles i tråd med lovverk.

Forvaltningsrevisjonen besvarer følgende problemstillinger:

Problemstilling 1: Er kommunens arbeid med tilpasset opplæring og tidlig innsats på 1. til 4. trinn i tråd med lovverk og nasjonale føringer?

Under denne problemstillingen har vi undersøkt om Halden kommunes rutiner og praksis innenfor tilpasset opplæring og tidlig innsats (intensiv opplæring) er i tråd med lovverk og nasjonale føringer. Vi har også sett på kommunens oppfølging av lærenormen og kompetansekrav.

Problemstilling 2: Er kommunens håndtering av klager på vedtak om spesialundervisning i tråd med lovverket?

Under denne problemstillingen har vi undersøkt om Halden kommunes rutiner og praksis innenfor klager på vedtak om spesialundervisning er i tråd med lovverket på området.

Revisjonens fremgangsmåte

Revisjonskriteriene vi har vurdert fremgår under hver problemstilling. Faktaopplysninger er innhentet ved dokumentinnhenting, intervjuer og en spørreundersøkelse til alle kommunens lærere. Vi planla også en gjennomgang av klager på vedtak om spesialundervisning, men det var for få klager til at dette ble en troverdig datakilde.

Revisjonens funn og konklusjoner

Rapportens første problemstilling viser at kommunens arbeid med tilpasset opplæring og tidlig innsats på 1. - 4. trinn i stor grad er i tråd med lovverk og nasjonale føringer. Våre undersøkelser viser at kommunen har fått mye på plass i løpet av de siste årene. Samtidig har kommunen fortsatt en vei å gå når det kommer til å avdekke behov for, og følge opp tilpasset opplæring, og ikke minst tidlig innsats.

Når det gjelder rapportens andre problemstilling mener vi at kommunen har rutiner, maler og tiltak for å sikre at vedtak om spesialundervisning blir behandlet i tråd med lovverket. Det vi har undersøkt av praksis viser også at kommunen håndterer klager på spesialundervisning i tråd med lovverket. Etter vår vurdering bør likevel kommunen utarbeide en rutine eller lignende med veiledning knyttet til klagesaksbehandling for å sikre at det er tydelige retningslinjer for hvordan klager på spesialundervisning skal håndteres.

Revisjonens anbefalinger

Basert på våre vurderinger og vår konklusjon anbefaler vi at kommunen

- arbeider videre med tiltak for å styrke kvaliteten på tilpasset opplæring, for eksempel gjennom å etablere en felles plan/rutine
- treffer tiltak for å sikre klare retningslinjer rundt tidlig innsats, for eksempel gjennom å revidere planen for tidlig innsats
- etablerer en rutine eller lignende med veiledning knyttet til klagesaksbehandling

2 MANDAT FOR FORVALTNINGSREVISJONEN

Det følger av kommunelovens § 24-2 (1) at revisjonen skal utføre forvaltningsrevisjon. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Østre Viken kommunerevisjon IKS gjennomfører forvaltningsrevisjon i tråd med god kommunal revisjonsskikk, som vil si å følge *Standard for forvaltningsrevisjon* (RSK 001) (NKRF¹, 2020). Dette innebærer blant annet at rapporten skal skille klart mellom innsamlede data (fakta) og revisjonens vurderinger. Det skal være en tydelig sammenheng mellom problemstillinger, faktaopplysninger², vurderinger, konklusjoner og eventuelle anbefalinger. Etter kommuneloven skal revisor rapportere resultatene av sin revisjon til kontrollutvalget.

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført på bakgrunn av plan for forvaltningsrevisjon, vedtatt i kommunestyret i Halden kommune i sak 143/2021 (9.12.2021).

Prosjektplan for forvaltningsrevisjonen ble vedtatt i kontrollutvalget 14.2.2023.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i tidsrommet mars 2023 til april 2024. Vi har hatt et oppstartsmøte med kommuneadministrasjonen, slik at administrasjonens innspill er vurdert i planleggingsprosessen. Grunnet sykdom har forvaltningsrevisjonen tatt noe lenger tid enn planlagt og ønskelig. Vestfold og Telemark revisjon har gjennomført slutfasen av prosjektet, fra januar 2024.

Vi har kvalitetssikret innsamlet data/fakta underveis, både gjennom verifisering av referat fra intervjuer og intern kvalitetssikring. I tillegg er faktaopplysningene i sin helhet verifisert av administrasjonen, slik at eventuelle feil eller misforståelser er rettet opp. Revisjonen avholdt avsluttende møte med administrasjonen 8.4.2024, hvor revisjonens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger ble gjennomgått. I etterkant av møtet er rapporten sendt på høring til kommunedirektøren. Kommunedirektørens uttalelse fremgår av rapportens kapittel 6.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisorene Henning S. Langsholt, Bente Hegg Ljøsterød og Kirsti Torbjørnson. Oppdragsansvarlig revisor er Casper Støten. Revisorenes habilitet og uavhengighet er vurdert opp mot kommunen og den undersøkte virksomheten, og revisjonen finner dem habile til å utføre forvaltningsrevisjonen.

Revisor vil takke kontaktpersonen og andre som har deltatt for et godt samarbeid i forbindelse med gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen.

Østre Viken kommunerevisjon IKS
Rolvøy, 25. april 2024

Casper Støten (sign.)
oppdragsansvarlig revisor

Bente Hegg Ljøsterød (sign.)
utførende forvaltningsrevisor

¹ NKRF er en faglig interesseorganisasjon og et kompetanseorgan for kontroll og revisjon av kommunal/offentlig virksomhet.

² Fakta er en gjengivelse av informasjonen vi har fått tilgang til gjennom datainnsamlingen.

3 FREMGANGSMÅTE

3.1 Problemstillinger og avgrensninger

Rapporten besvarer følgende problemstillinger:

Problemstilling 1: Er kommunens arbeid med tilpasset opplæring og tidlig innsats på 1. til 4. trinn i tråd med lovverk og nasjonale føringer?

Problemstilling 2: Er kommunens håndtering av klager på vedtak om spesialundervisning i tråd med lovverket?

I problemstilling 1 vil kommunens arbeid med tilpasset opplæring gjelde hele grunnskoleløpet, mens tidlig innsats bare er relevant for 1. til 4. trinn.

3.2 Om revisjonskriterier

Det følger av forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 15 at revisor skal fastsette revisjonskriterier for den enkelte forvaltningsrevisjonen. Revisjonskriteriene er den objektive målestokken som setter revisor i stand til å gjøre vurderinger på de fleste områder uten å ha formell fagspesifikk kompetanse. Revisjonskriteriene og revisors kunnskap og erfaring innen forvaltningsrevisjonsmetodikk, gjør at revisor kan gjøre objektive og holdbare vurderinger.

Revisjonskriteriene etablerer den norm som de innsamlede dataene skal vurderes opp mot. I tillegg til dette skal revisjonskriteriene også gjøre det tydelig for den reviderte enhet hva den måles opp mot. Revisjonskriteriene klargjør også for folkevalgte, media og andre lesere av rapporten, hva revisors vurderinger bygger på. Dette vil gjøre det enklere å etterprøve revisors vurderinger. Revisjonskriteriene skal være relevante, konkrete og i samsvar med de kravene som gjelder for revidert enhet.

Revisjonskriterier fastsettes vanligvis med basis i en eller flere av følgende kilder: lovverk, politiske vedtak og føringer, kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området eller andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater.

For fullstendig utledning av revisjonskriterier vises til rapportens kapittel 8.

3.3 Revisjonsmetoder

I henhold til god revisjonsskikk skal praksis eller tilstand innen det reviderte området beskrives i et omfang som i tilstrekkelig grad underbygger revisors vurderinger og konklusjoner. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet data fra ulike kilder, og brukt ulike metoder for innsamling av data, for å sikre et faktagrunnlag med høyest mulig grad av gyldighet og pålitelighet.

Utfordringer og begrensninger i rapportens faktagrunnlag beskrives nedenfor sammen med beskrivelsen av de ulike metodene som er benyttet. Vi tar også hensyn til metodens begrensninger i vurderingene.

I denne forvaltningsrevisjonen har vi innhentet informasjon gjennom bruk av følgende metoder:

- Dokumentanalyse
- Intervjuer
- Spørreundersøkelse

Dokumentanalyse

Vi har gjennomgått sentrale dokumenter på skoleområdet i Halden kommune. Dokumentene er i det alt vesentlige oversendt fra kommunen. Innhentet dokumentasjon er fortrinnsvis fra skoleårene 2022/2023 og 2023/2024.

Fullstendig oversikt over dokumentene vi har benyttet fremgår av kildehenvisningene i kapittel 7.

Intervjuer

Det er totalt gjennomført ni intervjuer:

- kontaktlærer på Prestebakke skole
- kontaktlærer Gimle skole
- kontaktlærer på Strupe ungdomsskole
- faglærer på Strupe ungdomsskole
- rektor på Berg skole
- rektor på Gimle skole
- konstituert enhetsleder i PPT
- to fagledere (kommunens skoleadministrasjon/skoleeier)

Alle data fra intervjuer er verifisert. Det betyr at den som er intervjuet har fått lese gjennom referatet fra intervjuet for å bekrefte at referatet er i overensstemmelse med det som ble sagt under intervjuet, og rette opp eventuelle misforståelser.

En av faglederne har fungert som kommunens kontaktperson i prosjektet. Vi har hatt løpende kontakt med vedkommende.

Spørreundersøkelse

Vi har sendt en spørreundersøkelse til alle lærerne på alle de kommunale grunnskolene i Halden kommune, det vil ca. 310 stykker. Undersøkelsen er kun relevant for problemstilling 1.

Spørreundersøkelsen ble gjennomført ved hjelp Questback.³ Lærerne fikk en svarfrist på 14 dager, og vi sendte to påminnelser. Kommunens kontaktperson ble bedt om å gjøre skolenes rektorer oppmerksomme på at undersøkelsen kom.

130 lærere besvarte undersøkelsen, noe som gir en svarprosent på ca. 41.

Det er ulikt skolene imellom hvor mange som har svart på spørreundersøkelsen, og enkelte skoler har gitt uttrykk for at ikke alle lærerne ved deres skole mottok den. Dette svekker undersøkelsens representativitet, men vi mener at den likevel gir et visst inntrykk av hvordan lærerne i Haldenskolen vurderer kommunens arbeid med tilpasset opplæring og tidlig innsats på 1. til 4. trinn.

I spørreundersøkelsen ba vi lærerne om å ta stilling til en del påstander. Det var fem svaralternativer: «Svært liten grad», «liten grad», «middels grad», «stor grad» og «svært stor grad» i tillegg til «vet ikke». Lærerne fikk også to åpne spørsmål.

³ Questback er et nettbasert spørreundersøkelsesverktøy.

Mappegjennomgang

Vi hadde planer om en gjennomgang av kommunens klager på vedtak om spesialundervisning. Skoleeier ba derfor alle de kommunale skolene om å oversende klager på spesialundervisning (både klager på selve vedtaket og klager på gjennomføringen av spesialundervisningen) mottatt i løpet av skoleårene 2022/2023 og 2023/2024. Det viste seg at rektorene bare hadde mottatt til sammen én slik klage, som skoleeier så oversendte revisor. Vi fikk også oversendt en klagesak som var datert forut for undersøkt periode (fra 2020). De oversendte klagene sier lite om kommunens praksis, men omtales likevel i rapporten, mest som eksempler.

3.4 Om skole i Halden kommune

Halden kommune har åtte kommunale barneskoler og tre kommunale ungdomsskoler. I kommuneadministrasjonen er det tre fagledere, som følger opp alle de kommunale skolene. Faglederne (i det videre «skoleeier») har det faglige ansvaret for skoleområdet, og rapporterer direkte til direktør for Undervisning og oppvekst.

Halden kommune har tidligere hatt lave resultater på kartleggingene for både læringsresultater (nasjonale prøver og kartlegginger) og læringsmiljø (elevundersøkelsen). I 2021-2022 gjennomførte Statsforvalteren i Oslo og Viken tilsyn med skoleområdet i kommunen. Temaet for tilsynet var vedtak om spesialundervisning, inkludert planlegging, gjennomføring og oppfølging av spesialundervisningen. Statsforvalter avdekket en del regelbrudd, særlig rundt kommunens vedtakspraksis. Kommunen fikk frist til 15. mars 2023 med å rette avvikene, og tilsynet er nå avsluttet.

Halden kommune har over flere år hatt et økende antall elever med behov for spesialundervisning. I 2023 fikk 10,1 % av elevene ved de private og kommunale grunnskolene i kommunen spesialundervisning. Dette er ca. på samme nivå som i 2022, da 10,2 % av elevene mottok spesialundervisning. Til sammenlikning fikk 6,1 og 5,8 % av elevene i Sarpsborg, og 6,9 og 6,7 % av elevene i Fredrikstad spesialundervisning i henholdsvis 2022 og 2023.

Særlig på bakgrunn av de nevnte kartleggingene og undersøkelsene har kommunen i ca. tre år vært med i Oppfølgingsordningen. Oppfølgingsordningen er en satsing i regi av Utdanningsdirektoratet (Udir), og skal bidra til at kommuner med svake resultater på sentrale deler av opplæringen over tid får bedre læringsmiljø og læringsresultater. Udir bevilger midler til kommunene som er med i prosjektet, og stiller også med en veileder. Ordningen går vanligvis over en periode på tre år, men Halden har vært med noe lenger, på grunn av pandemiutfordringer innledningsvis i prosjektperioden.

Halden kommune er også med i Kompetanseløftet. Også dette er et tiltak fra Udir, og har som formål å gi kompetanseheving til skoleledere og lærere innenfor tilpasset opplæring, tidlig innsats og spesialundervisning. I tillegg til økonomiske midler var en representant fra Statsforvalteren innledningsvis med i prosjektet, som veileder, og kommunen har også fått veiledere fra Høgskolen i Østfold (HiØ).

Kommunens mål med deltakelse i Oppfølgingsordningen og Kompetanseløftet er å bygge nye systemer og få til utvikling og kompetanseheving i alle deler av organisasjonen. Dette var uansett kommunens plan, men med midler og bistand fra nevnte ordninger har kommunen fått gjort mer på kortere tid enn hva de opprinnelig så for seg. Skoleeier har opplevd dette som veldig nyttig og de har også fått positiv respons fra skolene på tiltakene som er iverksatt.

4 TILPASSET OPPLÆRING OG TIDLIG INNSATS

Problemstilling 1: Er kommunens arbeid med tilpasset opplæring og tidlig innsats på 1. – 4. trinn i tråd med lovverk og nasjonale føringer?

4.1 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er punktvis oppsummert nedenfor. For utledningen av disse, se kapittel 8.

Tilpasset opplæring

Skolen skal sørge for at opplæringen tilpasses evnene og forutsetningene hos den enkelte eleven:

- Skolen skal ha systemer for å fange opp og følge opp elevers vansker innenfor rammen av den ordinære opplæringen.
- Skolen skal ta utgangspunkt i elevenes forkunnskaper og hvordan de lærer når de planlegger opplæringen ut fra læreplanen.
- I arbeidet med å tilpasse undervisningen skal god vurdering vektlegges, inkludert underveisvurdering.
- Skolen bør tilpasse opplæringen gjennom å tilrettelegge med varierte vurderingsformer, læringsressurser, læringsarenaer og læringsaktiviteter med sikte på at alle får tilfredsstillende utbytte av opplæringen.
- Skolen skal, gjennom kartlegging, vurdering, og eventuelt utprøving av nye tiltak innenfor rammen av ordinær opplæring, bruke handlingsrommet som ordinær opplæring gir, før rektor melder elever til PP-tjenesten.

Tidlig innsats på 1. til 4. trinn (intensiv opplæring)

- Skolen skal ha rutiner/systemer for å fange opp elever med behov for intensiv opplæring.
- Den intensive opplæringen skal organiseres og gjennomføres på en måte som gjør at elevene i størst mulig grad kan være en del av det vanlige læringsmiljøet.

Lærernorm og kompetanse

- Kommunen skal sørge for at skolene følger lærernormen.
- Kommunen skal ha tiltak for å sørge for at skolene har riktig og tilstrekkelig kompetanse.

4.2 Datagrunnlag – tilpasset opplæring

4.2.1 Systemer for å fange opp og følge opp

Halden kommune bruker internkontrollsystemet Samsvar. Her ligger alle skriftlige kvalitetsdokumenter som skolene skal forholde seg til, det vil si maler, prosedyrer, avvikssystem og risikosystem (overordnet og forenklet på de ulike tjenesteområde) mm.

Kommunen har brukt Visma Flyt Sikkersak siden 1. september 2023. Dette er et saksbehandlingssystem som er særlig rettet mot skole. Kommunen innførte samtidig Visma Flyt Skole, mot foresatte, og Visma Flyt Timeplan, som lærerne bruker.

Skolene skal bruke malene i Samsvar for å få produsert vedtak i Sikkersak. Skoleeier har tilgang til alt som produseres i Sikkersak. Hver vår gjennomgår alle malene kommunen benytter med skolelederne.

Vi har fått oversendt skoleeiers dokument Internkontroll – Undervisning og oppvekst. Dokumentet beskriver følgende kontrollaktiviteter fra skoleeier ut mot skolene:

- Kvalitetsdialoger
- Enhetsledersamlinger
- Tett på enhetene i lovverksoppfølging/forvaltning
- Planlagte stikkprøver og faste kontroller
- Avvikshåndtering
 - på avdelingens møter med de tillitsvalgte
 - halvårlig rapportering til Hovedutvalg for undervisning og oppvekst
 - på avdelingens stabsmøter for å sikre at det det fanges opp om praksisen er ulik mellom skolene
- Lederutvikling
- Felles PowerPoint/prosessdokumenter fra UO til enhetsledere

Skoleeier opplever at mye har kommet på plass på skoleområdet i løpet av de ca. siste tre årene. Skoleadministrasjonen har fått flere ansatte (alle med erfaring fra skoleeiernivået i andre kommuner) og de har i stor grad bygget opp et helt nytt system. Dette siste er mye takket være Oppfølgingsordningen. Skoleeier er nå tettere på skolene, både med veiledning og kontroll, noe skolene melder tilbake at fungerer godt.

Skolens system for å fange opp elevers vansker og følge opp vanskene består i stor grad av observasjoner og løpende vurderinger, kartlegginger/prøver/innleveringer og samtaler med elevene og deres foresatte. I det videre vil vi se nærmere på dette.

Kommunen har en egen plan for overgangen mellom barnehage og barneskole. Planen ble sist revidert i 2022. Ved planen følger et årshjul som beskriver samhandlingen mellom hjemmet, barnehage og skole gjennom barnas siste år i barnehagen. Kommunen har to skjemaer som skal fylles ut våren før skolestart. Det ene skjemaet skal fylles ut av foresatte og det andre av barnehagen. Begge skjemaene legger opp til en relativt grundig beskrivelse av skolestarten. Forut for overgangen mellom barnehagen og barneskolen har barnehagen og barneskolen et generelt overgangsmøte, og det avholdes også møter rundt enkeltbarn.

Kommunen har også en rutine for overgangen mellom barneskolen og ungdomsskolen. Denne ble ferdigstilt i juni 2023. Rutinen er formet som et årshjul, som følger elevenes siste år på barneskolen. Det er flere kontaktpunkter mellom ledelsene på barne- og ungdomsskolene i løpet av dette året, blant annet med en gjennomgang av elever med rett til spesialundervisning eller andre tilretteleggingsbehov. I forbindelse med skolestart på ungdomsskolen avholdes det oppstartsmøter om hver enkelt elev. Møtene er mellom skolen og foresatte, uten at eleven er til stede. Bakgrunnen for dette er at skolen ønsker en arena hvor foreldrene fritt beskriver sitt eget barn både sosialt og faglig. Lærerne tar informasjonen fra disse møtene med seg i den videre planleggingen av undervisningen.

Vi har fått oversendt kommunens dokument Obligatoriske kartlegginger skoleåret 2022-2023. Her står det at skolene skal forholde seg til følgende prøver og undersøkelser:

- nasjonale prøver
- kartleggingsprøver
- eksamensresultater
- karakterstatistikk
- elevundersøkelsen om læringsmiljø
- internasjonale studier som TIMSS og PISA

Deltakelse på disse prøvene og undersøkelsene er obligatorisk. Tidligere har også prøver/kartlegginger som Carlsten og Alle Teller vært obligatoriske, men dette har kommunen nå gått bort fra.

Tidspunkt for nasjonale prøver, kartleggingsprøver og elevundersøkelsen fremgår av kommunens årshjul.

Innføringen av de «nye» obligatoriske kartleggingene er ment å gi skolene både større ansvar og større handlingsrom. Dersom skolen er bekymret for en elev, enten faglig eller sosialt, må bekymringen uansett undersøkes nærmere. Dette kan innebære både samtaler, observasjoner, utprøving av tiltak, prøver og undersøkelser. Administrasjonen varsler at det vil komme flere obligatoriske kartlegginger, både for å identifisere dem som blir hengende etter, men også for å kartlegge disse elevene nærmere.

Av dokumentet Obligatoriske kartlegginger går det også frem at kommunen skal sørge for at skolene jevnlig vurderer i hvilken grad organiseringen, tilretteleggingen og gjennomføringen av opplæringen medvirker til å nå målene som er fastsatt i læreplanverket for Kunnskapsløftet (skolebasert vurdering).

Halden kommune gjennomfører årlig kartleggingsprøver i lesing og regning på 1. og 3. trinn. Vi har fått oversendt dokumentasjonen som administrasjonen sender skolene og foresatte forut for kartleggingsprøvene på 3. trinn. Vi har også fått oversendt forberedelsesmateriellet Udir sender ut forut for kartleggingsprøvene på 3. trinn. Nevnte dokumentasjon og forberedelsesmaterieell brukes, i tilpasset form, også på første trinn.

Administrasjonen har utarbeidet en mal for fritak fra kartleggingsprøver/nasjonale prøver. Foresatte kan velge å la barna ta kartleggingsprøvene/nasjonale prøver selv om de kunne ha fått fritak.

Halden kommune gjennomfører nasjonale prøver på 5., 8. og 9. trinn. Administrasjonen følger tett opp skolenes gjennomføring av de nasjonale prøvene, fra forberedelsene til selve gjennomføringen, og benytter Udir sin sjekklister i denne forbindelse.

En rektor uttalte i intervju at de opplever svært få overraskelser knyttet til resultatene på de nasjonale kartleggingene og prøvene. Dette mener vedkommende at har sammenheng med at de har god oversikt fra før.

I Sikkersak ligger maler for både elevsamtaler og utviklingssamtaler med foresatte. Utviklingssamtalene gjennomføres to ganger per skoleår. Forut for disse samtalene må lærerne ta stilling til både elevenes faglige ståsted og videre utvikling. Malene for samtalene skal sikre både kvalitet og at alle elevene får nokså like samtaler. Det er krav til referat fra samtalene. Skoleeier tar stikkprøver på at referat skrives.

Kommunen har en egen rutine for bekymring rundt enkeltbarns utvikling, sist revidert i 2022. Rutinen gjennomgås ved flere anledninger hvert år. Rutinen skal styrke det systematiske arbeidet rundt eleven, og formalisere ansvaret for dokumentasjon av arbeidet som utføres i denne forbindelse. Det følger av planen at tiltak skal iverksettes på lavest mulige nivå, før eventuell opptrapping. En stor del av rutinen utgjør en tiltakskjede hvor aktiviteter og ansvarlig for aktivitetene fremgår.

Hver høst har administrasjonen et fysisk møte (kvalitetsdialog) med ledelsen ved de enkelte skolene i kommunen. Møtene har et internkontrollaspekt, men skal ha fokus både på resultat og prosess. Fokusområdet for kvalitetsdialogen høsten 2022 var skolens oppfølging av nasjonale prøver og kartleggingsprøver, med det formål å sikre at skolene arbeider aktivt med resultatene fra kartleggingene, og at arbeidet fører til forbedringer.

Forut for møtene mellom administrasjonen og skoleledelsen oversender administrasjonen en agenda, og skolene får oppgaver som skal forberedes. I etterkant av møtene skal skolene evaluere møtets kvalitet.

Det skal lages et referat fra det fysiske møtet. Vi har fått oversendt alle referatene fra kvalitetsdialogmøtene mellom administrasjonen og skolene fra høsten 2022.

Referatene fra kvalitetsdialogmøtene har en felles del, som baserer seg på administrasjonens samlede inntrykk etter alle møtene:

- Ledelsen ved alle skolene setter seg inn i resultatene, og det gjennomføres samtaler som et minimum med lærerne på trinnet som har gjennomført prøvene. Ved flere skoler gjennomføres samtaler som resultatdialoger etter modell fra skoleeiers resultatdialoger. Ved flere skoler involveres hele lærerpersonalet i oppfølgingen av kartleggingsresultater.
- Flere skoler opplever nå å ha systemer for arbeidet med opplæringen av de grunnleggende ferdighetene og oppfølgingen av kartleggingsprøver/nasjonale prøver. Kvaliteten på systemet varierer imidlertid noe, spesielt med hensyn til hvor tilgjengelig dette systemet er: skriftliggjort, kommunisert, forstått og forankret i skolens praksis.
- Samtlige skoler arbeider med oppfølging av resultater og har et klart formål om å kvalitetsutvikle skolens praksis. Noen av skolene arbeider strategisk og gjennomfører prosesser for å endre eller justere praksis og sette i verk tiltak med grunnlag i analyser og vurderinger.
- Ledelsen oppgir at lærerne er positive til prøvene og har tillit til den informasjonen kartleggingen gir om elevenes ferdigheter i lesing og regning. Lærerne benytter tilgjengelig veiledningsmaterieill og verktøy til å justere sin praksis. Vi ser det som gledelig at skolene tar i bruk tilgjengelig kompetanseutviklingsverktøy som Språkløyper og hjemmesidene til Statped.
- Resultatdialogene har en positiv virkning på skolenes arbeid med oppfølgingen av resultatene. Skolene setter pris på at skoleeier gjør seg kjent med og følger opp deres arbeid, stiller krav og forventninger, følger opp og legger til rette for utvikling. På den måten er skoleeier med på å holde fokus og modellere god praksis.
- ...
- De fleste skolene jobber internt med et utviklingsarbeid som de selv har valgt ut. Ved noen av skolene er dette utviklingsarbeidet godt forankret i personalet og ledergruppa, det prioriteres utviklingstid til arbeidet og det arbeides systematisk.
- Det synes å være noe ulik forståelse rundt på skolene av begreper som tilpasset opplæring, tidlig innsats, intensiv opplæring, skolebasert vurdering og profesjonsfelleskap.
- Mye tyder på at det er variasjon i kvaliteten på den tilpassede opplæringen. Det varierer hvor systematisk skolene arbeider med å identifisere, kartlegge og følge opp elever som har behov for noe ekstra eller der hvor det er behov for justering av den ordinære opplæringen for gruppa. Det ser ut til å være utfordringer knyttet til både tid, ressurser, organisering, metoder og verktøy.
- Skolene er positive til utviklingstiltak fra administrasjonen, til felles føringer i kommunen og til å jobbe sammen med andre skoler.

Referatene inneholder også konkrete anbefalinger og forventninger fra skoleeier til de enkelte skolene, inkludert tiltak fra administrasjonen på området.

Temaet for kvalitetsdialogen høsten 2023 var psykososialt skolemiljø. Skoleeier er opptatt av at det sosiale må være på plass for at elevene skal kunne lære. Skoleeier har etablert egne arenaer for sosiallærerne i kommunen, for bedre å kunne ivareta det sosiale på skolen.

Halden kommune gjennomfører obligatoriske nettverkssamlinger der alle kommunens grunnskoler deltar. Vi har fått oversendt en oversikt over samlingene som ble avholdt i 2023. Tidlig i 2023 ble det sendt ut møtedatoer og temaer som skulle behandles i de ulike møtene våren 2023. Gjennomgang av rutiner og maler innenfor spesialundervisning var på agendaen for møtet 7.2.2023, mens inkluderende praksis – ordinær undervisning og spesialundervisning sett i sammenheng, var på agendaen 30. mars (oppfølging fra tilsvarende møte i oktober 2022). Enkelte av møtene var satt av til å jobbe med ulike cases, som møtedeltakerne hadde sendt inn på forhånd. Deltakerne i møtene er ressurspersoner på de ulike fagområdene, inkludert spesialpedagogisk koordinator, IKT-veiledere og SNO⁴-veiledere.

Administrasjonen gjennomførte i 2023 et lederutviklingsprogram, som skulle sette skolelederne bedre i stand til å drive utviklingsarbeid og lede profesjonsfellesskapet på egen skole. Temaer som ble tatt opp her var skolemiljø, handlingsrommet i ordinær opplæring, spesialundervisning, særskilt språkopplæring, oppfølging av forvaltningsloven, ressursforvaltning og økonomistyring.

I 2023 initierte kommunen en samlingsrekke om Kompetansetiltak- tidlig identifisering, kartlegging og oppfølging av spesifikke lese- og skrivevansker. HiØ stod for dette, med midler fra Kompetanseløftet.

Kommunen jobber nå med en ny kommunal leseplan, som skal utvikle leseferdigheter og stimulere leselyst. I tillegg skal leseplanen bidra til å sikre en større grad av felles forståelse for hvordan man kan fange opp og identifisere utfordringer innenfor lesing og hva som kan være relevante oppfølgingstiltak.

PPT har faste dager ute i skolene. De er ukentlig hos de fleste skolene, og annenhver uke hos de minste. Når PPT er på skolen er det anledning til å diskutere elevers vansker, både det å fange opp vanskene og å følge dem opp. Alle skolene har dessuten en spesialpedagogisk koordinator, som kan benyttes til sparring rundt blant annet spørsmål om (grad av) tilpasninger.

Lærerne vi har snakket med var alle enige om at både kontaktlærere og faglærere skal sørge for at det blir gitt tilpasset opplæring, og de mente at det var stor grad av enighet omkring hva som ligger i dette begrepet.

I spørreundersøkelsen, som gikk ut til alle lærerne i kommunen, stilte vi spørsmål om i hvilken grad de opplevde at det var en felles forståelse for hva tilpasset opplæring var på deres skole. På dette spørsmålet svarte ca. 65 % at det i stor, eller svært stor grad var enighet om dette, mens drøye 30 % mente at det kun i middels grad var enighet om det.

Lærerne ga uttrykk for at elevenes ulike faglige ståsted og behov først og fremst avdekkes gjennom daglig observasjon og samtaler, men også gjennom prøver, innleveringer, presentasjoner, utførelse av lekser og kartlegging i tråd med kommunens årshjul.

De aller fleste lærerne og de to rektorene som vi intervjuet påpekte at elevenes kunnskaper og utvikling kontinuerlig diskuteres lærerne imellom⁵, og at det er lav terskel for å ta opp elevenes ulike behov, inkludert om det er behov for tilpasset opplæring blant elevene. Lærerne arbeider særlig med dette i ukentlige teammøter (felles møter med voksenressursene på trinnet). Det var stor enighet om at organiseringen i team har vært til stor hjelp i lærerhverdagen.

⁴ Særskilt norskopplæring.

⁵ En av skolene der vi intervjuet lærere var såpass liten at det i mindre grad var tid til møtepunkter lærerne imellom.

I tillegg til ordinære teammøter, ble også større faglige møter, blant annet på småtrinnet og mellomtrinnet, beskrevet. Det ble også vist til resultatmøter på trinnet (mellom lærerne, skoleledelsen og spesialpedagogisk koordinator) som avholdes halvårlig. Her er blant annet resultater fra kartleggingsprøver/nasjonale prøver og observasjon tema.

Nylig har ungdomsskolen fått på plass et ekstra tilbud for elever som ikke skal ha karakterer. Her varierer det mellom teoretiske og praktiske aktiviteter med fokus på mestring.

En skole fortalte at de, relativt nylig, har opprettet en elevtjeneste⁶. Dette er et tverrfaglig team som gjennomgår saker som kommer inn fra elever, og som jobber rådgivende overfor lærere med tiltak i sakene de mottar. Teamet bidrar til at skolen klarer å være tidlig inne og sikre mestring. Dette gjelder først og fremst innenfor skolemiljø, men samtidig med at skolemiljøssaken håndteres påpekte skolen at også faglige utfordringer kan avdekkes.

I spørreundersøkelsen spurte vi om i hvilken grad skolen klarer å fange opp elever med behov for tilpasset opplæring. På dette svarte ca. 75 % at skolen i stor, eller svært stor grad klarer å fange opp disse elevene, mens nærmere 25 % svarte i middels grad.

Vi spurte videre om lærerne opplever at deres skole i tilstrekkelig grad sørger for at elever får tilpasset opplæring. Til dette svarte ca. 55 % av lærerne at skolen i stor, eller svært stor grad sørger for tilpasset opplæring, 40 % svarte i middels grad, mens drøye 5 % svarte at skolen i liten, eller svært liten grad sørger for at elever får tilpasset opplæring.

I spørreundersøkelsen var det også et spørsmål om lærerne så noen utfordringer rundt det å gi tilpasset opplæring. Dette var et åpent spørsmål, uten svaralternativer. Det var 57 lærere som benyttet anledningen til å kommentere på dette. 45 av svarene gikk på at skolen har for lite ressurser. I denne forbindelse ble påpekt av flere at tilpasninger kom inn for sent i skoleløpet. Andre forhold som ble nevnt var begrenset tilgang til læreverk og materiell.

4.2.2 Planlegging av opplæring ut ifra elevenes forkunnskaper

Kommunen har ingen rutine som sier noe konkret om at opplæringen skal planlegges ut ifra elevenes forkunnskaper, men skoleeier viser til læreplanen som alle som underviser skal være kjent med, og som skal brukes kontinuerlig og aktivt av lærerne gjennom skoleåret. Lærerne må hele tiden sjekke ut hvor elevene er, sett opp mot kompetansemålene i læreplanen.

Lærerne vi snakket med bekreftet at det å planlegge opplæringen ut ifra elevenes forkunnskaper er helt grunnleggende. Det er en kjent lærerstrategi å aktivisere forkunnskap ved introduksjon av nye temaer, for å bygge på noe elevene har kjennskap til fra før. Det gjelder å finne begreper som likner på noe elevene allerede kan.

Som nevnt ovenfor diskuteres elevenes kunnskap og utvikling kontinuerlig i lærerteamene. Lærerne trakk frem miljøarbeiderne som en viktig ressurs i denne forbindelse, da de ser forhold ved elevenes læring som kanskje ikke lærerne plukker opp. Dersom en miljøarbeider/lærer ser at planlagt undervisning ikke fungerer for enkeltelever vil lærerne gjøre endringer i tilnærmingen mot disse elevene.

⁶ Denne ordningen heter «plangruppe» på andre skoler.

Lærerne vi intervjuet sa at det er et mål at i løpet av en skoletime skal alle elever føle at det har vært en oppgave eller et opplegg som de har mulighet til å mestre eller strekke seg etter. Innenfor et emne kan man ha oppgaver på ulike nivåer eller mer åpne oppgaver, som gir mulighet for å svare kort eller langt, enkelt eller avansert. Ulike lekser er også en måte å tilrettelegge på, noen kan få enklere oppgaver enn de ordinære leksene, mens andre kan få vanskeligere. Lærerne prioriterer også hvilke elever i klassen som de gir litt ekstra veiledning. Ekstra sterke elever kan få undervisning og oppgaver fra skoleåret over. Lærerne uttalte at elevene er delaktige i vurderingen av eget opplæringsnivå.

4.2.3 Vurderinger av elevenes kompetanse

Kommunens årshjul for obligatoriske kartlegginger viser hvilke vurderinger skolene skal gjennomføre i løpet av grunnskoleløpet. Som tidligere nevnt er tanken bak årshjulet at skolene skal gjennomføre færre obligatoriske vurderinger, og ha noe mer handlingsrommet ut ifra behov.

Kommunen har ellers ingen rutine som sier noe konkret om vurdering. Skoleeier viser til «vurderingsforskriften»⁷, som de kontinuerlig jobber med. Forskriften ble revidert i 2020, og i den forbindelse var det særlig mye kursing rundt den.

Kommunen har fått midler fra Dekomp⁸ til å jobbe med vurderingspraksisen på ungdomsskolenivå. Ungdomsskolene har også hatt et eget samarbeid med HiØ om vurdering og kunstig intelligens. Ungdomsskolene diskuterer vurderingspraksisen seg imellom for å sikre at den er mest mulig ensartet.

Alle skolen bruker Conexus Engage, som er et system som samler all kartlegging på enkeltelevnivå. Skoleeier følger opp at alle skolene benytter systemet, og tar dette opp i kvalitetsdialogen. Fra statlig hold finnes systemet PAS, som viser resultatene fra nasjonale prøver og kartleggingsprøver idet resultatene er klare. Disse resultatene forsvinner imidlertid etter relativt kort tid, derfor har kommunen kjøpt Conexus Engage, slik at de kan følge elevenes utvikling over flere år.

Rektorene og lærerne vi intervjuet viste alle til flere vurderingsarenaer/vurderingsformer utover de obligatoriske, som andre prøver, innleveringer og fremføringer. Løpende vurdering i ordinær undervisning (som arbeidsinnsats og muntlig aktivitet) ble også trukket frem. Lærerne oppsummerer vurderingene forut for elev- og foreldresamtalene, samt i forbindelse med karaktersetting på ungdomsskolen. Det ble påpekt at ikke alle elevene skal få toppkarakterer, men at lærernes ansvar er å få elevene til å bli så gode som de kan ut ifra deres evner og forutsetninger.

Noen av lærerne vi intervjuet fortalte at det gjennomføres ukentlig underveisvurdering i norsk, matematikk og engelsk. I digitalt lesetreningsprogram får elevene tilbakemelding også digitalt.

Lærerne fortalte at underveisvurdering benyttes kontinuerlig, og at elevene deltar i dette. Underveisvurderingen knytter seg til mål som fremlegges i forbindelse med oppstart av nytt tema. Vurderingen kan både være at elevene har fått til noe som de bør jobbe videre med, eventuelt bevisstgjøring på hva de bør ha fokus på (fremovermelding). En lærer påpekte at dersom noen elever har behov for særlige tilpasninger innenfor vurdering, for eksempel at de ønsker å bli vurdert muntlig i stedet for skriftlig, så tilrettelegger skolen for det. Muntlige fremføringer kan også gjøres som podcast

⁷ Kap. 3 til forskrift til opplæringsloven

⁸ Desentralisert ordning for kompetanseutvikling, en statlig tilskuddsordning for kvalitetsutvikling i grunnopplæringen.

4.2.4 Varierte vurderingsformer, læringsressurser, læringsarenaer og læringsaktiviteter

Skolen bør tilpasse opplæringen gjennom å tilrettelegge med varierte vurderingsformer, læringsressurser, læringsarenaer og læringsaktiviteter med sikte på at alle får tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Som nevnt i pkt. 4.2.3 er både skoleeier og skolene opptatte av varierte vurderingsformer.

Kommunen har ikke et felles læreverk, skolene velger dette selv (f.eks. digitalt eller bøker). Udir har en tjeneste hvor egne læringsressurser kan kvalitetssikres. Høsten 2023 brukte kommunen en planleggingsdag til å følge opp dette.

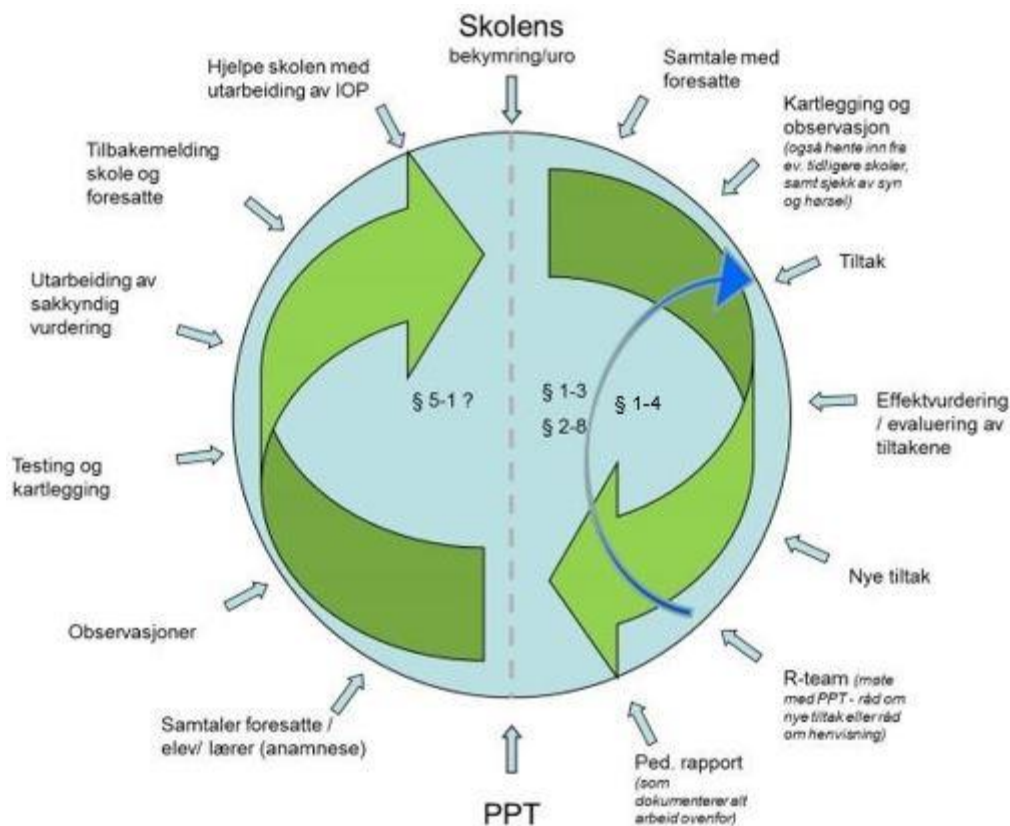
Skoleeier fortalte at de i de siste årene har jobbet med inkluderende praksis i skolene, og det å finne handlingsrommet i variasjon i organisering, metoder og hjelpemidler. Herunder også det digitale og mulighetene som ligger i det. I 2023 gjennomførte skoleeier en kursrekke i bruk av nettbrett for lærere, med fokus på å bidra til mer elevaktiv opplæring.

Flere lærere sier at de forsøker å tilpasse læringsressursene til klassene og elevene som skal undervises. Samtidig kan det være krevende med ressurser til tilpasset opplæring, ikke minst ved sykdom. Dette virker aller mest krevende på den minste skolen vi var i kontakt med.

Lærerne vi intervjuet påpekte at de forsøker å variere læringsarenaer og læringsaktiviteter. Som alternativ til klasserommet som læringsarena kan for eksempel skolens uteområde, musikkrom, SFO, biblioteket, stadion, ishallen og marka benyttes. En god delingskultur mellom lærerne og trinnene ble også nevnt som viktig i dette arbeidet. Lærerne forsøker å involvere elevene i arbeidet med å få til variasjon innenfor læringsarenaer og læringsaktiviteter. Enkelte ungdomsskolelærere ga uttrykk for at å bruke varierte læringsarenaer og læringsaktiviteter av tidshensyn kunne være noe mer utfordrende. Det krever mye planlegging og samarbeid.

4.2.5 Skolens handlingsrom før elever meldes til PPT

Kommunen har en rutine som viser hvilke grep skolen skal gjøre forut for henvisning til PPT. Dette er også forklart ved hjelp av følgende figur:



Figur 1: Handlingshjul skolen - PPT

Som vi ser av figuren, skal det være gjennomført samtale med foresatte, kartlegging og observasjon, tiltak, effektvurdering av tiltakene, eventuelt nye tiltak, møte i ressursteamet og være skrevet en pedagogisk rapport som skal dokumentere det hele. Den pedagogiske rapporten skal sikre at handlingsrommet er utnyttet før henvisning til PPT utarbeides.

Alle skolene har nevnte ressursteam. Det er noe ulikt skolene imellom hvem som deltar i teamet, men det er gjerne kontaktlærere, en representant fra ledelsen, spesialpedagogisk koordinator, sosiallærer og/eller helsesykepleier.

PPT-leder uttalte i intervju at det er vanskelig å svare på om skolene gjennomfører kartlegging og utprøving av tiltak innenfor rammen av ordinær opplæring før de melder elever til PPT. Hun tror at dette varierer en del, og at det er den største utfordringen innenfor opplæring. Samtidig ser PPT, gjennom de pedagogiske rapportene de mottar, at skolene dokumenterer at det er prøvd ut tiltak innenfor ordinær opplæring før en elev henvises til PPT.

PPT har utedager og møtetider på alle skolene ukentlig. I samhandlingen mellom skolen og PPT opplever skolen at det er fokus på å forsøke andre tiltak før man går til utredning og vedtak om spesialundervisning. Både rektorer og lærere mener at samhandlingen med PPT er nyttig, og samarbeidet med PPT beskrives som godt.

Spesialpedagogisk koordinatør er av og til med inn i klasserommet for å observere en/ flere elev(er). Dersom foresatte har samtykket til det, så benyttes kartleggingsverktøy som bidrar til å kunne si noe om hva eleven sliter med, slik at man kan prøve ut nye tiltak før en henvisning til PPT.

Flere av lærerne som vi har intervjuet, sier at det nok ville ha vært mer fokus på handlingsrommet før melding til PPT dersom skolen hadde hatt mer ressurser. Mangelen på ressurser gjorde seg særlig gjeldende på den minste skolen, og generelt ved sykdom på alle skolene.

Rektorene som vi har snakket med, mener at det er mye som prøves ut før en elev eventuelt henvises til PPT. Dersom det sendes henvisning til PPT og skolen ikke har gjort nok i forkant så kommer henvisningen i retur. En rektor sier seg samtidig enig i at lærerfravær er en utfordring i dette arbeidet.

Til tross for nevnte rutine og praksis mener skoleeier at det bør etableres en sterkere felles forståelse for at det er et enda større handlingsrom innenfor den ordinære undervisningen. Dette forsøker de å belyse særlig gjennom kompetanseheving, via opplæringsressurser og refleksjon i grupper. Ved å utnytte handlingsrommet mer, mener skoleeier at terskelen for spesialundervisning kan heves.

På spørreundersøkelsens spørsmål om handlingsrommet innenfor ordinær opplæring brukes før skolen sender henvisning til PPT, svarte nærmere 80 % at dette handlingsrommet i stor eller svært stor grad benyttes, mens drøye 15 % svarte at handlingsrommet benyttes i middels grad.

4.3 Datagrunnlag – tidlig innsats på 1. 4. trinn (intensiv opplæring)

4.3.1 Systemer for å fange opp elever

Halden kommune har en Plan for tidlig innsats i Haldenskolene. Planen ble utarbeidet høsten 2019 og tatt i bruk i januar 2020. Planen starter med å forklare lovverket og relevante begreper.

Av planen går det frem at det skal gjennomføres ulike kartlegginger på 1. – 4. trinn hvert år. Disse kartleggingene er ikke i samsvar med det som senere er besluttet skal gjennomføres av obligatoriske kartlegginger i Halden kommune, se pkt. 4.2.1. Ifølge skoleeier skal planen nå revideres.

Planen har følgende vedlegg:

- Elevrapport: Oversikt over gitt intensiv opplæring
- Forslag til informasjon på foreldremøte
- Tips til organisering av intensiv opplæring
- Årsrapport tidlig innsats
- Årshjul

Planen ligger både i kommunens internkontrollsystem og i skolens rutinehefte, og skal gjennomgås på planleggingsdagene hver høst.

De lærerne vi har snakket med som jobber på 1. – 4. trinn kjente alle til planen.

På spørsmål om det finnes rutiner/systemer for å fange opp elever med behov for tidlig innsats viste skoleeier først og fremst til de obligatoriske kartleggingene som gjennomføres. Dette oppleves imidlertid

ikke som tilstrekkelig, og skoleeier har sett et behov for at skolene i større grad formaliserer sin fremgangsmåte knyttet til tidlig innsats. Per i dag kan praksis variere noe fra skole til skole. På denne bakgrunn er skolene nylig blitt pålagt å etablere et skriftlig system/plan for hvordan kravene om tidlig innsats skal følges opp. Dette har blitt gjort fra høsten 2022.

Skoleeier arrangerer nettverkssamlinger om tidlig identifisering, kartlegging og oppfølging, der blant annet handlingsrommet for å gi intensiv opplæring innenfor ordinær undervisning blir drøftet.

Den tiden PPT er ute i skolene kan de observere elever/læringssituasjoner med tanke på behov for intensiv opplæring, og lærerne kan diskutere sine spørsmål rundt dette med PPT.

De lærerne og rektorene vi intervjuet mente at de har mye fokus på å fange opp elever som har behov for intensiv opplæring. En rektor viste i denne forbindelse til Conexus Engage (se pkt. 4.2.3).

I vår spørreundersøkelse har vi skilt ut svarene fra de 56 lærerne på 1. til 4. trinn, det vil si de som blir tydeligst berørt av kravet om intensiv opplæring. Av disse 56 mente over 80 % at de i stor eller svært stor grad opplever at skolen i tilstrekkelig grad klarer å fange opp elever med behov for intensiv opplæring. Ca. 18 % mente at skolen i middels grad lykkes med dette.

Vi spurte også om de nevnte lærerne opplever at det er lav nok terskel for å gi intensiv opplæring til elever som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning. Til dette svarte ca. 65 % at det i stor eller svært stor grad var lav nok terskel for dette, mens nærmere 30 % svarte at det i middels grad er lav nok terskel for dette.

4.3.2 Intensiv opplæring innenfor læringsmiljøet

Den intensive opplæringen skal organiseres og gjennomføres på en måte som gjør at elevene i størst mulig grad kan være en del av et inkluderende læringsmiljø.

Av Plan for tidlig innsats fremgår følgende:

«Det grunnleggende prinsippet om inkluderende læringsmiljø skal ivaretas ved intensiv opplæring. Elevens synspunkt skal tillegges vekt i samsvar med dets alder og modenhet. Eneundervisning kan gis når det er til elevens beste.

Det er den enkelte lærer og dialogen innen profesjonsfelleskapet ved skolen som er nærmest til å vurdere hvordan intensiv opplæring best kan organiseres og gjennomføres. Elevens behov blir styrende for valg av metodikk. Opplæringen kan for eksempel gis som økt støtte i klasserommet, i form av lesegrupper, som lesekurs, i grupper med behov for styrking i spesifikke fagområder eller som arbeidsøkt en til en. Det anbefales å gjennomføre en enkel bli kjent- og kartleggingssamtale med nye førsteklasinger i august/september for tidlig å «fange opp og følge opp» behov (se vedlegg 3).

Organisering av tidlig innsats-ressursen vil kunne variere fra skole til skole. Noen skoler vil ha en lærer med ansvar for all intensiv opplæring. På andre skoler vil ressursen ligge på lærerne på hvert trinn. Godt samarbeid mellom tidlig innsats-lærer, kontaktlærer, spes.ped.koordinator og ledelse er viktig for å lykkes med målrettet arbeid.»

Planen har en egen del som beskriver ansvarsoppgavene til tidlig innsats-lærer(e), kontaktlærer, spesialpedagogisk koordinator og skoleleder.

Skoleeier fortalte at de har inkluderende praksis som overordnet fokusområde. Elever som får intensiv opplæring, skal ikke miste noe sosialt. Enkelte elever med spesialundervisning har fortalt at dette oppleves sosialt stigmatiserende. På denne bakgrunn har inkluderende praksis vært tema i elevrådene på alle skolene, og det kom også inn i handlingsplanen for et trygt og godt barnehage- og skolemiljø.

Lærerne og rektorene vi har snakket med, fortalte at intensiv opplæring for eksempel kan gis ved at det er to lærere inne i klasserommet, og at hele klassen deles i to. Intensiv opplæring kan også gis i mindre grupper, men det er fokus på at elevene i størst mulig grad kan være en del av klasse miljøet. Det er sjeldent at intensiv opplæring gjennomføres eneundervisning, i så fall er det kun for en kort periode/korte økter, i samarbeid med hjemmet og etter en vurdering av barnets beste.

I spørreundersøkelsen spurte vi om lærerne mener at den intensive opplæringen organiseres og gjennomføres på en måte som gjør at elevene i størst mulig grad er en del av et inkluderende læringsmiljø. Nærmere 70 % av lærerne på 1. til 4. trinn (56 lærere) var i stor, eller i svært stor grad enige i dette. Drøyt 20 % var i middels grad enige i påstanden, mens ca. 7,5 % i liten, eller i svært liten grad var enige.

Vi spurte også lærerne om de opplever at deres skole i tilstrekkelig grad sørger for å gi intensiv opplæring. Ca. 50 % av lærerne på 1. til 4. trinn var i stor eller svært stor grad enige i at skolen gir tilstrekkelig intensiv opplæring. Drøye 30 % var i middels grad enige, mens drøye 10 % i liten eller i svært liten grad var enige i påstanden.

Til slutt spurte vi lærerne om de så noen utfordringer i forbindelse med intensiv opplæring. Her kunne de svare i fritekst. 21 av de 56 lærerne på 1. til 4. trinn som besvarte undersøkelsen, benyttet anledningen til dette. Så godt som alle tilbakemeldingene gikk på manglende ressurser, og nærmest alle nevnte at timer som er satt av til intensiv opplæring i stor grad blir brukt til vikartimer for å dekke annet fravær. Fra en kommentar siteres:

«De siste årene har det ikke blitt gitt intensiv opplæring etter formålet. Timene spises opp som vikartimer ved fravær, til å slukke branner når det oppstår behov for ekstra ressurser, eller at elever blir tildelt spesialundervisningstimer midt i et skoleår og timene må gå til dette i stedet. Elevene som da skulle hatt intensiv opplæring får da et minimum, eller ingen. Dette fører til at utfordringene de aktuelle elevene har, ikke blir fulgt opp etter formålet med intensiv opplæring. Elever risikerer å gå gjennom hele småskolen uten å få den hjelpen de trenger, og dette blir en utfordring og et problem som ofte elevene drar med seg gjennom både mellomtrinnet og storskolen. Vi ser flere tilfeller hvor man søker råd hos PPT, men svaret for drøfting av elever på småskoletrinnet, er ofte at utfordringene skal løses med intensiv opplæring. Når dette da ikke blir gitt i den grad det er behov for, fører det til at utfordringene elevene har vokser for hvert år, og det til slutt blir en ny henvisning til PPT i løpet av de siste årene på barneskolen. Den eneste løsningen på at elevene i Haldenskolen skal få den opplæringen de har rett på, er at ressurs situasjonen i Halden kommune endres i svært høy grad. Behovet for tilpasset opplæring, intensiv opplæring, grunnbemanning og læremidler er noe som gjelder for hele grunnskolen i Halden kommune, fra 1-10.klasse. Det er også nødvendig å prioritere reparasjon for de elevene som har mistet mye av timene de har hatt behov for av intensiv opplæring.»

4.4 Datagrunnlag – lærernorm og kompetanse

4.4.1 Skolenes oppfyllelse av lærernormen

Tallene knyttet til skolenes overholdelse av lærernormen rapporteres til Statsforvalter 1. oktober hvert år, i det digitale systemet Argus. Skolene kan ikke rapportere avvik på lærernormen uten at det får konsekvenser som krav til retting og oppfølging fra Statsforvalter.

Skoleeier fortalte at lærernormen var oppfylt på alle Haldenskolene. Skoleeier er regelmessig inne og sjekker dette i Argus.

Av Utdanningsdirektoratets Analysebrett for statistikk går det frem at lærertettheten i Haldenskolene i skoleåret 2022/2023 var som følger:

Navn på skolen	Oppfylles lærernormen på 1.-4. trinn? (15 elever per lærer)	Oppfylles lærernormen på 5.-7. trinn? (20 elever per lærer)	Oppfylles lærernormen på 8.-10. trinn? (20 elever per lærer)
Berg skole	Ja, 15,0 elever per lærer	Ja, 19,7 elever per lærer	
Gimle skole	Ja, 14,8 elever per lærer	Ja, 13,8 elever per lærer	
Hjortsberg skole	Ja, 14,9 elever per lærer	Ja, 19,9 elever per lærer	
Konge-veien skole	Ja, 14,9 elever per lærer	Ja, 19,9 elever per lærer	
Låby skole	Ja, 14,7 elever per lærer	Ja, 15,8 elever per lærer	
Os skole	Ja, 12,9 elever per lærer	Ja, 19,1 elever per lærer	
Prestebakke skole	Ja, 9,9 elever per lærer	Ja, 12,0 elever per lærer	
Tistedal skole	Ja, 14,7 elever per lærer	Ja, 19,8 elever per lærer	
Risum ungdomsskole			Ja, 20,0 elever per lærer
Rødsberg Ungdomsskole			Ja, 19,8 elever per lærer
Strupe ungdomsskole			Ja, 19,6 elever per lærer

Tabell 1 Oppfyllelse av lærernormen

For skoleåret 2023/2024 var tallene omtrent på samme nivå, men med noe høyere lærertetthet.

4.4.2 Skolenes kompetanse

Skoleeier fortalte at de har satt nye kompetansekrav i system, ved å utarbeide en overordnet kompetanseplan. Vi har fått oversendt denne (Kompetanseplan 2022-2024 innenfor skole, barnehage, helsestasjon, barnevern og PPT). Innenfor skoleområdet går det frem at det trengs videreutdanning innenfor norsk, matematikk og engelsk, rektorutdanning og programmering.

Ifølge skoleeier ivaretar kompetanseplanen de lovpålagte kravene, samtidig som den gjør rede for hvilke ønsker for kompetanse som finnes. Planen omhandler ikke bare studiepoeng, men også hva som er riktig kompetanse for de ulike oppgavene som skal utføres. For eksempel så man av planen at kommunen manglet kompetanse på alternativ, supplerende kommunikasjon (ASK), de har derfor kjørt særskilt kursing på dette via Statped⁹.

Kompetansehevingsarbeidet innenfor skole skjer i tråd med kompetanseplanen. Fordi den bare gjelder ut 2024 er skoleeier nå i gang med revidering av kompetanseplanen.

Alle skolene har en oversikt over kompetansen til de ulike lærerne ved skolen og hvem som trenger videreutdanning. Dette rapporterer skolene årlig på i GSI (Grunnskolenes informasjonssystem). Ifølge skoleeier godkjente Udir skolenes kompetanserapportering både i 2022 og 2023.

4.5 Vurderinger

4.5.1 Tilpasset opplæring

Det følger av opplæringsloven § 1-3 at opplæringen skal tilpasses evnene og forutsetningene hos den enkelte elev. Tilpasset opplæring er tilrettelegging som skolen gjør for å sikre at alle elever får best mulig utbytte av opplæringen.

Halden kommune har hatt svake resultater på kartleggingene for læringsresultater og læringsmiljø. På denne bakgrunn har de vært med i både Oppfølgingsordningen og Kompetanseløftet i omtrent tre år nå. Skoleeier opplever at Oppfølgingsordningen og Kompetanseløftet har gitt kommunen et skikkelig løft, noe våre øvrige undersøkelser synes å bekrefte.

System for tilpasset opplæring

Vi vurderer at Halden kommune i stor grad har systemer for å fange opp og følge opp elevers vansker innenfor rammen av den ordinære opplæringen. Det vises i denne forbindelse særlig til rutineene i forbindelse med skolestart og overgangen til ungdomsskole, årshjul for obligatoriske kartlegginger, kvalitetsdialogen, rutine for bekymring, mal og referat for utviklingssamtaler samt nettverkssamlinger med mer for å heve kompetansen blant skolelederne og lærerne. Lærernes organisering i team synes også å være en svært nyttig arena for diskusjon og oppmerksomhet rundt elevenes læring.

Av skoleeiers generelle oppsummering av kvalitetsdialogen går det samtidig frem at «mye tyder på at det er variasjon i kvaliteten på den tilpassede opplæringen», og at det ser ut til å være utfordringer knyttet til både tid, ressurser, organisering, metoder og verktøy. Noe av dette kom også frem i vår spørreundersøkelse, hvor blant annet nærmere halvparten av lærerne svarte at skolen kun i middels, liten eller svært liten grad sørger for at elever får tilpasset opplæring, og særlig ressursituasjonen i skolen ble påpekt. På denne bakgrunn vurderer vi at kommunen bør arbeide videre med tiltak rundt å fange

⁹ Statped er et direktorat underlagt Kunnskapsdepartementet. Direktoratets hovedoppgave er å levere tjenester innen spesialpedagogikk, tegnspråk og læremiddelutvikling til landes kommuner og fylkeskommuner.

opp og følge opp elever som har behov for tilpasset opplæring. Et felles, overordnet system som beskriver hvilke forventninger det er til skolens arbeid med tilpasset opplæring opp kan for eksempel være hensiktsmessig.

Utgangspunkt i elevenes forutsetninger

Læreplanen brukes aktivt i skolen, og forutsetter at lærerne skal ta utgangspunkt i elevenes forkunnskaper og hvordan de lærer når de planlegger opplæringen. Lærerne vi intervjuet var alle enige om at de planla undervisningen på denne måten, og at lærerteamene var en særlig god arena for dette arbeidet.

God vurdering

«Vurderingsforskriften» (kap. 3 i forskrift til opplæringsloven) er sentral i skolens vurderingsarbeid. Ifølge skoleeier har de et kontinuerlig fokus på vurderingsarbeidet. For å jobbe særskilt med dette på ungdomsskolenivå har kommunen fått midler fra Dekomp, og ungdomsskolene har også hatt et eget samarbeid med HiØ om vurderingspraksis. Lærerne vi intervjuet bekreftet at de har stort fokus på dette. Vurderingen gjøres mot kompetansemål og elevenes tas med i vurderingsarbeidet.

Variasjon og tilpasning

Lærerne vi intervjuet mente at de tilpasset opplæringen gjennom å tilrettelegge med varierte vurderingsformer, læringsressurser, læringsarenaer og læringsaktiviteter med sikte på at alle får tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Nylig er gjennomført en kursrekke i bruk av nettbrett med fokus på mer elevaktiv læring. Samtidig er dette krevende, særlig ved lærerfravær.

Bruke handlingsrommet

Våre undersøkelser viser at skolen i stor grad kartlegger, vurderer og eventuelt prøver ut nye tiltak innenfor rammen av ordinær opplæring før rektor melder elever til PP-tjenesten. Samtidig mener skoleeier at det fortsatt er et uutnyttet handlingsrom innenfor den ordinære undervisningen. At kommunen har relativt høy andel elever med spesialundervisning mener vi at kan tyde på at skolen i større grad kan utnytte handlingsrommet innenfor ordinær opplæring før elever meldes til PPT.

4.5.2 Tidlig innsats

Det følger at opplæringsloven § 1-4 at skolen skal sørge for at elever på 1. til 4. trinn som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning raskt får egnet intensiv opplæring slik at forventet progresjon blir nådd. Det skal være en lav terskel for å følge opp disse elevene.

Rutiner/system for å fange opp

Vi vurderer at Halden kommune har rutiner og system som legger til rette for at lærerne skal fange opp behov for tidlig innsats, men at rutinene ikke er oppdaterte og i samsvar med ønsket praksis. Som nevnt i pkt. 4.5.1 har kommunen et omfattende vurderingssystem av alle elevene. Lærerne og rektorene vi intervjuet sier at de har mye fokus på dette. Likevel mener skoleeier at det trengs ytterligere formalisering rundt det å fange opp elevene som har behov for intensiv opplæring, noe svarene i vår spørreundersøkelse underbygger.

Organisering og gjennomføring av intensiv opplæring

Vi vurderer at Halden kommune har rutiner og systemer som skal sikre at elevene i størst mulig grad kan være en del av et inkluderende læringsmiljø. Likevel mener over en fjerdedel av lærerne i spørreundersøkelsen at den intensive opplæringen bare i liten eller middels grad organiseres og gjennomføres

i et inkluderende læringsmiljø. Ca. halvparten av de aktuelle lærerne opplever at deres skole i tilstrekkelig grad sørger for å gi intensiv opplæring. Dette tyder på at kommunen fortsatt bør ha fokus på organiseringen og gjennomføringen av intensiv opplæring.

4.5.3 Lærernorm og kompetanse

Lærernormen oppstiller en øvre grense for hvor mange elever det skal være per lærer i offentlige skoler.¹⁰ Tallene Utdanningsdirektoratet legger til grunn viser at alle skolene i Halden kommune følger lærernormen.

Det følger av opplæringsloven § 10-1 at den som ansettes i en undervisningsstilling skal ha relevant faglig og pedagogisk kompetanse. Kravet er konkretisert i forskrift til opplæringsloven. Skoleeier har laget en overordnet kompetanseplan som ivaretar de lovpålagte kravene til kompetanse, og alle skolene har dessuten en egen kompetanseplan som de skal gjennom før 2025. Ifølge skoleeier er alle skolene i rute på dette området, og skolenes praksis er godkjent av Udir.

4.6 Konklusjon og anbefalinger

Vi mener at kommunens arbeid med tilpasset opplæring og tidlig innsats på 1. - 4. trinn i stor grad er i tråd med lovverk og nasjonale føringer. Våre undersøkelser viser at kommunen har fått mye på plass i løpet av de siste årene. Samtidig har kommunen fortsatt en vei å gå når det kommer til å avdekke behov for, og følge opp, tilpasset opplæring, og ikke minst tidlig innsats.

Basert på våre vurderinger og vår konklusjon anbefaler vi at kommunen

- arbeider videre med tiltak for å styrke kvaliteten på tilpasset opplæring, for eksempel gjennom å etablere en felles plan/rutine
- treffer tiltak for å sikre klare retningslinjer rundt tidlig innsats, for eksempel gjennom å revidere planen for tidlig innsats

¹⁰ Jf. forskrift til opplæringsloven § 14A-1.

5 BEHANDLING AV KLAGER PÅ VEDTAK OM SPESIALUNDERVISNING

Problemstilling 2: Er kommunens håndtering av klager på vedtak om spesialundervisning i tråd med lovverk?

5.1 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er punktvis oppsummert nedenfor. For utledningen av disse, se kap. 8.

- Kommunen skal alltid fatte enkeltvedtak om spesialundervisning, også ved avslag.
- Når enkeltvedtak er fattet, skal eleven og foreldrene informeres "så snart som mulig", og det skal være skriftlig. Det skal da opplyses om reglene for klageadgang og retten til å se sakens dokumenter.
- Dersom kommunen velger å ikke følge den sakkyndige vurderingen når det fattes enkeltvedtak om spesialundervisning, skal dette særskilt begrunnes.
- Kommunen skal forberede og avgjøre klagesaken uten ugrunnet opphold. Dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før klagen kan besvares, skal skolen snarest mulig gi et foreløpig svar.
- Dersom klager ikke får medhold i klage på vedtak om, eller på innhold/gjennomføring av spesialundervisning, skal dette særskilt begrunnes.
- Dersom klager ikke får medhold i klage på vedtak om spesialundervisning, skal saken sendes til Statsforvalteren som klageinstans snarest mulig.

5.2 Datagrunnlag

5.2.1 Enkeltvedtak om spesialundervisning

Som tidligere nevnt har Halden kommune en relativt høy andel elever med vedtak om spesialundervisning, sammenliknet med sine nabokommuner.

I 2021-2022 gjennomførte Statsforvalter et tilsyn i Halden kommune. Tema for tilsynet var spesialundervisning, det vil si vedtak, planlegging, gjennomføring og oppfølging. Behandling av klager på vedtak som spesialundervisning var ikke en del av tilsynet. Statsforvalter avdekket en del regelbrudd, særlig rundt kommunens vedtakspraksis. Kommunen fikk frist til 15. mars 2023 med å rette avvikene, og tilsynet er nå avsluttet.

Som følge av tilsynet har kommunen utarbeidet en ny mal for enkeltvedtak. Malen finnes i kommunens system Sikkersak, og er oversendt revisjonen. Malen inneholder en del hjelpetekst, som gir veiledning om hvordan den skal fylles ut. De som utarbeider vedtakene, er bevisst på å fjerne hjelpeteksten når vedtakene går ut. Malen gjelder også for avslag på spesialundervisning, uten at dette går tydelig frem.

Det følger av kommunens delegasjonsreglement at det er rektor som fatter vedtak rundt spesialundervisning.

Den nye malen har blitt gjennomgått, også med kursing i flere omganger. Rektorer, assisterende rektorer og spesialpedagogiske koordinatorene på de ulike skolene har deltatt på dette. En av rektorene vi intervjuet trakk frem at skoleadministrasjonen har jobbet grundig med saksbehandlingspraksis knyttet

til spesialundervisning de to siste årene, og at det oppleves som positivt at det nå er et felles system på dette området.

Blant annet på bakgrunn av tilsynet fra Statsforvalteren, og med bistand fra Kompetanseløftet og Oppfølgingsordningen, har skoleeier ønsket å styrke kompetansen rundt saksbehandling innenfor spesialundervisning i ledelsene ute på skolene. Vi har blant annet fått oversendt presentasjonen «Skolejuss med vekt på vedtak», som ble avholdt på enhetsledersamling 17. mars 2022. Presentasjonen hadde fokus på saksbehandling og vedtak.

De to rektorene vi har intervjuet sier begge at de er kjent med malen, og at den alltid benyttes når det fattes enkeltvedtak. Det er sjeldent at det gis avslag på spesialundervisning, men malen ville ha blitt benyttet også ved avslag.

Skoleeier tar stikkprøver for å sikre at malen om spesialundervisning benyttes, og mener at den alltid brukes.

5.2.2 Informasjon om enkeltvedtak

Ifølge skoleeier sendes vedtak ut umiddelbart etter at malen er ferdig utfylt, ved at rektor trykker «Send» i systemet. Det skal alltid være rektor som sender ut vedtakene, selv om andre har fylt ut malen. Om vedtaket ikke åpnes av mottaker (det ser man av saksbehandlingssystemet), vil det automatisk sendes ut per post. Den som har utarbeidet vedtaket, ofte spesialpedagogisk koordinator, følger med på om det åpnes. Skolen tar møter med foresatte om vedtakets innhold dersom det er behov for det.

Begge rektorene vi intervjuet sier at både skriftlighet og fokus på tidsaspektet er fast praksis. Skolen er tett på foreldrene også før vedtak treffes, så de er ofte godt kjent med innholdet i vedtaket før det faktisk mottas.

Reglene for klageadgang og retten til å se sakens dokumenter fremgår av vedtaksmalen.

De to vedtakene vi har sett på inneholdt begge informasjon om klageadgang og retten til å se sakens dokumenter.

5.2.3 Særskilt begrunnelse dersom den sakkyndige vurderingen ikke følges

Det følger av vedtaksmalen at dersom skolen velger å ikke følge den sakkyndige vurderingen når det fattes enkeltvedtak om spesialundervisning, skal dette særskilt begrunnes. Ifølge skoleeier er dette også informert i forbindelse med kursing av skolelederne.

Rektorene vi intervjuet var kjent med dette kravet, men oppga også at det var ekstremt sjeldent at ikke den sakkyndige vurderingen følges.

5.2.4 Behandling av klagesaker uten ugrunnet opphold

Det følger ikke av malen, eller noen annen rutine eller lignende, at skolen skal forberede og avgjøre klagesaken uten ugrunnet opphold, eller at skolen snarest mulig skal gi et foreløpig svar dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før klagen kan besvares. Skoleeier har hatt mye fokus på opplæring i forvaltningsloven, som disse pliktene følger av, og vurderer at man ikke trenger å ha noen rutine for det som følger av loven.

Ingen av rektorene vi intervjuet hadde erfaring med klager på spesialundervisning i den undersøkte perioden, men en rektor hadde erfaring med en klage for flere år siden. Begge påpekte at de ville ha vært oppmerksomme på tidsaspektet om de skulle motta en klage på spesialundervisning.

Dersom det skulle kommet inn en klagesak så opplyser skoleeier at de ville ha bistått rektorene med håndteringen av klagen.

Den ene klagesaken vi har sett på ble behandlet etter fire dager. I den andre saken tok klagebehandlingen noe lenger tid. Det ble da sendt foreløpig svar, med begrunnelse for forsinkelsen (skoleferie og ny rektor).

5.2.5 Begrunnelse av avslag på klage

Det følger ikke av malen for enkeltvedtak, eller noen annen rutine eller lignende, at dersom klager ikke får medhold i klage på vedtak om, eller på innhold/gjennomføring av spesialundervisning, skal dette særskilt begrunnes. Skoleeier begrunner dette med at de har hatt opplæring knyttet til dette, og vurderer at man ikke trenger å ha noen rutine for det som følger av loven.

Ingen av rektorene har erfaring med klager på spesialundervisning i den undersøkte perioden, men de opplyser at dersom dette skulle bli aktuelt så ville de ha særskilt begrunnet hvorfor klager ikke fikk medhold.

De to sakene vi har fått oversendt inneholdt begge en utførlig begrunnelse av hvorfor klager ikke fikk medhold. Begge sakene gjaldt gjennomføringen av spesialundervisning.

5.2.6 Oversendelse av klage til Statsforvalter

Det følger ikke av malen for enkeltvedtak, eller noen annen rutine eller lignende, at dersom klager ikke får medhold i klage på vedtak om spesialundervisning, skal saken sendes til Statsforvalteren som klageinstans snarest mulig. Skoleeier begrunner dette med at de har hatt opplæring rundt dette, og vurderer at man ikke trenger å ha noen rutine for det som følger av loven.

Som nevnt ovenfor har ingen av rektorene erfaring med klage på vedtak om på spesialundervisning i den undersøkte perioden.

I den ene klagesaken vi har fått oversendt ble saken sendt Statsforvalteren etter fire dager. I den andre saken klaget foresatte direkte til Statsforvalter, som så sendte saken til kommunen.

5.3 Vurderinger

Våre undersøkelser viser at kommunen har tiltak for å sikre at det fattes enkeltvedtak om spesialundervisning, og at kommunen fatter enkeltvedtak om spesialundervisning i praksis.

Det er sjelden at det gis avslag om spesialundervisning, men vedtaksmalen skal brukes også for de tilfellene. Vår vurdering er at det kunne ha kommet tydeligere frem i malen at den også gjelder ved avslag på spesialundervisning.

De to rektorene vi har snakket med beskriver en praksis med skriftlige enkeltvedtak, som digitalt sendes foresatte umiddelbart etter at vedtaket er fattet. I vedtaksmalen, og vedtakene vi har sett på, opplyses det om reglene for klageadgang og retten til å se sakens dokumenter. At kommunen har relativt mange elever og svært få klager på vedtak om spesialundervisning kan tyde på at vedtakene på dette området er gode.

Vedtaksmalen sier at det skal særskilt begrunnes dersom kommunen velger å ikke følge den sakkyndige vurderingen når det fattes enkeltvedtak. Rektorene vi har snakket med var kjent med dette kravet.

Kommunens vedtaksmal for spesialundervisning sier ikke noe om behandling av klagesaker. Skoleeier begrunnet dette med at kravene på området fremgår av forvaltningsloven, og at det har vært mye opplæring rundt dette. Begge rektorene vi snakket med var kjent med forvaltningslovens regler om klagesaksbehandling av enkeltvedtak, men hadde liten egen erfaring med dette innenfor spesialundervisning. Selv om kravene til klagesaksbehandlingen fremgår av forvaltningsloven mener vi at de kravene som er relevante for skolen bør samles i en felles rutine eller lignende. At det er få klager innenfor spesialundervisning medfører at dette er noe skoleledelsen sjeldent håndterer, og da er det etter vår oppfatning, særlig formålstjenlig og effektivt med en saksbehandlingsrutine som gir klare retningslinjer på hvordan slike klager skal håndteres.

5.4 Konklusjon og anbefaling

Vi mener at kommunen har rutiner, maler og tiltak for å sikre at vedtak om spesialundervisning blir behandlet i tråd med lovverket. Det vi har undersøkt av praksis viser også at kommunen håndterer klager på spesialundervisning i tråd med lovverket. Etter vår vurdering bør likevel kommunen utarbeide en rutine eller lignende med veiledning knyttet til klagesaksbehandlingen, for å sikre at det er tydelige retningslinjer for hvordan klager på spesialundervisning skal håndteres.

Basert på våre vurderinger og vår konklusjon anbefaler vi at kommunen etablerer en rutine eller lignende med veiledning knyttet til klagesaksbehandling.

6 KOMMUNEDIREKTØRENS UTTALELSE

Kommunerevisjonen mottok i epost datert 25. april 2024 følgende uttalelse fra kommunedirektøren i Halden kommune:

Kommunedirektøren vil fremheve den gode dialogen og samarbeidet med revisjonen i forbindelse med arbeidet.

Kommunedirektøren er tilfreds med rapporten og at revisjonen gjennom sitt arbeid ser at det er lagt ned betydelig arbeid de siste årene knyttet til struktur, rutiner og oppfølging innenfor de områdene som er gått gjennom og belyst i revisjonsoppdraget.

Kommunedirektøren er enig i de anbefalinger som fremkommer, og vil iverksette arbeid for å få det utarbeidet og implementert.

7 KILDER

Dokumenter fra Halden kommune

Delegasjonsreglement

Internkontroll – Undervisning og oppvekst

Plan for overgangen mellom barnehage og barneskole

Rutine for overgangen mellom barneskole og ungdomsskole

Obligatoriske kartlegginger skoleåret 2022/2023

Rutine for bekymring rundt enkeltbarns utvikling

Dokumentasjon rundt kommunens kvalitetsdialog med skolene

Dokumentasjon rundt gjennomføringen av nasjonale prøver og kartleggingsprøver

Oversikt over nettverksamlinger 2022/2023/2024

Rutine rundt skolens arbeid før henvisning til PPT (inkl. handlingshjul)

Plan for tidlig innsats i Haldenskolen

Plan for trygt og godt skolemiljø

Innkalling til kurs om bruk av nettbrett for lærere

Innkalling mm til samlingsrekke om Kompetansetiltak, tidlig identifisering, kartlegging og oppfølging av spesifikke lese- og skrivevansker

Innkalling og referat fra møter rundt Ny kommunal leseplan

Kompetanseplan

Presentasjon Skolejuss med vekt på vedtak

Diverse skjemaer og maler

Lover

Lom om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) av 22. juni 2018

Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) av 17. juli 1998

Lov om behandlingssmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) av 2. oktober 1967

Lov om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven) av 1. april 2015

Forskrifter

Forskrift til opplæringslova av 23. juni 2006

Annet

Læreplanverket

Veileder om spesialundervisning (fra Utdanningsdirektoraret)

Veileder om intensiv opplæring (fra Utdanningsdirektoraret)

Materiell fra Utdanningsdirektoratet ifm. kartleggingsprøver og nasjonale prøver

Tilsyn fra Statsforvalteren i Oslo og Viken om vedtak, planlegging, gjennomføring og oppfølging av spesialundervisning

8 VEDLEGG

8.1 Utledning av revisjonskriterier

Kommunen skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Det er kommunedirektøren som er ansvarlig for internkontrollen. Internkontrollen skal bl.a. omfatte nødvendige rutiner og prosedyrer. Arbeidet med internkontroll skal være systematisk. Kommunen skal evaluere internkontrollen, og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll, jf. kommuneloven § 25-1. Kravet om internkontroll innebærer at kommunedirektøren har et overordnet ansvar for at skolen har en praksis som er i tråd med gjeldende regelverk og oppfyller lovpålagte plikter.

Problemstilling 1 - Er kommunens arbeid med tilpasset opplæring og tidlig innsats på 1. til 4. trinn i tråd med lovverk og nasjonale føringer?

Tilpasset opplæring

Opplæringen skal tilpasses evnene og forutsetningene hos den enkelte eleven, jf. opplæringsloven § 1-3.

Vi finner informasjon om tilpasset opplæring i Overordnet del av læreplanen. Her framgår det at elever møter skolen med ulike erfaringer, forkunnskaper, holdninger og behov, og skolen må gi alle elever likeverdige muligheter til læring og utvikling, uavhengig av deres forutsetninger. Videre står det at tilpasset opplæring er tilrettelegging som skolen gjør for å sikre at alle elever får best mulig utbytte av den ordinære opplæringen. Skolen kan blant annet tilpasse opplæringen gjennom arbeidsformer og pedagogiske metoder, bruk av læremidler, organisering, og i arbeidet med læringsmiljøet, læreplaner og vurdering. Lærerne må bruke et godt faglig skjønns i arbeidet med å tilpasse opplæringen.

Ifølge Utdanningsdirektoratet (Udir) gjelder tilpasset opplæring for alle elever. Å tilpasse opplæringen betyr å tilrettelegge med varierte vurderingsformer, læringsressurser, læringsarenaer og læringsaktiviteter slik at alle får tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Tilpasset opplæring innebærer at lærere må ta utgangspunkt i elevenes forkunnskaper og hvordan de lærer når de planlegger opplæringen ut fra læreplanen.

Veilederen om spesialundervisning viser til forutsetninger som legger grunnlaget for at alle elever får tilpasset opplæring:

- godt læringsmiljø
- lokalt arbeid med læreplaner
- en vurderingspraksis som fremmer læring og utvikling
- god kompetanse
- universell utforming

Vurdering

I læreplanen står det at god vurdering, der forventningene er tydelige og eleven deltar og blir hørt underveis i læringsarbeidet, er en nøkkel til å tilpasse undervisningen. Lærerne skal i sin undervisning støtte og veilede elevene til å kunne sette seg mål, velge egnede framgangsmåter og vurdere sin egen utvikling.

Vurderingen av elevenes faglige kompetanse skal gi et bilde av hva elevene kan, men et sentralt formål med vurderingen er også å fremme læring og utvikling. Kartlegging og observasjon av elevene er

virkemidler for å følge opp den enkelte og for utvikling av skolens praksis. Det har imidlertid liten verdi dersom det ikke følges opp med konstruktive tiltak.

Udir sier at undervisvurdering skal bidra til å fremme elevenes læring og at de utvikler kompetanse i tråd med læreplanen. Kjennskap til elevenes forkunnskaper og motivasjon er viktig for å kunne gi konstruktive vurderinger, planlegge og justere opplæringen slik at den blir tilpasset til elevene. Med utgangspunkt i læreplanen og kunnskap om elevgruppa, kan læreren tilpasse faglig innhold, oppgaver og læringsstrategier som kan fremme læring. Vurdering er et redskap for å tilpasse progresjonen og faglig utvikling.

Undervisvurdering skal brukes som et redskap i læreprosessen, som grunnlag for tilpasset opplæring og bidra til at elevene øker kompetansen sin i fag. Undervisvurderingen skal gi informasjon om elevenes kompetanse i forhold til kompetansemålene i læreplanen. Undervisvurderingen skal også brukes til å vurdere om en elev har tilfredsstillende utbytte av opplæringen eller om en elev har behov for spesialundervisning.

Variasjon

Ifølge Udir kan skolen ved å bruke varierte læringsarenaer gi elevene praktiske og livsnære erfaringer som fremmer motivasjon og innsikt. Læring kan skje mange steder, for eksempel i klasserommet, ute i skolegården, i skogen, på tur, bibliotek, verksted eller i nærmiljøet. Det er lærerens ansvar å legge opp til undervisning som gjør at alle elevene kan få følge egen progresjon, at de kan få delta aktivt i egen læringsprosess, og at de kan få oppleve motivasjon og mestring.

Inkluderende læringsmiljø – spesialundervisning - handlingsrom

Ifølge Veilederen Spesialundervisning favner prinsippet om tilpasset opplæring både den ordinære opplæringen og spesialundervisning. Skolens evne til å gi elevene opplæring som ivaretar deres faglige og sosiale utvikling innenfor rammen av ordinær opplæring, er med på å avgjøre behovet for spesialundervisning.

Det fremkommer videre at spesialundervisning også er tilpasset opplæring, men at ikke all tilpasset opplæring er spesialundervisning. Spesialundervisning skal ivareta muligheter elevene skal ha til å nå realistiske mål dersom det ikke lar seg gjøre innenfor ordinær opplæring. Derfor er det viktig at skolen bevisst bruker det handlingsrommet som ordinær opplæring gir, før rektor melder eleven til PP-tjenesten. Skolen må kartlegge, vurdere og eventuelt prøve ut nye tiltak på skolen innenfor rammen av ordinær opplæring. Dette er også presisert i opplæringsloven § 5-4.

Det er vanskelig å vite på forhånd hvilke barn, unge og voksne som har behov for særskilt hjelp og støtte. Derfor er det nødvendig at kommunen har systemer for å fange opp og følge opp elevers vansker, både innenfor rammen av den ordinære opplæringen og gjennom spesialundervisning.

Tidlig innsats på 1. til 4. trinn (intensiv opplæring)

Skolen sørge for at elever på 1. til 4. trinn som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning, raskt få egnet intensiv opplæring slik at forventet progresjon blir nådd, jf. opplæringsloven § 1-4. Dersom hensynet til eleven sitt beste taler for det, kan den intensive opplæringen i en kort periode gis som eneundervisning.

Intensiv opplæring er ment å være en del av den ordinære tilpassede opplæringen. Det skal være en kortvarig og målrettet innsats fra skolen i lesing, skriving eller regning for elevene som har behov for

det. Målet er at elever som trenger det, raskt skal få egnet støtte og oppfølging slik at problemene ikke får mulighet til å utvikle og forsterke seg videre i opplæringsløpet.

Skolens plikt til å tilby intensiv opplæring blir utløst når en elev står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning. I forarbeidene til opplæringsloven står det at det er en lav terskel for å følge opp elever. Videre står det at skolens intensive opplæring skal ta sikte på at eleven oppnår forventet progresjon i lesing, skriving eller regning. Hva som er forventet progresjon, må vurderes ut fra faglig skjønn.

Det er en pedagogisk oppgave å ta stilling til hvilke tiltak som er nødvendige og formålstjenlige for den enkelte elev. Ulike metoder og pedagogiske opplegg kan være egnet. Hvordan den intensive opplæringen bør gjennomføres, må derfor vurderes ut ifra behovene til eleven og andre mulige tiltak i opplæringen.

Inkludering er et grunnleggende prinsipp i norsk skole. Opplæringen skal organiseres og gjennomføres på en måte som gjør at elevene i størst mulig grad kan være en del av et inkluderende læringsmiljø. Intensiv opplæring kan likevel gis utenfor den ordinære klassen eller basisgruppen i kortere perioder uten at det blir gjort vedtak om spesialundervisning, dersom dette er helt nødvendig for læringen til elevene.

Det følger også av lovforarbeidene at det er en forutsetning at skolene har tilstrekkelige ressurser tilgjengelig. Skolene må ha nødvendig kompetanse og nødvendige lærerressurser for å kunne oppfylle lovens krav.

Det er skolen som er pålagt å tilby intensiv opplæring. Dette henger sammen med at den enkelte skolen er nærmest til å vurdere hvordan den intensive opplæringen skal organiseres og gjennomføres, og til å se behovet til den enkelte eleven. Det understrekes imidlertid at skoleeier, kommunen, har det overordnede ansvaret for at regelverket blir oppfylt.

Lærernorm

Lærernormen innebærer at det er en øvre grense for hvor mange elever det skal være per lærer i offentlige skoler. Dette er regulert i forskrift til opplæringsloven § 14 A-1. Lærernormen er innført for å styrke den tidlige innsatsen, og gi lærerne bedre tid til å se og støtte hver enkelt elev.

Ifølge forskriften skal forholdet mellom lærere og elever i ordinær undervisning maksimalt være 15 elever per lærer på 1.-4. årstrinn, 20 elever per lærer på 5.-7. årstrinn og 20 elever per lærer på 8.-10. årstrinn. Beregningen skal ta utgangspunkt i lærere og elever i ordinær undervisning, også kalt gruppestørrelse 2. Resurser tilknyttet spesialundervisning og særskilt norskopplæring skal ikke telle med.

Kompetanse

Opplæringsloven stiller krav til kompetanse hos skolens personell. Det følger av § 10-1 at den som ansettes i en undervisningsstilling skal ha relevant faglig og pedagogisk kompetanse. Ansatte som skal undervise må ha relevant kompetanse i de fagene de skal undervise i, jf. opplæringsloven § 10-2. Det er enkelte unntak fra kompetansekravet.

Opplæringsloven § 10-8 fastslår at det er skoleeieren som har ansvaret for at det er tilstrekkelig kompetanse i virksomheten. Skoleeier kan, så langt det er nødvendig, fravike kravet om relevant kompetanse i undervisningsfag dersom skolen ikke har nok kvalifisert undervisningspersonale i faget. Slike unntak må tas stilling til for hvert skoleår.

Personale som ikke er ansatt i undervisningsstilling, kan hjelpe til i opplæringen dersom de får nødvendig veiledning. Slik hjelp må bare skje på en slik måte og i et slikt omfang at eleven får forsvarlig utbytte av opplæringen. Personale som ikke er ansatt i undervisningsstilling, skal ikke ha ansvaret for opplæringen.

Kompetansekravene følger av forskrift til opplæringsloven. Alle som skal ansettes i undervisningsstilling må ha pedagogisk bakgrunn i samsvar med kravene i rammeplanene for lærerutdanningene med forskrifter, jf. lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler § 3-2 andre ledd, eller ha tilsvarende pedagogisk kompetanse. I forskriften er det konkrete krav til ulike skoletrinn.

Punktvis oppsummering av revisjonskriteriene:

Tilpasset opplæring

Skolen skal sørge for at opplæringen tilpasses evnene og forutsetningene hos den enkelte eleven:

- Skolen skal ha systemer for å fange opp og følge opp elevers vansker innenfor rammen av den ordinære opplæringen.
- Skolen skal ta utgangspunkt i elevenes forkunnskaper og hvordan de lærer når de planlegger opplæringen ut fra læreplanen.
- I arbeidet med å tilpasse undervisningen skal god vurdering vektlegges, inkludert underveisvurdering.
- Skolen bør tilpasse opplæringen gjennom å tilrettelegge med varierte vurderingsformer, læringsressurser, læringsarenaer og læringsaktiviteter med sikte på at alle får tilfredsstillende utbytte av opplæringen.
- Skolen skal, gjennom kartlegging, vurdering, og eventuelt utprøving av nye tiltak innenfor rammen av ordinær opplæring, bruke handlingsrommet som ordinær opplæring gir, før rektor melder elever til PP-tjenesten.

Tidlig innsats på 1. til 4. trinn (intensiv opplæring)

- Skolen skal ha rutiner/systemer for å fange opp elever med behov for intensiv opplæring.
- Den intensive opplæringen skal organiseres og gjennomføres på en måte som gjør at elevene i størst mulig grad kan være en del av det vanlige læringsmiljøet.

Lærernorm og kompetanse

- Kommunen skal sørge for at skolene følger lærernormen.
- Kommunen skal ha tiltak for å sørge for at skolene har riktig og tilstrekkelig kompetanse.

Problemstilling 2 - Er kommunens håndtering av klager på vedtak om spesialundervisning i tråd med lovverk?

Klagehåndtering på vedtak om spesialundervisning

Elever som ikke har eller som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet rett til spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-1. Forvaltningslovens saksbehandlingsregler gjelder ved siden av saksbehandlingsreglene i opplæringsloven, jf. opplæringsloven § 15-1. Det skal alltid enkeltvedtak, også ved avslag.

Det er skolen som fatter enkeltvedtak om spesialundervisning, og den sakkyndige vurderingen er rådgivende. Dersom skolen velger å ikke følge den sakkyndige vurderingen når det fattes enkeltvedtak om spesialundervisning, stilles det særlige krav til begrunnelsen, jf. opplæringsloven § 5-3 siste ledd. Enkeltvedtaket må være i tråd med saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, som blant annet innebærer krav til skriftlighet, krav til begrunnelse, og krav til at enkeltvedtaket skal være individualisert.

Eleven/foreldrene kan klage både på avslag om rett til spesialundervisning, på innholdet i enkeltvedtaket om spesialundervisning, på saksbehandlingen og på manglende oppfyllelse av enkeltvedtaket. Eleven eller foreldrene skal sende klagen til den enheten som har fattet vedtaket. Det kan være skolen eller kommunen. Hvis klager ikke får medhold, skal saken sendes til Statsforvalteren snarest mulig, jf. forvaltningsloven §§ 32 og 33. Det står i Veileder om spesialundervisning at eleven/foreldrene har en løpende rett til å klage på at gjennomføringen av spesialundervisningen ikke er i tråd med enkeltvedtaket.

Punktvis oppsummering av kriteriene:

- Kommunen skal alltid fatte enkeltvedtak om spesialundervisning, også ved avslag.
- Når enkeltvedtak er fattet, skal eleven og foreldrene informeres så snart som mulig, og det skal være skriftlig. Det skal da opplyses om reglene for klageadgang og retten til å se sakens dokumenter.
- Dersom kommunen velger å ikke følge den sakkyndige vurderingen når det fattes enkeltvedtak om spesialundervisning, skal dette særskilt begrunnes.
- Kommunen skal forberede og avgjøre klagesaken uten ugrunnet opphold. Dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før klagen kan besvares, skal skolen snarest mulig gi et foreløpig svar.
- Dersom klager ikke får medhold i klage på vedtak om, eller på innhold/gjennomføring av spesialundervisning, skal dette særskilt begrunnes.
- Dersom klager ikke får medhold i klage på vedtak om spesialundervisning, skal saken sendes til statsforvalteren som klageinstans snarest mulig.