
KOMMUNEREVISJONSDISTRIKT 2
MØRE OG ROMSDAL

Forvaltningsrevisjonsrapport

**Ressurser til barn med spesielle behov i
skole og barnehage**

i

Eide kommune

03.05.2013

Kommunerevisjonsdistrikt 2 Møre og Romsdal er interkommunalt selskap etter kommuneloven § 27. Eiere er kommunene Aukra, Eide, Fræna, Gjemnes, Molde, Nesset, Rauma, Sunndal og Vestnes. Selskapet utfører regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll for eierkommunene og har i dag fem revisorer. Selskapet har hovedkontor i Molde.

Innholdsliste

INNHALDSLISTE.....	3
1 INNLEDNING.....	5
1.1 BAKGRUNN	5
1.2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER.....	5
1.2.1 Avgrensing av undersøkelsen.....	5
1.2.2 Metode	6
1.2.3 Høring.....	6
2 STATUS	6
2.1 SKOLER OG BARNEHAGER I EIDE – STATUS	6
2.2 BARN MED SPESIELLE BEHOV	7
2.3 SPESIALUNDERVISNING/SPELALPEDAGOGISKE TILTAK	8
2.4 SKOLE – ELEVRESULTATER - LÆRINGSMILJØ.....	10
3 TILSTREKKELIG VIRKEMIDLER - ORGANISERING	12
3.1 PROBLEMSTILLINGER	12
3.2 OVERORDNA ORGANISERING.....	12
3.3 ORGANISERING AV ENHETENE (SKOLENE /BARNEHAGENE).....	13
3.3.1 Ledelse – rektor – styrer.....	13
3.3.2 Organisering internt i skole/barnehage - det spesialpedagogiske tilbudet.....	13
3.4 SENTRALE SAMARBEIDSPARTER.....	15
3.4.1 Pedagogisk Psykologisk Tjeneste.....	16
3.4.2 Ulike andre tjenester.....	17
3.5 INNSPILL.....	17
3.6 VURDERING OG ANBEFALING	19
4 TILSTREKKELIG VIRKEMIDLER - KOMPETANSE.....	19
4.1 PROBLEMSTILLING	19
4.2 OVERORDNA FØRINGER.....	20
4.3 LOKALE FØRINGER	20
4.4 STATUS.....	21
4.5 INNSPILL.....	23
4.6 VURDERING OG ANBEFALING	23
5 TILSTREKKELIG VIRKEMIDLER – RESSURSER.....	23
5.1 PROBLEMSTILLING	23
5.2 RESSURSSITUASJONEN GENERELT	24
5.3 DRIFTSUTGIFTER	25
5.4 LÆRERTETTHET – BEMANNING.....	26
5.4.1 Lærertetthet – gruppestørrelse - skole.....	26
5.4.2 Barnehage – gruppestørrelse - bemanning.....	29
5.5 INNSPILL.....	30
5.6 VURDERING OG ANBEFALING	30
6 RUTINER FOR Å OPPDAGE, UTREDE OG IVERKSETTE SPESIALPEDAGOGISKE TILTAK	31
6.1 PROBLEMSTILLINGER	31
6.2 OVERORDNA FØRINGER.....	32
6.3 LOKALE FØRINGER OG STATUS	34
6.4 INNSPILL.....	35
6.5 VURDERING OG ANBEFALING	37
7 STYRINGSSYSTEM - TILSTANDSVURDERING	38
7.1 PROBLEMSTILLING	38
7.2 OVERORDNA PLAN	38
7.3 BUDSJETT 2013 – ØKONOMIPLAN 2013-2016.....	39
7.4 KVALITETSVURDERING	39

7.5	TILSTANDSRAPPORT	40
7.6	ORGANISASJONSUTVIKLINGSPROSJEKT	41
7.7	ANDRE PLANDOKUMENT	42
7.8	ULIKE VERKTØY M.M.	43
7.9	TILSYN	43
7.10	INNSPILL.....	44
7.11	VURDERING OG ANBEFALING	44
8	BRUKERMEDVIRKNING – KOMMUNIKASJON	45
8.1	PROBLEMSTILLING	45
8.2	OVERORDNA FØRINGER.....	45
8.3	LOKALE FØRINGER – STATUS.....	46
8.4	INNSPILL.....	47
8.5	VURDERINGER OG ANBEFALINGER	48
9	SAMLEDE VURDERINGER OG ANBEFALINGER	49
9.1	SAMLEDE VURDERINGER	49
9.2	ANBEFALING	50
	REFERANSER OG KILDER.....	51

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Kommunens revisor har som en av sine oppgaver å utføre forvaltningsrevisjon, jf. kommuneloven § 78 nr. 2 og forskrift om revisjon kap. 3 §§ 6–8. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger, jf. kommuneloven § 77 nr. 4.

Eide kommune har vedtatt overordnet plan for forvaltningsrevisjon for 2012–15, jf. sak 12/8 i Kommunestyret og sak 5/12 i Kontrollutvalget. Kontrollutvalget har videre vedtatt å prioritere et forvaltningsrevisjonsprosjekt om Ressurser til barn med spesielle behov i skole og barnehage og bestille dette fra Kommunerevisjonsdistrikt 2 Møre og Romsdal, sak 13/12.

1.2 Problemstillinger og revisjonskriterier

Problemstillinger

- Har kommunen tilstrekkelige virkemidler for å kunne oppfylle sine plikter overfor barn i skole og barnehage med spesielle behov?
- Har kommunen gode rutiner for å oppdage og utrede behov for og iverksette spesialpedagogiske tiltak?
- Får barnehagebarna og elevene den spesialpedagogiske hjelpen de har krav på?
- Er det god nok kommunikasjon mellom skole/barnehage/PPT og foreldre?

Herunder følgende utdypende problemstillinger:

- Hvordan er kommunens arbeid med tilrettelegging for barn med spesielle behov organisert?
- Hvor store ressurser bruker kommunen på hjelpetiltak/spesialundervisning i barnehage og skole?
- Hvordan er kompetansen til ansatte innenfor området?
- Gir kommunen god veiledning til barnehager og skoler?
- Oppdager barnehagene og skolene barnas/ elevenes behov for spesialundervisning og andre hjelpebehov?
- Har kommunen et godt system for å vurdere tilstanden i barnehagen og grunnskolen?
- Er grunnlaget for og oppfølgingen av spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning og andre hjelpetiltak godt dokumentert?

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som funnene i undersøkelsen blir vurdert opp mot. I hovedsak gjelder dette:

Barnehageloven, Opplæringsloven og Forvaltningsloven med tilhørende forskrifter.
Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning.
Læreplanverket for Kunnskapsløftet

1.2.1 Avgrensning av undersøkelsen

Vi foretar ingen vurdering av skolefritidsordningen, voksenopplæringen og fremmedspråklige. Det er mange forhold man kan belyse. Nedenfor følger noen eksempler på hva vi ikke har tatt med:

- Pedagogisk utstyr og læremidler
- Relasjon lærer-elev – samarbeid mellom lærerne

- Barn som trenger særlige utfordringer (ressurssterke barn)
- Elever som går på Tøndergård (7 elever i 2012/2013)

Vi viser også til blant annet Diskriminerings og tilgjengelighetsloven som regulerer dette området: § 12 Plikt til individuell tilrettelegging - andre og tredje ledd: Skole- og utdanningsinstitusjon skal foreta rimelig individuell tilrettelegging av lærested og undervisning for å sikre at elever og studenter med nedsatt funksjonsevne får likeverdige opplærings- og utdanningsmuligheter. Kommunen skal foreta rimelig individuell tilrettelegging av barnehage tilbud for å sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får likeverdige utviklings- og aktivitetsmuligheter.

Vi viser også til følgende føringer som vi ikke har behandlet spesielt:

Forskrift om miljørettet helsevern i skole og barnehage : blant annet § 9 Utforming og innredning: Lokalene og uteområdet skal være utformet og innredet slik at forskriftens formål ivaretas. Funksjonshemmedes behov skal ivaretas. Virksomheten skal være utformet og innredet slik at tilfredsstillende renhold og avfallshåndtering er mulig.

(Eide kommune har prioritert nybygg og renovering av bygningsmassen.)

1.2.2 Metode

Denne undersøkelsen er basert på Norges Kommunerevisorforbunds (NKRF) standard for forvaltningsrevisjon ”RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon”¹.

Undersøkelsen er hovedsakelig lagt opp som en kombinasjon av spørreundersøkelse til enhetslederne og dokumentanalyse. Dette er utfyllt med samtaler med to enhetsledere for barnehage og skole, enhetsleder for PPT, rådmannen, fagsjef oppvekst og foreldrerepresentanter.

1.2.3 Høring

Et foreløpig utkast til rapport har vært forelagt Eide kommune ved rådmannen og gjennomgått i høringsmøte 25. april 2013. Eide kommunen ved rådmannen har ingen merknader til endelig utkast sendt kommunen i etterkant av høringsmøtet.

2 Status

2.1 Skoler og barnehager i Eide – status

Skolene og barnehagene er egne resultatenheter. Eide kommune har tre barneskoler, en ungdomsskole og fire kommunale barnehager:

- Eide barnehage har fem avdelinger.
- Svanviken barnehage har fire avdelinger.
- Eide barneskole
- Eide ungdomsskole
- Vevang oppvekstsenter er en fådelt barneskole og barnehage med to avdelinger.
- Lyngstad oppvekstsenter er en fådelt barneskole og barnehage med to avdelinger.

(Hjemmeside, Årsmelding 2011.)

Det er gjort vedtak om felles ledelse for de to barneskolene og de to barnehagene ved oppvekstsentrene.

Elevtall pr oktober 2012: 482. Det er forventa stabilt elevtall i åra framover.

Pr. oktober 2012 har Eide kommune **196** barn i sine barnehager. I tillegg har kommunen mellom 5 – 10 barn i barnehager i andre kommuner. Her har Eide kommune et finansieringsansvar. (Budsjett 2013) Eide kommune har også «gjestebarn» eller barn fra andre kommuner som de får betalt for. Eide kommune hadde full barnehagedekning for 2012/2013 (alle som søker får plass). For 2013/2014 er det for tidlig å konkludere, men alle med rett til plass har fått et tilbud ved en av barnehagene i kommunen. De får ikke nødvendigvis førsteprioriteten sin. (Fagsjef oppvekst)

For hele landet er dekningsgraden (barn med barnehageplass i forhold til bosatte barn i samme alder) for 1-5 åringer 89,6 %. Dekningsgraden er størst for de største barna. I 2011 hadde 190 kommuner lavere dekningsgrad enn landsgjennomsnittet. Eide kommune hadde en dekningsgrad på 83,3 % i 2011. «Det er rimelig å anta at forskjellene mellom kommunene skyldes ulik grad av etterspørsel og ulike behov hos foreldrene.» Nøkkeltall kommunene Møre og Romsdal – KS – barnehage Det er ikke forventet befolkningsvekst i aldersgruppen 1-5 år i Eide kommune.

Tabell 2.1 Andel barn med barnehageplass

	Eide	Kommune g 2	Møre og Romsdal	Landet
2011	83,3	89,1	92,2	89,6

KOSTRA (tall for konsern)

2.2 Barn med spesielle behov

«Begrepet *barn med særlige behov* viser til en sammensatt gruppe som kan omfatte barn med nedsatt funksjonsevne, kronisk sykdom, atferdsvansker, språkvansker og annet.» (NOU 2010:8) Behovene kan springe ut av egenskaper og forutsetninger hos den enkelte eller forhold i hjemmemiljøet. (Meld. St. 18 (2010–2011) Læring og fellesskap. Tidlig innsats og gode læringsmiljøer for barn, unge og voksne med særlige behov.)

Barn med spesielle behov – eksempler:

- somatiske sykdommer (astma, allergi, diabetes, cøliaki etc.)
- psykososiale problem (ADHD, atferdsproblem, depresjon, angst, spiseforstyrrelser, samspills/kommunikasjonsproblemer etc.)
- funksjonsnedsettelse/funksjonshemninger (sansetap, psykisk og fysisk funksjonshemming, CP, motorisk forsinkelse etc.)
- utviklingshemmede, diagnostiserte syndrom
- lærevansker (språkvansker, dysleksi, lavt mestringsnivå etc.)
- barn som faller ut av skolen / «drop outs»
- barn som opplever fattigdom, alvorlige sosiale problemer, er i barnevernet etc.

Folkehelseprofil 2013 har fokus blant annet på mobbing, trivsel, mestring og fedme.

Barn vil ha ulike behov, for eksempel behov for spesialundervisning, tilpasset opplæring, fysisk tilrettelegging, utstyr, hjelp fra andre (barnevern etc.). Noen barn kan ha mer omfattende behov for eksempel flere diagnoser av sammensatt art.

Rapporten vil ha mest fokus på barn som har behov for spesialpedagogiske tilbud, men vil også ha et mer utvidet perspektiv. Ressurser generelt vil da også få fokus, ikke bare ressurser til spesialpedagogiske tiltak, også fordi det er gråsoner og sammenhenger her.

2.3 Spesialundervisning/spesialpedagogiske tiltak

Barnehage

I 2011 fikk 16 % av barn med plass i barnehage ekstra ressurser. Om lag 9 % av kommunens korrigerte brutto driftsutgifter til barnehagesektoren ble i 2011 brukt til ekstra ressurser.

Nøkkeltall kommunene Møre og Romsdal/ KS/ barnehage.

Eide kommune har en lavere andel enn kommunegruppe 2, Møre og Romsdal og landet i 2012. Trenden i årene før har vært en høyere andel i Eide kommune jf. tabellen nedenfor.

Tabell.2.2 Andel barn som får ekstra ressurser til styrket tilbud til førskolebarn i forhold til alle barn i barnehage (Minoritetsspråklige barn, barn tatt opp ved prioritet eller barn med nedsatt funksjonsevne.)

	Eide	Kommune g 2	Møre og Romsdal	Landet
2012	12,7	13,7	17,2	14,2
2011	17,0	13,0	12,4	16,1
2010	18,7	11,5	11,2	15,4
2009	13,6	11,1	10,4	14,7

KOSTRA (tall for konsern)

Tall fra GSI og SSB viser at det i skoleåret 2010/11 var 1,65 prosent av den totale barnepopulasjonen i alderen 0–5 år som fikk **spesialpedagogisk hjelp**. Dersom det tas utgangspunkt i antall barn som går i barnehage, er andelen 2,2 prosent (Rambøll Management 2011). Det har vært nesten en dobling fra 2001/2002 til 2010/11. NOU 2012:1 Til barnas beste.
Barn med særlige behov

I Eide kommune får en høyere andel barn spesialpedagogisk hjelp jf. tabell 2.3.

Tabell 2.3 Spesialpedagogisk hjelp/vedtak Eide kommune

	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Prosent	6,0	4,2	6,7	7,2	7,7
Antall	12	9	14	15	16

(Kilde: Eide kommune)

Skolen - Spesialundervisning

Andel elever som får spesialundervisning har økt både nasjonalt og i Møre og Romsdal. I flere år lå andelen nasjonalt stabilt på omkring 6 prosent. Fra 2006 har det vært en jevn økning i andelen elever med spesialundervisning. (Utdanningsspeilet). Trenden fortsatte også i 2011, og ga en økning på nær 40 pst de siste fem år. I samme periode økte andel spesialundervisningstimer av samlede undervisningstimer med omlag 20 pst. Andelen elever som mottar spesialundervisning varierer mye mellom kommunene. Av de som har enkeltvedtak om spesialundervisning, er det ca. 70 % gutter nasjonalt. (Kjønnforskjellen er noe redusert de siste skoleårene. Utdanningsspeilet)

Eide kommune

Eide kommune har i årene 2009-2012 en høyere **andel elever** som får spesialundervisning enn landet og Møre og Romsdal jf. tabell 2.4.

Tabell 2.4 Andel elever som får spesialundervisning

	2009	2010	2011	2012
Landet	7,8	8,2	8,6	8,5
Møre og Romsdal	7,8	8,6	9,0	9,3
Eide	9,4	9,0	9,5	11,0

(Kostra)

Eide kommune har i 2012 en noe høyere **andel timer** til spesialundervisning enn landet, fylket og kommunegruppe 2, jf. tabell 2.5:

Tabell 2.5 Andel timer til spesialundervisning av antall læretimer totalt

	2012
Landet	17,9
Møre og Romsdal	19,2
Kommunegruppe-2	19,0
Eide	20,6

(KOSTRA)

I løpet av barnetrinnet og utover ungdomstrinnet øker andelen elever med spesialundervisning. Høsten 2011 hadde 4,1 pst. av elevene på 1. trinn enkeltvedtak om spesialundervisning. På 10. trinn var andelen av elever med spesialundervisning 11,6 pst. (Statsbudsjettet.) Vi ser samme tendens i Eide kommune. Eide kommune skiller seg ut med å ha en høyere andel på 1-4 trinn.

Tabell 2.6 Andel elever som får spesialundervisning Eide kommune

	2009	2010	2011	2012	Landet	MogR	K-2
1-4 trinn	9,0	8,4	7,8	11,9	5,6	6,6	7,5
5-7 trinn	8,5	8,9	8,9	8,2	9,8	10,4	12,2
8-10 trinn	10,8	9,7	12,6	12,6	11,1	11,7	13,0
1-10 trinn	9,4	9,0	9,5	11,0	8,5	9,3	10,7

(KOSTRA)

I Utdanningsspeilet 2012 (Utdanningsdirektoratet) forklares økningen på denne måten:

Det er mange ulike forklaringer på den sterke økningen i spesialundervisning og de store kjønnsforskjellene i tildelingen av enkeltvedtak. Det blir pekt på at den enkelte skolen nå har større mulighet til å styre sin ressursbruk, samtidig som det har blitt større oppmerksomhet rundt elevenes læringsresultater. Økt kartlegging av resultater kan bidra til større synliggjøring av elever med behov for tilrettelegging. Samtidig kan et økt fokus på resultater bidra til at det iverksettes tiltak rundt elever med utfordringer for å skjerme læringssituasjonen for resten av elevgruppen.

En forskningsrapport (Spesialundervisning - KS) peker på følgende drivere:

- Endring i styring av skolen (f. eks. økonomi, Kunnskapsløftet, tester og kartlegginger, tidlig innsats)
- Samfunnsendringer (f. eks. økt fokus på rettigheter, økende bruk av diagnoser, snevrere normalitetsbegrep, endringer i hjemmeforhold og familiestruktur)
- Spesialundervisningens struktur (f. eks. økt bruk av PPT, økte profesjonsinteresser, bruk av individperspektiv og ikke systemperspektiv, en gang spesialelev, alltid spesialelev)

Det blir pekt på at å redusere spesialundervisningen krever en kombinasjon av tiltak, blant annet endret regelverksforståelse, spesielt av opplæringsloven § 8-2 (Organisering av klasser og basisgrupper), mer fleksibel organisering av den ordinære undervisningen, endret undervisningspraksis blant annet gjennom å utvikle normer for krevende og god undervisning. (Grunnskole – KS – nøkkeltallsrapport)

I en kartlegging av spesialpedagogisk hjelp i barnehagen, (Rambøll Management 2011), fremgår det at de fleste barna som fikk innvilget rett til spesialpedagogisk hjelp i barnehagen var i alderen 3 til 6 år. Dette viser at barnehagene i større grad enn det som tidligere har vært hevdet klarer å fange opp barn som har behov for særskilt støtte og hjelp. Økningen av antall barn som mottar spesialpedagogisk hjelp kan skyldes at flere barn nå går i barnehage, og dermed øker sjansene for at barn med særskilte behov oppdages. Den store oppmerksomheten rundt tidlig innsats kan også ha bidratt til at barnehagene handler raskere når det er mistanke

om at et barn kan ha behov for spesialpedagogisk hjelp. NOU 2012:1 Til barnas beste. Barn med særlige behov

Det kan heller ikke ses bort fra at for knappe ressurser i barnehagen kan gi et insentiv for å søke å diagnostisere flere barn og slik kunne få ekstra ressurser. KS (2010) har i en nøkkeltallsrapport om spesialundervisningen i grunnskolen pekt på dette som en mulig årsak. At de samme drivkreftene også finnes i barnehagene, kan det ikke ses bort fra. NOU 2012:1 Til barnas beste. Barn med særlige behov

Det har vært en nedgang i aktive og nyhenviste saker jf. Tabellene 2.7 og 2.8.

Tabell 2.7 Antall aktive saker fordelt på barnehage, barnetrinnet og ungdomstrinnet

	2009/2010	2010/2011	2011/12
Barnehage	46	38	31
1-7-trinn	69	59	64
8-10 trinn	34	35	31
Sum	149	132	126

Pedagogisk psykologisk tjeneste Årsmelding 2011-2012

Tabell 2.8 Nyhenviste saker

	2009/2010	2010/2011	2011/12
Barnehage	21	19	19
Grunnskole	18	16	14
Nyhenviste totalt	39	35	33

Pedagogisk psykologisk tjeneste Årsmelding 2011-2012

2.4 Skole – Elevresultater - Læringsmiljø

Elevresultater

Skoleporten gir oversikt over standpunktkarakter, eksamensresultat, grunnskolepoeng på skolenivå – med mindre skolene er svært små. Nasjonale prøver blir bare presentert på kommunenivå. Nasjonale prøver og kartleggingsprøver har ulike formål, men begge prøveformer er en del av undervisvurderingen og skal være til hjelp for skolen og lærerne.

Eide kommune er på nivå med Møre og Romsdal når det gjelder engelsk og lesing, men skiller seg negativt ut for regning, jf. Tabell 2.9.

Tabell 2.9 Mestringsnivå (Skala fra 1-3 der 3 er best – gjennomsnitt mestringsnivå.)

	Engelsk	Lesing	Regning
Landet	2,0	2,0	2,0
Møre og Romsdal	1,9	1,9	1,9
Eide	1,9	2,0	1,7

Skoleporten

Tallene for karakterene i basisfagene ligger omtrent på gjennomsnittet for Møre og Romsdal og landet for øvrig. Grunnskolepoengene er summen av alle karakterene elevene får på vitnemålet og er et mål for det samlede læringsutbyttet etter fullført grunnskole. Poengsummen teller når elever søker opptak til videregående skole. Eide kommune hadde et resultat på 40,8 i 2011/2012. Eide kommune skiller seg positivt ut i 2011/2012 samlet sett for alle elevene. Resultatene fra skolene varierer noe fra år til år.

Tabell 2.10 Grunnskolepoeng

	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012
Landet	39,7	39,5	39,9	39,9	40,0
Møre og Romsdal	40,3	39,6	40,1	40,1	40,3
Eide	39,3	41,6	38,7	39,6	40,8

Skoleporten

Det er i tilstandsrapporten for Eide kommune særlig fokus på nasjonale prøver i **lesing** som er en prøve i den grunnleggende ferdigheten i alle fag. Det blir pekt på at det er mange elever i mestringsgruppe 1: «9 av 54 elever er et for høyt tall, og målsettingen må være å redusere tallet ytterligere.» (5.trinn) For 8.trinn blir det pekt på at det er grunn for bekymring. Det blir skissert følgende tiltak:

- Det må settes fokus på lesing som grunnleggende ferdighet i alle fag på mellomtrinnet.
- Skolene må drøfte disponering av ressurser på egen skole.
- Vurdering av fagkompetanse og behov for etter- og videreutdanning.

For **regning** er det en positiv utvikling for 5. trinnet og uheldig utvikling for 8.trinnet med 54 % av elevene på mestringsnivå 1 og 2. (5 mestringsnivå i alt). Det står følgende i tilstandsrapporten: «Resultatene varierer mye fra år til år, og Eide kommune må vurdere hvordan vi skal få til et langt mer stabilt og positivt resultat.» Det går fram av tilstandsrapporten at utviklingen for **engelsk** (8. trinn) i perioden 2007-2012 er negativ og bekymringsfull. (56,1 % i mestringsgruppe 1 og 2.)

Gjennomføring - overgang

Eide kommune med 95,3 % i 2010 ligger noe lavere enn Møre og Romsdal og landet når det gjelder elever som går fra grunnskole til videregående skole. Eide kommune har ca. 1- 3 elever pr år som ikke går direkte fra 10.trinn til videregående. Kullene er ca. 35-50 hvert år. Siden kullene er små gir dette store utslag på statistikken. (Fagsjef oppvekst)

Med bakgrunn i frafall i videregående skole har departementet tatt initiativ til Ny GIV. (grunnleggende lese-, skrive- og regneopplæring) Prosjektet skal hjelpe umotiverte elever med svake resultater i 10. klasse til å presentere bedre før de starter på videregående skole. Satsingen vil i løpet 2013 omfatte alle ungdomsskoler og videregående skoler i landet. (Ny giv – kunnskapsdepartementet - Ny giv – Møre og Romsdal fylkeskommune)

Læringsmiljø

Tabell 2.11 viser at Eide kommune har hatt en positiv utvikling når det gjelder mobbing.

Tabell 2.11 Elevundersøkelsen – resultater Eide kommune – Landet Trinn 7 (Trinn 10)

	2010/2011	2011/2012	Landet 2011/2012
Sosial trivsel	4,5	4,4 (4,2)	4,4
Trivsel med lærerne	4,3	3,9 (3,8)	4,1
Mestring	3,8	3,8 (3,9)	3,9
Faglig utfordring	-	4,2 (3,9)	4,0
Elevdemokrati	3,6	3,6 (3,4)	3,6
Fysisk læringsmiljø	3,6	3,0 (2,8)	3,2
Mobbing på skolen	1,6	1,4 (1,4)	1,4
Motivasjon	4,1	4,1 (3,7)	4,2
Faglig veiledning	3,9	3,1 (2,9)	3,4

Skala: 1-5. Høy verdi betyr positivt resultat for alle indeksene unntatt mobbing. Når det gjelder mobbing, betyr lav verdi liten forekomst av mobbing. (Trinn 10: medbestemmelse 2,3, karriereveiledning 3,8)

3 Tilstrekkelig virkemidler - Organisering

3.1 Problemstillinger

Problemstillinger

- Hvordan er kommunens tilrettelegging for barn med spesielle behov organisert?
- Gir kommunen god veiledning til barnehager og skoler?

3.2 Overordna organisering

Eide kommune har en to-nivåmodell med 14 resultatenheter. Det er to kommunalsjefer der den ene har hovedansvaret for arbeidsgiverrollen og den andre har et hovedansvar for helse og omsorg. Fagsjef oppvekst som rapporterer til rådmannen, har tilsvarende funksjon i forhold til oppvekst. Fagsjef oppvekst inngår i strategisk ledergruppe sammen med rådmannen, de to kommunalsjefene og teknisk sjef. Fagsjef oppvekst har fått en mer sentral rolle/plassering etter at ny rådmann ble ansatt. Strategisk ledergruppe har møte en gang i uka. Ny organisasjonsplan ble vedtatt 1/10 2012.

Rådmannen har ledergruppemøte for alle enhetsledere en gang i måneden. Rådmannen har medarbeidersamtaler/utviklingssamtaler hvert år. Dette er gjennomført i januar 2013.

Fagsjef oppvekst har faste ledermøter en gang i måneden med rektorer/enhetslederne for oppvekst. (skole, barnehage, PPT). Ledermøtene skal være arena for koordinering og gode faglige diskusjoner. Fagsjefen skal utfordre lederne på fag, og har beslutningsmyndighet på fag om ledermøtet/rektorene ikke blir enig. Fagsjefen skal ha ansvar for det skolefaglige etter opplæringslov og barnehagelov. Personal og økonomi går til rådmannen. Fagsjef skolen treffer enkeltvedtak for barn i førskolealder som trenger spesialpedagogisk tiltak. Fagsjef oppvekst blir også brukt av enhetsledere som veileder i ulike sammenhenger. Det er skissert slike mål for fagsjef skole i budsjett 2013:

- Pådriver og leder for skole- og barnehageutvikling i kommunen.
- Sekretær og tilrettelegger - komité for oppvekst og kultur.
- Prosjektleder for utviklingsprosjekt – barnehage, skole, oppvekst og kultur.

Det er vedtatt stillingsbeskrivelse med arbeidsoppgaver og fullmakter for fagsjef oppvekst.

Ledelsen deltar i KS-prosjektet «Den gode skoleeier.»

Tilsyn og veiledning

Kommunen er lokal barnehagemyndighet, og skal føre tilsyn med virksomheter etter barnehagelova. Kommunen skal gi veiledning og påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk. (§8) Kommunen kan gi pålegg om retting av uforvarlige eller ulovlige forhold ved godkjente eller godkjeningspliktige virksomheter. (§16) Fagsjef oppvekst har ansvar for tilsyn og veiledning. To tilsyn som barnehagemyndighet ble gjennomført i 2012. Dette ble gjennomført av rådmannen og fagsjef skole sammen. Kommunen har etablert system med skjema for oppfølging av 6 paragrafer. Barnehagene får beskjed om å lukke evt. avvik.

3.3 Organisering av enhetene (skolene /barnehagene)

3.3.1 Ledelse – rektor – styrer

Enhetsledere har delegert ansvar for økonomi, personal og fag for sine områder.

Ledelse i skolen

Rektorene ivaretar både en faglig, pedagogisk og en administrativ ledelse. Opplæringslova § 9-1 Regjeringen har i flere dokumenter og gjennom ulike tiltak framhevet betydningen av ledelse på alle nivåer i skolen. Meld. St. 19 (2009–2010) En undersøkelse viser at 75 % av skolelederne føler at arbeidsbyrden deres har økt, og at de er pålagt langt flere komplekse oppgaver de siste fem årene. (YS Arbeidslivsbarometer 2011) Delrapport 1 fra Evaluering av den nasjonale rektorutdanning ”Ledet til ledelse” sier blant annet følgende om skoleledelse:

- Rektors rolle som faglig og pedagogisk leder framheves spesielt i Stortingsmelding nr. 31. Denne rollen kan være en utfordring i norsk skole der det tradisjonelt har vært svake tradisjoner for ledelse, og der den enkelte lærers autonomi fortsatt står sterkt. I mange skoler råder det en stilltiende enighet om at ledelsen ikke skal blande seg for mye inn i lærernes arbeid.
- Samtidig har mer desentralisert styring og overgang til tonivå organisering i mange kommuner bidratt til å overføre mange administrative oppgaver fra skoleeier til skoleledelsen, noe som potensielt kan svekke rektors kapasitet for å utøve faglig ledelse.

Signaler i Stortingsmeldinger og Læreplanverk poengterer rektors sentrale rolle som en pedagogisk leder. Det pekes blant annet på at lærere som får hyppige tilbakemeldinger på sitt arbeid og benytter kollektive arbeidsformer, som samarbeider om undervisning og reflekterer over egen praksis, oppnår gode resultater med elevene. Videre kan ikke læreren stå alene i dette arbeidet, men skolefelleskapet må ledes av rektor. Skolevandring med direkte pedagogisk ledelse og evaluering av lærer i klasserommet, har starta opp i Eide kommune. I skolevandring er metoden at skolens ledelse skal være tett på undervisningspraksis i et fastlagt mønster eller avtalt opplegg for evaluering. Det handler om synlig, tilretteleggende og støttende ledelse.

Ledelse i barnehagen

Barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse. (Barnehageloven § 17 Styrer) Funksjonen som styrer kan sammenfattes i fire hovedoppgaver: Forskrift om pedagogisk bemanning i barnehagen

- lede pedagogisk virksomhet
- utøve personalansvar
- utføre administrative oppgaver
- samhandle med den kommunale barnehagemyndigheten

Styreren har et særlig ansvar for å samarbeide med og henvise til hjelpeinstanser dersom det er nødvendig. Styreren har også ansvar for å tilrettelegge for et godt samarbeid og en god sammenheng mellom barnehage og skole. (Det er i dag mulighet for å få innvilga varig dispensasjon for utdanningskravet til styrer.)

3.3.2 Organisering internt i skole/barnehage - det spesialpedagogiske tilbudet

Overordna føringer - barnehage

Det er opp til barnehageeierne å vurdere størrelsen på barnehagen og hvordan barnehagene organiseres (avdelingsfrie eller avdelingsbaserte) på bakgrunn av blant annet tilgjengelighet, barnetall og tilgjengelig bygge- og tomteareal. (Meld. St. 24 (2012–2013) Framtidens barnehage) (Regjeringen vil vurdere å innføre en bestemmelse i barnehageloven om at barn har rett til å tilhøre

en barnegruppe.). Barnehagelovens krav til ”pedagogisk leder” er ikke lovfesting av en formell stillingskategori i barnehagen. Intensjonen er å lovfeste krav til pedagogisk utdanning hos deler av personalet i barnehagen, krav som er direkte formulert i barnehageloven og tilhørende forskrifter. Uavhengig av organisering, skal normen være oppfylt for barnehagen som helhet. Forskrift om pedagogisk bemanning i barnehagen.

Overordna føringer - skole

I opplæringa skal elevene deles i klasser eller basisgrupper som skal ivareta behovet for sosial tilhørighet. For deler av opplæringa kan elevene deles i andre grupper etter behov. Til vanlig skal organiseringa ikke skje etter faglig nivå, kjønn eller etnisk tilhør. Klassene, basisgruppene og gruppene skal ikke være større enn det som er forsvarlig. Klassen eller basisgruppa skal ha en eller flere lærere (kontaktlærere) som har særlig ansvar for de praktiske, administrative og sosialpedagogiske gjøremål for elevene, blant annet kontakten med hjemmet. (Opplæringslova - § 8-2. *Organisering av elevane i klassar eller basisgrupper*)

Det er de samme formelle kravene til lærerkompetanse for spesialundervisning i grunnskole og videregående opplæring som for den ordinære opplæringen. Dette følger av opplæringsloven § 10-1 og kapittel 14 i forskrift til opplæringsloven. En assistent vil i enkelte tilfeller kunne bistå læreren i forbindelse med spesialundervisningen. Ved bruk av assistent må det legges til rette for at forsvarlig planlegging, veiledning og tilsyn kan utøves. Bruken av assistent kan bare skje på en slik måte og i et slikt omfang at eleven får et forsvarlig utbytte av opplæringen. Det må likevel stilles krav om at det er læreren som står ansvarlig for opplæringen, og at assistenten er under veiledning og forsvarlig tilsyn av læreren. Assistenten kan også brukes til å hjelpe elever med praktiske gjøremål. (Veileder) Knappt halvparten av elevene med enkeltvedtak om spesialundervisning fikk også tildelt timer med assistent. (Utdanningsspeilet.)

Skoleeier må ha et system for tiltak som skal sikre at spesialundervisning/ spesialpedagogisk hjelp planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av opplæringsloven. (Veileder)

Prinsippet om tilpasset opplæring gir ikke eleven rett til noen særskilt tilrettelegging. Tilpasset opplæring skal i all hovedsak skje innenfor rammen av fellesskapet, i klasser eller grupper, og på en måte som er håndterlig for lærerne og skolen, noe som blant annet innebærer en forsvarlig ressursituasjon. (St. meld. nr. 31 (2007-2008)) (Veileder)

Forholdet til den ordinære opplæringen og i hvilken grad eleven har behov for spesialundervisning, er kommentert i forarbeidene til opplæringsloven § 5-1. Her påpekes følgende:

- Om ein elev skal få spesialundervisning er derfor eit stykke på veg avhengig av kva kommunen har sett inn av organisatoriske og pedagogiske differensieringstiltak innanfor den ordinære opplæringa. Dersom skoleeieren/skolen har satt i verk en rekke organisatoriske eller pedagogiske differensieringstiltak for å sikre at elevene gis tilpasset opplæring, kan det være at den ordinære opplæringen er så tilpasset at eleven ikke har behov for spesialundervisning. Elevens utbytte av den ordinære opplæringen avhenger blant annet av den enkelte skoles evne og mulighet til å gi tilpasset opplæring. (Veileder)

Lokale føringer – status

Det er i budsjett 2013 gitt styringssignal for oppvekstsektoren i Eide kommune om ledelse for læring (klasseledelse/ledelse av barn):

- «Utarbeide og forankre klare retningslinjer for god ledelse for læring»

Det blir vist til OU-prosjektet «Utvikling av oppvekstsektoren i Eide kommune»:

«Det må utarbeides en definisjon av god klasseledelse..»

Spesialundervisning/spesialpedagogiske tiltak

For det enkelte barn som har behov for det, blir det opprettet ansvarsgrupper som er tverrfaglig sammensatt. Alle barn med individuell plan har ansvarsgruppe. Dette gjelder for både barnehage og skole. Pedagogisk leder i barnehagen og kontaktlærer i skolen, har ellers et sentralt ansvar i forhold til det enkelte barn.

Barnehagene har spesialpedagogiske timer med spesialpedagog til barn med sakkyndig vurdering, etter opplæringslova. Spesialpedagogen rapporterer til fagsjef oppvekst. Det er i tillegg assistentressurs for oppfølging av enkeltvedtak. Det er styrers ansvar å tilrettelegge for en organisering som ivaretar barnets behov. Styrer kan få veiledning av fagsjef og de andre styrerne og samarbeider internt med pedagogiske ledere.

Barnehagen er ofte, etter helsesøster, den som kommer tidligst i kontakt med familier som har barn med hjelpebehov. Barnehagen organiserer tilbudet med jevnlig møter der foresatte og hjelpeapparat og barnehagen samarbeider (arbeidsgrupper) ca. hver 6 uke. I tillegg kommer ansvarsgruppemøter ca. 2 ganger årlig der gruppen utvides med representanter fra barn og oppvekst, lege, habiliteringstjeneste, BUP, alt etter barnets behov og hvor utfordringene ligger. Individuell plan skrives av koordinator som vanligvis er styrer i barnehagen, og som er den som ser barnet oftest. Ansvarsgruppen sier gjerne noe om behovet for kommende år og kan også si noe om økonomisk behov.

I barnehagene blir det organisert språkgrupper, leke/spillgrupper, skolegrupper, aldersinndelte grupper for alle barna.

Skolene har ulik omfang av spesialpedagogisk kompetanse og har organisert dette på ulike måter.

Den konkrete spesialundervisningen i skolen skjer som 1-1 undervisning (1 lærer – 1 elev) eller samlet i grupper. Spesialundervisning kan også skje i klasserommet der kontaktlærer og spesialpedagog samarbeider. Det er mest vanlig med små grupper. Hva man får til vil blant annet være avhengig av hvordan skolene er organisert. Noen har en mer fleksibel organisering og jobber i grupper/stasjoner innenfor den ordinære undervisningen.

Ved enkeltvedtak vil opplegget være beskrevet i sakkyndig rapport. Hvis tilretteleggingen dreier seg om tilpasninger innenfor ordinærløpet, kan elevene få tilbud om mindre gruppe, tilbud om lesehjelp eller andre tilpasninger som ansees tjenlig.

3.4 Sentrale samarbeidsparter

Både skolene og barnehagene samarbeider med ulike andre instanser både internt i kommunen og utenfor kommunen. Sentrale samarbeidspartnere: PPT (Pedagogisk Psykologisk Tjeneste), Tverrfaglig råd, barnevern, spesialpedagog hos fagsjef for oppvekst.

Kommunen har ansvar for at de ulike tjenestene for barnefamiliene er godt koordinert. For at barn og foreldre skal få et mest mulig helhetlig tilbud til beste for barns oppvekst og utvikling, kreves det at barnehagen samarbeider med andre tjenester og institusjoner i kommunen. Tverrfaglighet og helhetlig tenkning bør derfor stå sentralt. Både foreldre og barnehage kan ha behov for å samarbeide med ulike hjelpeinstanser. Ved samarbeid må bestemmelsene om taushets- og opplysningsplikt i barnehageloven og annet regelverk overholdes. (Utdanningsdirektoratet [Forskrift om rammeplan for barnehagenes innhold og oppgaver](#))

Det er i budsjett 2013 blant annet følgende styringssignal når det gjelder samhandling:

- Utarbeide rutiner for samhandling med PPT (Pedagogisk Psykologisk Tjeneste), Barn og oppvekst og Kulturskolen.

Det går fram av årsmeldingen for 2012 at rådmannen vil iverksette tiltak og utfordre PPT til økt samhandling.

3.4.1 Pedagogisk Psykologisk Tjeneste

Overordna føringer m.m.

Det går fram av opplæringslovas § 5-6 at kommunene skal ha en pedagogisk-psykologisk tjeneste:

- «Tenesta skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å leggje opplæringa betre til rette for elevar med særlege behov. Den pedagogisk-psykologiske tenesta skal sørgje for at det blir utarbeidd sakkunnig vurdering der lova krev det.»

PP-tjenesten har tosidige oppgaver; både utarbeide sakkyndig vurdering og bistå skolen, altså både individrettet og systemrettet arbeid. (Veileder) Det presenteres fire forventninger til PP-tjenesten for å tydeliggjøre mandatet og oppgavene til tjenesten:

- PP-tjenesten er tilgjengelig og bidrar til helhet og sammenheng, arbeider forebyggende, bidrar til tidlig innsats i barnehage og skole og er faglig kompetent tjeneste i alle kommuner og fylkeskommuner

Til disse rådgivende forventningene er det knyttet flere tiltak som i sum innebærer økt veiledning, informasjon og kompetanseutvikling. Det blir også sagt noe om hva som kan gjøres for å bedre informasjon og samarbeid med foreldre og brukere. Et av forslagene er foreldreplakat, et tiltak for å gi helhetlig informasjon til foreldre til barn med behov for særskilt hjelp og støtte i opplæringen. (Meld. St. 18 (2010-2011) Læring og fellesskap)

En forskningsrapport beskriver situasjonen slik:

- PPT står i skvis mellom forventninger om å være "tettere på" lærere i skoler og barnehager for å gi råd og veiledning (systemrettet arbeid) og på den andre siden gjøre vurderinger av individuelle rettigheter om spesialundervisning som sakkyndig instans. Sistnevnte vinner kampen om PPTs arbeidstid. Det er satt få konkrete krav for hvordan PP-tjenesten skal gi råd- og veiledning. Standarder for PPTs systemrettede arbeidet vil og må til for å dreie PPTs prioriteringer av arbeidsoppgaver i denne retningen. Det vil si at PP-tjenestens arbeidsoppgaver og forventninger må konkretiseres og operasjonaliseres på dette området. Å styrke den forskningsbaserte kompetansen er en måte å sette standard for god praksis. (Nordlandsforskning Forskningsrapport Sluttevaluering av Faglig løft PPT)

Lokale føringer - status

Pedagogisk Psykologisk Tjeneste - PPT er organisert som et interkommunalt samarbeid mellom Fræna, Eide og Gjemnes kommuner og har et eget styre. Eide kommune er vertskommune, og har arbeidsgiveransvaret. Budsjettet vedtas av kommunestyrene i Fræna, Gjemnes og Eide. Det er vedtatt følgende mål (Budsjett 2013 Eide kommune):

- PPT skal sammen med det øvrige lokale hjelpeapparatet og andre instanser bidra til helhet og sammenheng i tiltak overfor barn og elever som trenger ekstra tilrettelegging og hjelp.
- PPT skal sammen med barnehage og skole arbeide forebyggende for å hindre at det oppstår særskilte problem knyttet til barn og elevers utvikling og læring.
- Få ned antall innmeldte saker.
- PPT skal sammen med barnehage og skole bidra til at det settes inn tiltak raskt når det avdekkes at barn og elever trenger ekstra tilrettelegging og hjelp.
- Bidra inn i utvikling av oppvekstsektoren i Eide kommune.

Organiseringen av PP-tjenesten må være på en slik måte at sakene kan utredes innen rimelig tid. Dersom dette ikke er tilfellet, er organiseringen av PP-tjenesten lovstridig. (Veileder)

Pedagogisk psykologisk tjeneste har 6,2 fagstillinger og 1 årsverk ledelse og merkantil. Det er to stillinger som arbeider med barnehage. (Årsmelding 2011-2012) PPT er ikke styrket for å møte utbyggingen i barnehagene. (Enhetsleder PPT)

3.4.2 Ulike andre tjenester

Resultatenhet Barn og oppvekst har ansvar for tjenester etter lov om helsetjenester i kommunene, lov om sosiale tjenester og lov om barneverntjenester. Resultatenheten har blant annet ansvar for skolehelsetjenesten. Eide kommune har helsestasjon for ungdom hvor helsesøster og lege er tilgjengelig. Ungdommen kan ta opp ulike problemstillinger. Eide kommune har en helsesøster som også er jordmor.

Tverrfaglig råd er en ressursgruppe som ser barn og ungdom som en del av en helhet, og skal hindre at folk blir kasterballe i systemet. Det er et mål å være lett tilgjengelige. Tverrfaglig råd tilbyr konsultasjon, drøfting av enkeltsaker, veiledning, gjensidig tverrfaglig drøfting, hjelp til å føre saka videre, slik at tiltak kan bli satt i gang. Foreldre/foresatte/ungdom, ansatte i barnehager, skoler eller andre offentlige instanser kan ta kontakt. Tverrfaglig Råd blir brukt i bekymringssaker, noe avhengig av kompetansen ved enhetene.

Koordinerende enhet

Alle kommuner skal ha en koordinerende enhet for habilitering og rehabilitering. Eide kommune har valgt å etablere det som et team bestående av: enhetsleder Barn og oppvekst (leder), fagleder NAV- psykiatri, fagsjef oppvekst, enhetsleder hjemmetjenesten.

Søknaden om individuell plan fremmes for og vurderes av Koordinerende team, som skal kvalitetssikre samordning og samhandling for brukere med behov for langvarige og sammensatte tjenester.

Det er videre samarbeid med barnevernet. Bekymringsmeldinger skal blant annet sendes til barnevernet. Barneverntjenesten i Eide kommune skal omorganiseres. Det er inngått avtale med Molde kommune som blir vertskommune for tjenesten

Fastlege tas kontakt med via foresatte dersom det for eksempel er behov for uttalelse omkring et barns helse. Dette gjøres også via foresatte til spesialist på barnets helse (for eksempel skriv om diabetes og opplæring omkring dette til personalet.)

Eide kommune etablerte frisklivssentral våren 2013. (Helsedirektoratet)

3.5 Innspill

Organisering

Noen trekker fram at en har komme langt når det gjelder organisering av tiltak, og at selv om rammevilkårene er en begrensning er en i stand til å tilfredsstille kravene om tilpasninger. Samtidig er det fokus på forbedringsområder når det gjelder organiseringen:

- Behovet for spesialpedagogisk team/ressursteam blir understreket. Team kan settes sammen på ulike måter. Det blir blant annet foreslått at rektor, inspektør, spesialpedagog, PPT og skolehelsetjenesten bør inngå i et slikt team. Slike team kan så være første instans når lærerne har problemstillinger (anonymt) og kunne gi råd og veiledning. Det blir understreket at rektors rolle er viktig for å sikre myndighet til å

sette i verk nødvendige tiltak. Et slikt team kan også være viktig i forhold til å diskutere hva som er spesialundervisning, og når tilpasset undervisning kan være tilstrekkelig.

- Fleksibel ressursbruk må til, og bare det å kunne sette inn små ressurser kan være viktig (som lesekurs), og det kan være aktuelt med intensive opplegg for kortere perioder.
- Det er forslag om flere spesialpedagoger, egen stilling i barnehagen, fast dag for helsesøster i barnehagen. Det blir blant annet nevnt at gruppetimer ikke fungerer så godt for små barn.

Enhetsleder for PPT deltar på rådmannens ledermøter. Dette blir sett på som positivt, selv om det kan være kapasitetsproblem knyttet til å delta. Det blir vist til økning av etterspørsel med fokus på psykisk helse til barn og unge. Behovet for kommunepsykolog blir understreket, for eksempel som en felles stilling for flere.

Samarbeidspartnere

Det blir av flere understreket at det er god kontakt med samarbeidspartnere som helsestasjon, tverrfaglig råd, fastlege og ledelse for enhet »Barn og oppvekst», og at man kan rådføre seg anonymt både med helsesøster, Tverrfaglig Råd, PPT og barnevern. Det blir pekt på at det er ønskelig med mer samarbeid med helsestasjonen, «noe det ikke er ressurser til nå».

PPT er sentral når det gjelder veiledning. Det blir pekt på at PPT har økt bevissthet omkring arbeid på systemnivå. Det blir vist til at oppmeldingsrutinene som er laget av PPT, blir brukt, og at PPT kan veilede på systemnivå (hjelp oss å se på organiseringen vår, observere barnegruppene og gi råd). Det blir videre påpekt at PPT har kjennskap til andre kommuner og kan gi tips: «Vi trenger trygghet for at barnet virkelig får det de har krav på, derfor er det ofte at vi ønsker PPT inn for å se.» I tillegg til PPT hentes også hjelp fra Tøndergård og andre faginstanser avhengig av sak.

Mange peker på at de ikke får tilstrekkelig veiledning fra PPT:

- Vi har behov for at for eksempel PPT kan observere det totale tiltaket og gi flere tilbakemeldinger på systemnivå og ikke bare på det enkelte barnets nivå.
- Vi er veldig fornøyd med vår kontaktperson på PPT, men det er for mange saker. Det skulle vært flere pedagoger.
- Vi bruker PPT, med høyt utdannede pedagoger, til veiledning på barn vi melder til dem. Men vi kan ønske oss et enda tettere samarbeid med PPT, eks. et fast møte en gang pr. mnd. for å diskutere saker, eksempelvis anonyme saker der vi er usikre, for forebygging.
- PP-tjenesten følger oss godt opp på individnivå, men kunne gjerne sett mer på systemnivå.
- PPT har ikke nok tid til veiledning. Det er en kontaktperson pr skole, men det er store skoler. Blir man kjent, kan man veilede på en annen måte.

Behovet for veiledning/støtte fra overordnet ledelse blir også trukket fram:

- Savner også støtte og veiledning fra overordna ledelse på hvordan håndtere barn/ elever med så spesielle behov der enheten ikke klarer å gi et kvalitativt godt tilbud. Min rolle som enhetsleder blir satt på prøve; lojaliteten til økonomi kontra lojaliteten til barnets beste.
- Det er også viktig at ledelsen i kommunen skjønner hvordan små barn utvikler seg, og hvordan barnehagene er organiserte når disse ressursene skal fordeles.

Samarbeid – kollegaveiledning:

- Det kunne gjerne vært mer kollegaveiledning. Vi har mye å lære av å høre på hvordan andre barnehager driver.
- Gjennom RO-prosjektet har vi fått til et mye bedre samarbeid med skolene. Respekten for hverandre, for kunnskap og forskjeller, kan kanskje bli enda bedre?

Det blir trukket fram at også pedagogiske ledere bør delta i samarbeid/kollegaveiledning blant annet for å veilede hverandre på barn med spesielle behov.

3.6 Vurdering og anbefaling

Eide kommune har en organisering og en lederstruktur som legger til rette for dialog og samarbeid på tvers av enheter noe som er viktig i forhold til å følge opp barn med spesielle behov. Dette gjelder i første rekke på ledernivå. Rollen som fagsjef oppvekst er avklart gjennom stillingsbeskrivelse med oppgaver og fullmakter.

Det er signal om at det er ønskelig med veiledning både fra skoleeier og PP-tjenesten. PP-tjenesten har ikke kapasitet til å ivareta veilederrollen i tilstrekkelig grad. Kommunen har også et veiledningsansvar. Det kan være behov for å se på hvordan dette kan ivaretas. Dette kan også delvis bli ivaretatt gjennom kollegaveiledning på ulike nivå.

Gjennom blant annet OU-prosjektet legger kommunen til rette for utvikling og fellesskap. Barnehagene og skolene har felles ledermøte. Dette kan bidra til bedre veiledning og samarbeid mellom rådmannsnivå/fagsjef oppvekst og enhetene, og mellom enhetene.

Spesialpedagog for barnehagene rapporterer til fagsjef oppvekst og skal dekke behovet i alle barnehagene. Behovet for bedre organisering av det spesialpedagogiske arbeidet blir etterlyst generelt. Det kan være behov for å se nærmere på dette, også samarbeide på tvers av enhetene.

Kommunen har rollen både som barnehageeier og barnehagemyndighet. Fagsjef oppvekst er fagleder og myndighetsutøver (sammen med rådmannen). Det er fokus på om oppgaven som myndighetsutøver og tilsynsfører bør holdes mer atskilt fra oppgaven som eier/tjenesteproducent av hensyn til rettsikkerhet og legitimitet. Regjeringen vil ta sikte på at ansvaret for å føre tilsyn med enkeltbarnehager etter barnehageloven overføres fra kommunen til Fylkesmannen. (Meld. St. 24 (2012–2013) Framtidens barnehage)

Enhetslederne har et samlet ansvar for fag, personal og økonomi. Fagsjef oppvekst har fått delegert et ansvar for fag med beslutningsmyndighet (og noe budsjettansvar), mens rådmannen har et hovedansvar for personal og økonomi når det gjelder oppfølgingen av enhetslederne. Dette krever et nært samarbeid mellom rådmann og fagsjef oppvekst for å sikre en helhetlig styring. Det er lagt til rette for dette, blant annet gjennom etablering av strategisk ledergruppe.

Anbefaling

- Kommunen bør vurdere hvordan de kan legge til rette for at PP-tjenesten i større grad skal kunne ivareta veilederrollen jf. lovkrav.
- Kommunen bør vurdere organiseringen av det spesialpedagogiske tilbudet, både internt i enhetene og på tvers av enhetene.

4 Tilstrekkelig virkemidler - kompetanse

4.1 Problemstilling

Problemstilling

Hvordan er kompetansen til ansatte innenfor området?
(Vi vil her ha fokus på kompetansen i barnehage og skole.)

4.2 Overordna føringer

Det blir i lovverk og forskrifter stilt krav til kompetanse, blant annet:

Opplæringslova stiller kompetansekrav til undervisningspersonell og krav til kompetanseutvikling (Opplæringslova – personalet § 10-1 og 10-8). Den som blir ansatt skal ha relevant faglig og pedagogisk kompetanse, og skoleeier har ansvar for nødvendig kompetanseutvikling. De konkrete kompetansekravene for undervisningspersonell utdypes i Forskrift til opplæringslova. Det er vedtatt en skjerping av kravet til kompetanse fra 2014. (Utdanningsdepartementet) Fra nasjonalt hold blir betydningen av lærerens kompetanse inklusiv etter- og videreutdanning understreket:

Kompetansen til lærarane er den enkeltfaktoren som har mest å seie for læringa til elevane dersom ein ser bort frå den sosiale bakgrunnen deira. (Statsbudsjettet)

Det er en nasjonal Strategi for videreutdanning av lærere som er eit spleiselag mellom stat, kommune og lærer.

Barnehagelova stiller kompetansekrav til både styrer (§17) og pedagogisk leder:

- Pedagogiske ledere må ha utdanning som førskolelærer. Likeverdig med førskolelærerutdanning er annen treårig pedagogisk utdanning på høghskolenivå med videreutdanning i barnehagepedagogikk. Barnehageloven § 18

(Kommunen kan gi dispensasjon fra utdanningskravet i første ledd. Kommunens vedtak kan påklages til fylkesmannen.)

(Regjeringen vil arbeide for å oppfylle dagens pedagognorm og øke andelen ansatte med relevant utdanning. Spørsmålet om å øke kravet til pedagogisk bemanning kan vurderes på lengre sikt, når barnehagene har fått tilstrekkelig kvalifisert personale til å oppfylle dagens regelverk. Regjeringen vil videre vurdere å fjerne dagens mulighet til å innvilge varig dispensasjon fra utdanningskravet til pedagogisk leder og styrer. Meld. St. 24 (2012–2013) Framtidens barnehage)

Det er de samme formelle kravene til lærerkompetanse for spesialundervisning i grunnskole og videregående opplæring som for den ordinære opplæringen. Dette følger av opplæringsloven § 10-1 og kapittel 14 i forskrift til opplæringsloven. En assistent vil i enkelte tilfeller kunne bistå læreren i forbindelse med spesialundervisningen. (Veileder)

4.3 Lokale føringer

Eide kommune har følgende mål: **Tilstandsrapport 2010/2011**

Formalkompetanse og kompetansebehov. Lokale mål:

- Utvikle kompetansen på hver enkelt skole i tråd med oppsatte mål, utfordringer og behov.
- All undervisning i Eideskolen skal foretas av kvalifisert personale
- Utvikle plan for rekruttering av pedagogisk personale

Faglig veiledning (tilstandsrapporten)

- Eide kommune skal ha lærere med rett kompetanse for å kunne gi god faglig veiledning til sine elever. (også under læringsmiljø)

Budsjett 2013 – Økonomiplan 2013-2016

Styringssignal for oppvekstsektoren i Eide kommune.

Under punktet forsvarlig system for kvalitetsvurdering (blant annet):

- Hver enhet skal utarbeide lokal kompetanseplan med frist 31.01 hvert år.
- Tilrettelegging for kompetanseheving i skole og barnehage.

Kompetanseplanen som skal rulleres hvert år, inngår i kommunens styringshjul.

Det går videre fram av budsjettet at alle ansatte i Eideskolen må ha fokus på **lesing som grunnleggende ferdighet i alle fag**. Fagsjef oppvekst får i oppdrag å utarbeide en handlingsplan for tiltak som settes inn gjennom Samarbeidsutvalgene ved den enkelte skole.

Det er følgende føringer i budsjettet knytte til vikarbruk:

- «Vikar for sykemeldte under 16 dager tas ikke inn med mindre det er fare for liv og helse, eller at det er åpenbart at det er uforsvarlig å ikke gjøre dette. Omfordeling/annen bruk av personalet på tvers av avdelinger/klasser og enheter må vurderes først. Det skal være kontrollert tilsetningsadgang.»

Kommunestyret vedtok 13.12.2012 blant annet følgende under sak om **Driftsbudsjettet**:

- Rådmannen skal utrede muligheten for å opprette vikarpool med fast ansatte som er kvalifisert for å dekke opp fravær for undervisningspersonell. Barnehagepersonell og innenfor pleie.

Kompetansenettverk

Romsdalskommuner har etablert nettverk for kompetanseutvikling der Eide kommune er med. Samarbeidet omfatter både skole, barnehage og PPT. ([Kunnskapsnett Romsdal](#))

4.4 Status

De 10 siste årene har andelen av de totale lærerårsverkene på nasjonalt nivå som ble utført av lærere med godkjent kompetanse, vært stabilt over 94 prosent. ([Utdanningsspeilet 2012](#) Utdanningsdirektoratet). Andel årstimer til undervisning gitt av undervisningspersonale med godkjent utdanning er 93,4 prosent i Eide kommune jf. tabell 4.1 (Vikartimer blir ikke telt med her.)

Tabell 4.1 Undervisningspersonale med godkjent utdanning Eide kommune

Indikator og nøkkeltall	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13
Andel årstimer til undervisning gitt av undervisningspersonale med godkjent utdanning (skoleporten)	96,3	92,3	93,5	95	93,4

Det går fram av tabell 4.2 at det er høyest andel uten godkjent kompetanse på de laveste trinnene jf. tabell 4.2

Tabell 4.2 Årsverk med og uten godkjent kompetanse fordelt på trinn – Eide kommune

	1-4 trinn	5-7 trinn	8-10 trinn	I alt
Med godkjent kompetanse i det de underviser i	15,21	10,35	11,55	37,11
Uten godkjent kompetanse	1,85	0,16	0,61	2,62
I alt	17,06	10,51	12,16	39,73

[GSI](#) Grunnskolens informasjonssystem

Eideskolen har et relativt ungt personale jf. tabell 4.3. Gjennomsnittsalderen er 43 år. Dette viser at rekrutteringsbehovet ikke nødvendigvis blir veldig stort i årene som kommer. Skolene har hatt noen utfordringer med å rekruttere kvalifisert personale de siste årene. Andel lærer med godkjent utdanning er noe lavere enn kostragruppe 2 og Møre og Romsdal. Målet er at all undervisning skal foretas av kvalifisert personale. (Tilstandsrapporten 2011/2012)

Tabell 4.3 Andel lærere etter alder

	Eide	Kommune g 2	Møre og Romsdal	Landet
40 år og yngre	51,6	40,4	39,5	44,1
50 år og eldre	24,2	37,7	39,9	34,1
60 år og eldre	6,5	13,6	14,6	11,9

(KOSTRA - 2011)

I 2011–2012 hadde 4,1 prosent av elevene enkeltvedtak om spesialundervisning som omfattet timer med assistent. Dette er en økning på 4 prosent i forhold til 2009–2010. Det betyr at knapt halvparten av elevene med enkeltvedtak om spesialundervisning også fikk tildelt timer med assistent. (Utdanningsspeilet.) Eide kommune har en høyre andel **assistentårsverk** enn landet ellers jf. tabell 4.4.

Tabell 4.4 Årsverk – undervisningspersonale og assistentårsverk.

Indikator og nøkkeltall	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13
Årsverk for undervisningspersonale, Eide	41,9	43,8	41,7	45,3	44,6
Antall assistentårsverk i undervisningen, Eide	10	7	12	10	10
Assistentårsverk per hundre lærerårsverk, Landet	12,8	13,3	14,6	14,8	14,2
Assistentårsverk per hundre lærerårsverk, Eide	23,3	16,7	29	22,8	23,3

Skoleporten

Eide kommune har noe lavere andel ansatte med førskolelærerutdanning enn kommunegruppe 2, fylket og landet, men en høyere andel for annen fagutdanning/annen pedagogisk utdanning jf. tabell 4.5.

Tabell 4.5 Ansatte i barnehage

2011	Eide	Kommune g 2	Møre og Romsdal	Landet
Andel ansatte med førskolelærerutdanning	21,4	29,1	28,5	32,4
Andel assistenter med førskolelærerutdanning, fagutdanning, eller annen pedagogisk utdanning	40,6	35,2	27,3	25,1
Andel styrere og pedagogiske ledere med godkjent førskolelærerutdanning	75,0	81,7	85,0	82,1
Andel styrere med annen pedagogisk utdanning	40,0	11,6	6,1	7,3
Andel pedagogiske ledere med annen pedagogisk utdanning	-	5,8	5,8	4,7

(KOSTRA)

Spesialpedagogisk kompetanse m.m.

Den spesialpedagogiske kompetansen er for lav ved alle skolene. Personer med spesialpedagogisk kompetanse blir prioritert ved rekruttering, og ansatte blir oppfordra til å ta videreutdanning i spesialpedagogikk. (betalt av arbeidsgiver) Det er både vanskelig å rekruttere og få ansatte til å ta videreutdanning. Den spesialpedagogiske kompetansen er prioritert i kommunens utkast til kompetanseplan. Kortere kurs innenfor f.eks. autisme, ADHD o.l. blir gjennomført.

Det er også førskolelærer med førsteavdeling spesialpedagogikk. Elles har kommunen en felles spesialpedagog som tar undervisningen med barn som har spesielle behov i barnehage. Det er videre assistenter uten faglig bakgrunn, men med lang barnehageerfaring, barne- og ungdomsarbeidere, barnepleiere, vernepleier.

Etter- og videreutdanning

Tre lærere skal på etter- og videreutdanning til høsten. Regionalt-PPT (samarbeid via Kunnskapsnett Romsdal) skal prioritere kompetanseheving knyttet til de to siste årene i barnehage og de to første årene i barneskole. (fokus blant annet adferd, oppmerksomhet) Det går fram av sak 13/33 (18.4.2013) at formannskapet/rådmannen vil prioritere etter- og videreutdanning for ansatte i skole og barnehage i budsjett 2014. (Innstilling til kommunestyret)

4.5 Innspill

Flere melder at det er mangel på folk med spesialpedagogisk utdanning. Noen har håp om å rekruttere i ledige stillinger, andre har ikke økonomiske ressurser til å søke etter flere ansatte. Det blir pekt på at små enheter er mer sårbare på dette området.

Erfaringskompetanse blir trukket fram:

- «Personalet har hatt mange barn med spesielle behov opp gjennom tiden så vi har utviklet en svært god kompetanse på å tilrettelegge omkring barnet og på å lete opp tiltak, bøker osv. på internett.»

Særlige utfordringer:

- Utfordringen er når barn/ elever har så spesielle behov (flere diagnoser av sammensatt art) at enheten ikke klarer å gi et tilbud med god nok kompetanse.
- Assistenter kan bli satt til undervisning, selv om det blir sagt det skal være lærere som står for undervisningen.
- Vikarsituasjonen er vanskelig, men vi bruker lite eksterne vikarer og har gode prosedyrer og lojale medarbeidere på huset (deltidsansatte utvider dagen, vurderer om det er mange barn som er borte, hjelper hverandre). Vi bruker ikke assistenter til barn med spesielle behov som vikarer. Det er «ulovlig» hos oss, og vi klarer å gjennomføre dette til tross for stort sykefravær, spesielt siste år.

4.6 Vurdering og anbefaling

Vurdering

Eide kommune har stor fokus på kompetanse, og dette blir tatt opp i ulike sammenhenger jf krav om årlig kompetanseplan som grunnlag for etter- og videreutdanning og rekruttering. Det blir gitt midler til etter- og videreutdanning. Kunnskapsnett Romsdal er også en ressurs for kommunen.

Eide kommune mangler spesialpedagogisk kompetanse og har særlige utfordringer knyttet til rekruttering. Dette ser ut til å være en felles problemstilling som kanskje bør løftes opp og håndteres i fellesskap.

Eide kommune har høyere andel assistenter enn landet samlet. Assistenter har en viktig rolle og vil kunne ha god erfaringskompetanse. Det kan likevel være grunn for å vurdere bruken av assistenter, og opplegget rundt bruken av assistenter (veiledning etc.).

Anbefaling

- Eide kommune bør vurdere andel assistenter i forhold til fagutdanna personale, og opplegget rundt bruken av assistenter (veiledning etc.).
- Eide kommune bør fortsatt prioritere ulike tiltak for å sikre tilstrekkelig spesialpedagogisk kompetanse. (rekruttering, organisatoriske tiltak etc.)

5 Tilstrekkelig virkemidler – ressurser

5.1 Problemstilling

Problemstilling

- Hvor store ressurser bruker kommunen på barnehage og skole, og til hjelpetiltak/spesialundervisning i barnehage og skole?

5.2 Ressurssituasjonen generelt

Skolene/barnehagene er egne resultatenheter med budsjettansvar innenfor gitte rammer. Når det gjelder spesialundervisning m.m. er det følgende opplegg:

- **Spesialundervisning i skolen:** Skolene har ansvar for å dekke dette innenfor egen ramme. I ekstraordinære tilfeller har rammene til skolen blitt styrket. Dette gjelder særlig ressurskrevende brukere. Disse behovene og tiltakene må skolene melde i forbindelse med budsjettprosessen.
- **Spesialpedagogisk hjelp etter opplæringslovens § 5-7 i Barnehagen:** Dette dekkes av fagsjef oppvekst.
- **Styrkingsmidler etter barnehageloven:** 2 søknader fra barnehagene i året. Dekkes av fagsjef oppvekst. Enhetslederne for de 4 barnehagene kommer sammen med fagsjef oppvekst i møte for å fordele ressurser på best mulig måte.
- **Elever ved Tøndergård skole** belastes fra 2013 den skolen eleven opprinnelig tilhører. (Skolene får midler tilsvarende dagens utgifter.)

Det går fram av Budsjett 2013 at hovedutfordringen til Eide kommune i økonomiplanperioden er å tilpasse driftsnivået etter driftsinntektene. Eide kommune er i stand til å videreføre driftsnivået fra 2012 til 2013. Driftsrammene til resultatenheterne er basert på tre ting:

- Innsendte behov fra resultatenheterne
- Budsjett 2012
- Prognose regnskap per 31.12.12 + Regnskapstall fra 31.8.12 (2.tertial).

De tre momentene er vurdert av rådmannen i strategisk gruppe, utvidet med regnskapssjef og regnskapskonsulent. Denne prosessen har ført frem til ny evaluert ramme for 2013.

Rådmannen opplyser at det for skole/barnehage har vært en liten reduksjon av rammene. På bakgrunn av innsendte behov ble det gjort en skjønnsmessig omfordeling mellom enhetene. Rådmannen oppsummerer situasjonen med at «alle har det knapt».

Driftsrammen for fagsjef oppvekst/pedagogisk rådgiver omhandler blant annet spesialpedagogiske tiltak etter opplæringslovens §§5-7, styrkingsmidler etter barnehageloven. Utgifter til barn som går i barnehage i andre kommuner blir dekt over denne budsjettposten.

Det går fram av **Årsmelding 2011** at «oppvekst» hadde et merforbruk på 1,885 mill. kroner derav pedagogisk rådgiver 1,547, mindreforbruket var 0,684, netto 1,201. 2012 mill. kroner. Det går fram av **Årsmelding 2012** at ansvarsområdet pedagogisk rådgiver også i 2012 hadde et merforbruk på 1,5 millioner kroner. Samlet hadde kommunen et merforbruk på 8,4 millioner kroner. Lyngstad oppvekstsenter hadde et mindreforbruk i 2012, ellers hadde alle enhetene innenfor barnehage/skole et merforbruk. Samlet merforbruk var 2,2 millioner kroner utenom «pedagogisk rådgiver».

Det er ingen samlet rapportering for skole/barnehagene i årsrapporten. Det blir rapport på enhetsnivå. Enhetene peker blant annet på følgende utfordringer 2011:

- God barnehage innenfor lovens rammer med de midler de har.
- Holde budsjettet – god nok voksentetthet for å sikre kvalitet og sikkerhet.
- God kvalitet med knappe økonomiske rammer. Det er viktig med «nok folk på jobb»
- Økonomiske ressurser til elever med ekstra hjelpebehov er en økonomisk utfordring. Det er ønske om ekstra ressurser ut over rammen.
- Redusert kvalitet, voksentetthet, vikarbruk og innkjøp til under smertegrensen for å komme i balanse. Stor slitasje på personalet.
- Økning i antall elever med spesialundervisning og mindre ressurser til deling av grupper.

Enhetene skisserer blant annet følgende utfordringer i årsrapport 2012:

- Den økonomiske rammen er ca. 200 000 kr for lav.

- Gitte rammer var umulig å holde hvis vi skal holde personalnormen på 3 årsverk pr avdeling, og samtidig drive en forsvarlig drift.
- Få tildelt en tilstrekkelig økonomisk ramme.
- Ivareta elever med rett til spesialundervisning etter lovverket.
- Bruk av spesialpedagogiske tiltak og styrking for barn med nedsatt funksjonsevne har økt sterkt de siste årene.

Under rådmannens kommentar på side 2 blir det under spesialpedagogisk undervisning vist til merforbruk på kr 1,514 mill. under ansvarsområde pedagogisk rådgiver. Rådmannen vil iverksette tiltak og utfordre PPT til økt samhandling.

Tilstandsrapporten omtaler de økonomiske rammevilkårene slik:

«De økonomiske rammevilkårene for grunnskolen i Eide kommune ligger omtrent på samme nivå som andre kommuner i kostragruppe 2. Tallene viser at årstimetallet for undervisning har steget fra 2010/11 til 2011/2012. For undervisningspersonell utgjør dette 3,6 årsverk. Eideskolen har også en økt bruk av assistenter. Til sammen er det nå 8,3 årsverk med ansatte assistenter i Eideskolen.»

5.3 Driftsutgifter

Skole

Det er på landsbasis store variasjoner i driftsutgifter per elev. 71 prosent av kommunene bruker mellom 80 000 og 120 000 kroner per elev, mens hele 88 prosent av elevene går på skole i disse kommunene. Årsakene til at kostnadene varierer kraftig mellom kommunene, er mange og sammensatte. (prioriteringer, bosettingsmønster, kommunestørrelse, antall elever, andel med innvandrerbakgrunn) (Utdanningsspeilet 2012 s. 27 fra Utdanningsdirektoratet)

Eide kommune brukte noe mindre ressurser (netto driftsutgifter) pr innbygger 6-15 år enn andre kommuner i samme kommunegruppe i årene 2009, 2010, 2011 og 2012. Kommunen bruker mer enn gjennomsnitt for Møre og Romsdal og landet, jf. Tabell 5.1.

Tabell 5.1 Netto driftsutgifter i grunnskolen pr innbygger 6-15 år

	Eide	Kommune g 2	Møre og Romsdal	Landet
2012*	105 261	112 622	98 600	95 470
2011	95 631	105 524	93 878	92 213
2010	92 947	101 903	90 422	89 032
2009	89 064	96 353	85 473	83 635

KOSTRA (tall for konsern) * Foreløpige tall

Barnehage

Eide kommune bruker mindre enn både andre kommuner i kommunegruppe 2, Møre og Romsdal og landet i 2012 jf. tabell 5.2.

Tabell 5.2 Netto driftsutgifter, barnehage, pr innbygger 1-5 år, konsern

	Eide	Kommune g 2	Møre og Romsdal	Landet
2012	112 329	113 086	116 048	115 087
2011	102 442	102 208	107 039	108 136

KOSTRA (tall for konsern) (finansieringssystemet lagt om fra 2011 – tidligere år er derfor ikke tatt med).

Eide kommune ligger over kommunegruppe 2, Møre og Romsdal og landet når det gjelder brutto driftsutgifter per barn som får ekstra ressurser jf. tabell 5.3.

Tabell 5.3 Brutto driftsutgifter per barn som får ekstra ressurser (minoritetsspråklige inkludert)

	Eide	Kommune g 2	Møre og Romsdal	Landet
2012*	120 960	70 332	69 761	82 093
2011	94 235	60 540	65 408	55 659
2010	75 811	61 228	67 670	55 427
2009	129 333	60 209	75 617	55 708

KOSTRA (tall for konsern) (* foreløpige tall)

Styringsmidler/ekstra ressurser til barn i barnehage er ingen individuell rettighet. Det er hele barnehagen som får ressursene.

Barn med ekstra ressurser i barnehagen – nasjonalt

Brutto driftsutgifter per barn uten de minoritetsspråklige som får ekstra ressurser, var i 2011 i underkant av 400 000 kr. Om lag 9 pst. av kommunenes korrigerte brutto driftsutgifter til barnehagesektoren brukes nå til ekstra ressurser. Barnehage - KS – nøkkeltallsrapport. Det er stor variasjon mellom kommunene når det gjelder hvor mange av barna som får ekstra ressurser. (Det er heller ikke data som kan si noe nærmere om forskjellene mellom kommunene skyldes ulikt behov eller ulik praksis for å tildele slike ressurser.)

5.4 Lærertetthet – bemanning

5.4.1 Lærertetthet – gruppestørrelse - skole

Et mye brukt mål for ressursbruken per elev er lærertettheten per elev som måler hvor mye lærerressurser som brukes på en elev i gjennomsnitt. Interessen for lærertetthet har bakgrunn i en forventet sammenheng mellom lærerens tid til hver enkelt elev og elevenes læringsresultater. Det blir også fremhevet at høy lærertetthet kan bedre arbeidssituasjonen for lærerne og gjøre det enklere å legge til rette for kontinuerlig etter- og videreutdanning uten at det går for mye ut over opplæringen av elevene.

Verken nasjonale eller internasjonale studier viser entydige resultater når det gjelder sammenhengen mellom lærertetthet og lærerresultater. (Utdanningsspeilet). Noen peker på at det er en positiv sammenheng mellom klassestørrelse og læringsutbytte på de laveste klassetrinnene, og at det særlig for de svakeste elevene er viktig med små klasser. (Utdanningsforbundet) Kunnskapsdepartementet viser til at ulike former for ressurser må samvirke for å oppnå gode resultater, slik som lærertetthet, lærerens kompetanse, organisatoriske forhold, pedagogikk, skolekultur og stabilitet. Vi viser her også til sak til formannskapet om vurdering av maks antall elever på 20 i grupper/klasse. (sak 13/33)

Det er ingen nasjonal bestemt norm for lærertetthet, men det er krav om forsvarlighet i opplæringsloven. (Opplæringslova § 8.2) Forslaget vedrørende nasjonal bestemmelse om lærertetthet i grunnskolen er ikke ferdigbehandlet av departementet. (Høringsnotat 3. oktober 2010)

Spesialundervisning og språkopplæring for språklig minoriteter kan utløse ekstra læretimer. Dessuten må lærerdekningen være tilstrekkelig for å kunne dekke innholdet i læreplanene og den fastsatte fag- og timefordelingen. (Fag og timefordeling)

Lærertimene kan gå både til ordinær undervisning og til ulike former for individuell tilrettelegging. (spesialundervisning, språkopplæring etc.) Gjennomsnittlig antall elever per lærer i en gjennomsnittlig undervisningssituasjon er 13,4 når alle undervisningstimer er medregnet (gruppestørrelse 1), og 16,9 når timer til særskilt norsk og spesialundervisning er ekskludert

(gruppestørrelse 2/ordinær undervisning). Gruppestørrelse er nesten uforandret fra 2010–2011 til 2011–2012. (Statsbudsjettet)

I 2009 ble det innført lovfestet krav (opplæringsloven § 1–3) om særlig høy lærertetthet på 1.–4. trinn i norsk og matematikk. Gruppestørrelsene for 1.–4. trinn er om lag uforandret fra 2008–2009 til 2011–2012 slik at effekten av denne lovendringen er lite sporbar på nasjonalt nivå. (Utdanningsspeilet 2012 fra Utdanningsdirektoratet)

Eide kommune - Lokale mål

Eide kommune har følgende mål for lærertetthet: (tilstandsrapporten)

- Eide kommune skal ha en lærertetthet på nivå med kommunegruppe 2

Kommunestyret vedtok 13.12.2012 blant annet følgende under sak om **Driftsbudsjettet**:

- Rådmannen skal utrede mulighetene og konsekvensene av å innføre et maks antall elever på 20 i grupper/klasser. (oppfølging i sak13/33 til formannskapet 18. april 2013)

Gruppestørrelsen for både gruppestørrelse 1 og ordinær undervisning har økt fra 2011/12 til 2012/13, jf. tabell 5.4. Gruppestørrelse 1-7 trinn var i 2012/2013 lavere enn for 8-10 trinn. Tabell 5.5 viser at gruppestørrelse for 1-4 trinn i Eide kommune er lavere enn for 5-7 trinn. Dette er en endring i forhold til tidligere år.

Tabell 5.4 Gruppe størrelse - Eide kommune

Indikator og nøkkeltall	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13
Lærertetthet 1.-7. trinn (Gruppestørrelse 1)	13,2	13	13,8	12,1	12,7
Lærertetthet 8.-10. trinn (Gruppestørrelse 1)	15,5	14	16,2	14,4	14,8
Lærertetthet i ordinær undervisning	15,8	16,3	17,0	15,3	16,6

Skoleporten

Tabell 5.5 Gjennomsnitt gruppestørrelse 2012

	Eide	K-2	Møre og Romsdal	Landet
1-4 trinn	11,5	11,1	12,6	13,3
5-7 trinn	14,4	11,3	12,2	13,0
8-10 trinn	14,8	12,5	14,2	14,7
1-10 trinn	13,3	11,6	13,0	13,7

(KOSTRA)

Eide kommune når ikke målet om å ha en lærertetthet på nivå med kommunegruppe 2, men ligger i 2012 på nivå med Møre og Romsdal og landet. Gruppestørrelsen for 1-4 trinn som har gått ned fra 2011 til 2012, og ligger omtrent på nivå med kommunegruppe 2.

Tabellen nedenfor viser at antall elever pr kontaktlærer er høyest på 5-7 trinn.

Tabell 5.6 Elever pr kontaktlærer 2012/13

	Gruppestørrelse	%-endring
1-4 trinn	16,8	0,7
5-7 trinn	20,9	4,6
8-10 trinn	11,3	0,3

Kommunal rapport GSI

Gruppestørrelse ordinær undervisning – utvikling over tid

Målt i ordinær undervisning ligger Eide under gjennomsnitt for landet og Møre og Romsdal men over snittet for Møre og Romsdal i 2012/2013 jf. tabell 5.7.

Tabell 5.7 Lærertetthet/gruppestørrelse i ordinær undervisning

	2007/ 2008	2008/ 2009	2009/ 2010	2010/ 2011	2011/ 2012	2012/2013
Landet	16,7	16,8	16,6	16,9	16,9	16,9
MogR	15,7	15,8	15,8	15,9	15,9	16,1
Eide	15,6	15,8	16,3	17,0	15,3	16,6

skoleporten

Fordi elever som mottar spesialundervisning og/eller særskilt norskopplæring ofte får slik opplæring alene eller i egne grupper, vil en beregnet gjennomsnittsstørrelse med utgangspunkt kun i ordinære timer i større grad speile den opplevde situasjonen i skolen for elever flest. (Høringsnotat 3. oktober 2010)

Lærertetthet - fordelt på skolene

Tabellen nedenfor viser at det er noen forskjeller mellom skolene både for gruppestørrelse 1 (inkludert spesialundervisning m.m.) og gruppestørrelse 2 (ordinær undervisning).

Tabell 5.8 Lærertetthet/gjennomsnitt gruppestørrelse

2011-12/2012-2013	Lærertetthet 1.-7. trinn **	Lærertetthet 8.-10 Trinn **	Lærertetthet ordinær undervisning ***	Elever per årsverk til undervisning 2011/12
Landet	12,9/13,0	14,4/14,4	16,9/16,9	12,1/12,2
MogR	12,2/12,3	14,0/14,1	15,9/16,1	11,7/11,7
Eide	12,1/12,7	14,4/14,8	15,3/16,6	11,8/12,1
Eide barneskole	13,3/13,2		14,7/15,6	13,3/13,3
Eide ungdoms skole		14,4/14,8	16,8/19,0	11,0/11,1
Lyngstad oppvekstsenter	11,1/12,0		16,9/16,9	11,2/11,9
Vevang oppvekstsenter	9,7/11,3		12,0/14,0	9,5/11,1

skoleporten * Årsverk til undervisning

** Gruppestørrelse 1: Lærertetthet beregnes med utgangspunkt i forholdet mellom elevtimer og lærertimer, og gir informasjon om størrelsen på undervisningsgruppen. Indikatoren inkluderer timer til spesialundervisning og timer til særskilt norskopplæring for språklige minoriteter.

** *Gruppestørrelse 2: Her er timer til spesialundervisning og til særskilt norskopplæring for språklige minoriteter tatt ut av både lærertimer og elevtimer i beregningen.

Spesialundervisning

Det meste av økningen i lærertimer til undervisning har gått til individuell tilrettelegging, slik at andelen lærertimer til ordinær undervisning fra 2001–2002 til 2011–2012 har falt fra 79 til 75 prosent. (resten går til spesialundervisning, morsmålsundervisning)

I 2011–2012 gikk 18,3 prosent av lærernes årstimer til undervisning til *spesialundervisning*. (landet). Siden 2002–2003 har andelen av lærernes årstimer som går til spesialundervisning, økt med 19 prosent. Samtidig som ressursbruken til spesialundervisning øker, reduseres antall læretimer per elev. I 2002–2003 var det i gjennomsnitt 153 årstimer per elev, mens i 2011–2012 hadde dette falt til 129 årstimer per elev som får spesialundervisning. Dette kan skyldes at spesialundervisningen blir gitt i større grupper, eller at timeomfanget hver enkelt elev blir tildelt, har blitt redusert. Halvparten av elevene som får spesialundervisning, får tildelt mellom 2 og 5 timer i uken med lærer. (Utdanningsspeilet 2012 fra Utdanningsdirektoratet)

I 2011/2012 gikk ca. 17 % av lærertimene til spesialundervisning i Eide kommune.

(Nøkkeltall kommunene Møre og Romsdal KS) I 2012/2013 gikk 23,5 % av årsverka til spesialundervisning og språkopplæring, derav 20,7 % til spesialundervisning. Norskopplæring og morsmålsopplæring utgjør en liten andel, størst i 1-4 trinn, jf. tabell 5.9 og 5.10.

Tabell 5.9 Læretimer/årstimer til undervisning 2012-2013 – Eide kommune

	1-4 trinn	5-7 trinn	8-10 trinn	I alt
I alt	12638	7786	7973	28397
Ordinær undervisning	9725	6057	5942	21724
Spesialundervisning og særskilt språkopplæring	2913	1729	2031	6673
% spesialundervisning/ Språkopplæring	23,0	22,2	25,5	23,5

GSI Grunnskolens informasjonssystem

Tabell 5.10 Spesialundervisning, norskopplæring, morsmålsopplæring – årsverk til undervisning 2012-2013

	1-4 trinn	5-7 trinn	8-10 trinn	I alt
Spesialundervisning/vedtak	3,04	2,33	2,84	8,21
Norskopplæring, vedtak	0,60	0	0,26	0,86
Morsmålsopplæring	0,29	0	0	0,29
I alt	3,93	2,33	3,10	9,36

GSI Grunnskolens informasjonssystem

5.4.2 Barnehage – gruppestørrelse - bemanning

Det finnes ingen årlig statistikk fra SSB på barnas gruppestørrelse, men tall for 2010 for utvalgte barnehager viser blant annet et gjennomsnitt på 12,4 barn for barn i grupper med småbarn (inntil tre år). Barnetilsynsundersøkelsen viser at mange små barn er i store barnegrupper. Det er også en tredel av de eldste barna som går i grupper med minst 19 barn. En annen undersøkelse fra 2009 viser at gruppen for småbarn varierer fra 11,5 til 16,5 barn, og at størrelsen på barnegruppene øker med barnehagens størrelse. Atferdssenteret konkluderer med at «smått er godt». I studien om barnehagebarns sosiale utvikling finner forskerne at det er en negativ sammenheng mellom gruppestørrelse og sosial kompetanse når barnet er tre år. (Regjeringen vil vurdere å innføre en bestemmelse i barnehageloven om at barn har rett til å tilhøre en barnegruppe, og vurdere å innføre en bestemmelse i barnehageloven om at barnegruppens størrelse skal være forsvarlig.) Meld. St. 24 (2012-2013) Framtidens barnehage

Voksenteitet

Voksenteitet – målt ved årsverk per barn – i kommunale barnehager har holdt seg stabil de senere årene etter en kraftig økning fra 2007-2009. Det er noen variasjoner mellom kommunene. Eide kommune ligger noe under landsgjennomsnittet jf. tabell 5.11.

Tabell 5.11 Voksenteitet – årsverk per barn – korrigert for alder i basisvirksomhet/ordinær drift ekskl. årsverk til barn med tilrettelagt behov.

	Eide	Landet
Årsverk pr barn	0,154	0,159

Nøkkeltall kommunene Møre og Romsdal KS

Barnehager Eide kommune. Antall avdelinger og antall plasser pr avdeling

	0-6 år	0-3 år	3-6 år
Svanviken	3 avd/18 plasser	1 avd/18 plasser	
Eide	2 avd/18 plasser	2 avd/9 plasser	1 avd/18 plasser
Vevang		1 avd/9 plasser	1 avd/18 plasser
Lyngstad *			

(Kilde: hjemmesiden) *Det går fram av hjemmesiden at det er to avdelinger, men Lyngstad har i praksis 1 avdeling med 36 plasser – såkalt avdelingsfri barnehage – 0-6 år – i følge fagsjef oppvekst.

Eide kommune har laget retningslinjer for ressurser i barnehagen. (Internkontroll for Eide kommune – revisjonsdato 10.01.2013 Barnehagelovens § 13, Forskrift om pedagogisk bemanning i barnehagen. Opplæringslovens § 5-3.) Ansvar for å gjennomføre rutinen: enhetsleder. Hensikt: Likeverdig behandling av barn i barnehagene

Grunnbemanning:

- Voksenressurs: 3 voksne pr. 9 plasser under 3 år og 3 voksne pr. 18 plasser over 3 år.
- I tillegg skal barnehagene til sammen ta opp 6 plasser ekstra jfr K-vedtak:
 - Svanviken barnehage: 2 plasser over 3 år, Eide barnehage: 2 plasser over 3 år
 - Vevang oppvekstsenter: 1 plass over 3 år, Lyngstad oppvekstsenter: 1 plass over 3 år.

Pedagogisk bemanning:

- 1 pedagogisk leder pr. 18 barn over 3 år, 1 pedagogisk leder pr. 9 barn under 3 år.

5.5 Innspill

En stiller spørsmål ved hva som er «nødvendige» ressurser. Når for eksempel barnet har en sakkyndig vurdering fra PPT som anbefaler ressurser på styrking etter barnehagelova (ekstra assistentressurs), får enheten tildelt dette. Flere trekker fram at ressursituasjonen er krevende:

- Budsjettrammer til barn med spesielle behov er knapp. Det er viktig at politikere ser dette og at det satses på tidlig innsats.
- Tilrådingene til assistentressurser etter Opplæringsloven er så små, og det blir lagt opp til at vi skal gjøre mye utenom, at vi får for lite tid til de andre barna. Ressursene som blir gitt etter Barnehageloven klarer ikke å dekke opp dette, og vi sliter med å få gjennomført alle planer. Mye av tiden går til praktisk arbeid og til all hjelp små barn trenger for å dekke primærbehovene som mat, søvn etc.
- Enheten har ikke nok ressurser til å imøtekomme PPT sine sakkyndige rapporter mht. spesialundervisning etter lovverket. Det mangler tilstrekkelig kompetanse blant de ansatte, og ressurser til å imøtekomme behovene som sakkyndig rapport etterspør.
- Som ansvarlig enhetsleder prøver en å gi et optimalt tilbud ut fra de ressursene en har, dette skjer svært ofte på bekostning av den ordinære undervisning, og mulighetene til å gi god tilrettelagt undervisningen blir dermed også svært redusert.
- Barnehagen må selv finne løsninger innenfor egne rekker slik at barnet får den hjelpen det trenger. (spesialpedagogen har for mye å gjøre)

Gruppestørrelse

- Det følger stor møtevirksomhet og mange referat som skal skrives for den pedagogiske lederen. Det er viktig at gruppestørrelsen, antall barn og antall personale samstemmer på en pedagogisk god måte.
- Det kan være mye ekstraarbeid for pedagogene (møter, testing, foreldresamarbeid osv) å gi barna med spesielle behov det de skal ha. Det innebærer at de må forlate gruppene. Vi jobber godt med barn som har spesielle behov, men voksentettheten er viktig for alle barn.

Vikarsituasjonen:

- Vikarsituasjonen er vanskelig, når det ikke finnes folk å ta av ved fravær.
- Utfordringen ligger i økonomi da vi ikke har ressurser i barnehagebudsjettet til å leie inn vikar så ofte som behovet er der. Vi avveier nøye dag for dag. En krevende prosess.

5.6 Vurdering og anbefaling

Økonomiske ressurser

Det er vanskelig å si noe om hva som er tilstrekkelig økonomiske ressurser. Dette er også et politisk spørsmål. Ser vi på ressursene i Eide kommune sammenliknet med andre kommuner bruker Eide kommune i gjennomsnitt mindre enn både kommunegruppe 2, Møre og Romsdal og landet for barnehagene og mindre enn kommunegruppe 2 for grunnskolene. I forhold til budsjettet har skolene og barnehagene samlet et merforbruk. Noen enheter melder om at det er utilstrekkelig økonomiske midler.

Rådmannen har lagt opp til en budsjettprosess med utgangspunkt i blant annet meldte behov. Dette ble så utgangspunkt for forslag til ny ramme for 2013. Det er i følge rådmannen lagt

opp til videreutvikling med tanke på mest mulig «riktig» fordeling av midler mellom enhetene.

Kommunen vil redusere omfanget av spesialundervisning og styrke grunnlaget for tilpasset opplæring i ordinær undervisning. (jf. 6.3) PPT har som målsetting å få ned antall innmeldte saker. Vel 20 % av årsverka går med til spesialundervisning.

Økt bruk av ressurser til spesialpedagogiske tiltak kan gå på bekostning av ordinær undervisning. Det kan være viktig å ha fokus på dette.

Det er på bakgrunn av innspill grunn til å tro at mer kan gis som tilpasset undervisning. Det er viktig å forsikre seg om en reduksjon av spesialpedagogiske tiltak, jf mål om dette, er faglig begrunnet ut fra elevens behov jf. lovkrav, videre at det er fleksibilitet og kompetanse nok til å lykkes med tilpasset undervisning. Vi viser til sak 13/33 til formannskapet (18.04.2013) der det er fokus på dette.

Kommunen, i samarbeid med PPT, bør vurdere å analysere nærmere utgiftene/tiltakene i forhold til behovet og ha fokus på hvilke tiltak som kan gi et best mulig tilbud til barna/elevne. Videre bør kommunen forsikre seg om at det er nok ressurser (kompetanse m.m.) til å følge opp enkeltvedtak på bakgrunn av PPT sine sakkyndige rapporter.

Bemanning

Eide kommune når ikke de mål som er satt for gruppestørrelse for skolene, men har en positiv utvikling, særlig for de minste trinnene. Dette er gjennomsnittstall, slik at det kan være behov for se nærmere på tilstanden ved de ulike enhetene.

Anbefaling

- Kommunen bør arbeide videre med fordeling av de økonomiske ressursene mellom enhetene og se samlet på ressursene til skole/barnehage og spesialpedagogiske tiltak slik det også er lagt opp til.
- Eide kommune bør vurdere hvilke virkemidler som skal til for å redusere omfanget av spesialundervisninga, og styrke den ordinære undervisningen samtidig som barn og ungdom sine rettigheter blir ivarettatt.

6 Rutiner for å oppdage, utrede og iverksette spesialpedagogiske tiltak

6.1 Problemstillinger

Problemstillinger

- Har barnehagen/skolen/kommunen gode rutiner for å oppdage og utrede behov for og iverksette spesialpedagogiske tiltak?
- Oppdager barnehagene og skolene barnas/elevens behov for spesialundervisning og andre hjelpebehov?
- Er grunnlaget for og oppfølgingen av spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning og andre hjelpetiltak godt dokumentert?
- Får barnehagebarna og elvene den spesialpedagogiske hjelpen de har krav på?

6.2 Overordna føringer

Opplæringslova § 1-3, stiller krav om tilpasset opplæring og tidlig innsats:

Opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven, lærlingen og lærekandidaten. På 1. til 4. årstrinn skal kommunen sørgje for at den tilpassa opplæringa i norsk eller samisk og matematikk mellom anna inneber særleg høg lærartettleik, og er særleg retta mot elevar med svak dugleik i lesing og rekning.

Tidlig innsats

Tidlig innsats må forstås som innsats på et tidlig tidspunkt i et barns liv, og tidlig inngripen når problemer oppstår eller avdekkes i førskolealder, i løpet av grunnopplæringen eller i voksen alder. (St meld nr 16 (2006-2007)) Det skal mobiliseres ekstra støtte med en gang det oppstår behov for det. Tidlig innsats vurderes som en nøkkel i regjeringens arbeid med å forbedre utdanningssystemets evne til å møte den enkeltes elevs behov gjennom å tilrettelegge opplæringen på en god måte. (Veileder spesialundervisning utdanningsdirektoratet)

For å nå målet om at alle elever som går ut av grunnskolen skal mestre grunnleggende ferdigheter som gjør dem i stand til å delta i videre utdanning og arbeidsliv, må skolen prioritere utvikling av grunnleggende ferdigheter tidlig. Tidlig innsats innebærer at det etableres en kultur for å gripe inn tidlig når problemer avdekkes. Kunnskapsdepartementet Det framgår av Statsbudsjettet at det har vært en økt satsing for å sikre at alle barn lærer å lese og regne i løpet av de første skoleårene. Fra høsten 2009 ble det innført en plikt for kommunene til tidlig innsats på 1.–4. trinn. Timetallet er utvidet. Fra 2010 er det tilbud om leksehjelp.

Kommunalt rapport viser til at hele 11,6 prosent av elevene får spesialundervisning i sitt siste år i grunnskolen, mot 4,3 prosent av skolestarterne: «Utviklingen er ikke i samsvar med politiske føringer om at innsatsen skal vris fra eldre til yngre elever. – Vi ønsker at innsatsen settes inn tidligere. Pedagogisk hjelp må settes inn så snart man har avdekket behov, gjerne alt i barnehagen, sier divisjonsdirektør Annemarie Bechmann Hansen i Utdanningsdirektoratet til Kommunal-Rapport.no. – Bare 2,3 prosent av barnehagebarna fikk spesialpedagogisk hjelp 2011, påpeker hun.»

Tilpasset opplæring

Alle elever i grunnskolen har rett til å få undervisning som er tilpasset deres evner og forutsetninger. Retten til tilpasset opplæring gjelder både de som trenger ekstra støtte for å få et tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen, og de elevene som har behov for ekstra utfordringer. (Utdanningsspeilet 2012) Paragraf 1-3 innebærer et generelt krav om at opplæringa skal tilpasses den enkelte elev. Dette gjelder ikke bestemte grupper. Ot.prp.nr.55 (2008-2009) presiserer at:

“ved all tilpassa opplæring vil det vere skoleeigaren som skal vurdere og vedta det nærmare innhaldet, ut frå det behovet som ligg føre”.

Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning:

Prinsippet om tilpasset opplæring gir ikke eleven rett til noen særskilt tilrettelegging, som for eksempel ene-undervisning eller logopedhjelp.

Det blir i Ot.prp.nr.55 (2008-2009) vist til at det for å oppfylle plikten til tilpasset opplæring og tidlig innsats er nødvendig å kjenne til elevenes faktiske ferdigheter og kunnskapsnivå, og at det er umulig å iverksette målrettede tiltak uten at kunnskaper og ferdigheter kartlegges.

Kartleggings-verktøy, eksempelvis elevvurdering og kartleggingsprøver, trekkes fram som viktige hjelpemidler i denne sammenheng. (Kartlegging i grunnskolen)

I St.meld. nr. 16 (2006-2007) omtales tilpasset opplæring slik:

Tilpasset opplæring kjennetegnes av variasjon i bruk av arbeidsoppgaver, lærestoff, arbeidsmåter, læremidler og variasjon i organisering av og intensitet i opplæringen. Tilpasset opplæring skal i all hovedsak skje innenfor rammen av fellesskapet, i klasser eller grupper, og på en måte som er håndterlig for lærerne og skolen, noe som blant annet innebærer en forsvarlig ressursituasjon.

Spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning

Det går fram av Opplæringslova § 5-1 at elever kan ha rett til spesialundervisning:

”Elever som ikkje har eller som ikkje kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett til spesialundervisning”

Spesialundervisning forutsetter enkeltvedtak, individualisert undervisning, planlagt og fulgt opp etter elevens behov. Før vedtak skal det ligge føre en sakkyndig vurdering av de behov eleven har for spesialundervisning, og hvilke opplæringstilbud som bør gis. (§ 5-3) Den sakkyndige vurderinga skal blant anna utrede og ta standpunkt til:

- Eleven sitt utbytte av det ordinære opplæringstilbudet. Lærevanskar hjå eleven og andre særlege forhold som er viktige for opplæringa. Realistiske opplæringsmål for eleven. Om ein kan hjelpe på dei vanskane eleven har innanfor det ordinære opplæringstilbudet. Kva for opplæring som gir eit forsvarleg opplæringstilbud

Eleven/foreldra kan kreve at skolen gjør undersøkelser. Undervisningspersonalet skal vurdere om en elev trenger spesialundervisning, og melde fra til rektor ved behov. Foreldre/eleven skal involveres, og tilbudet skal så langt råd er utformes i samarbeid med eleven og foreldra til eleven. Det skal legges vekt på deres syn (§ 5-4)

I samsvar med veileder (Utdanningsdirektoratet) bør følgende utredes og tas standpunkt til:

- Sen utvikling eller lærevansker hos barnet, og andre forhold som er viktige for barnets utvikling.
- Realistiske mål for barnets utvikling og læring.
- Hva slags spesialpedagogisk hjelp som vil gi barnet en forsvarlig utvikling.

Dagens rett innebærer at vurderingen må gjøres ut fra barnets behov og skal ikke sees i relasjon til barnehagens miljø, kompetansesammensetning og mulighet til tilrettelegging. (NOU 2012: 1 Til barnas beste)

Eleven som får spesialundervisning skal ha **individuell opplæringsplan**. Planen skal vise mål for og innholdet i opplæringa og hvordan den skal drives. Skolen skal hvert halvår utarbeide oversikt over den opplæringa eleven har fått, og en vurdering av utviklinga til eleven. (§ 5-5)

Dersom vedtaket avviker fra den sakkyndige vurderinga, skal grunngevinga for vedtaket blant anna vise hvorfor kommunen mener at eleven likevel får et opplæringstilbud som oppfyller retten etter § 5-1 eller § 5-7.

Spesialpedagogisk hjelp før opplæringspliktig alder – opplæringslova § 5-7

«Barn under opplæringspliktig alder som har særlege behov for spesialpedagogisk hjelp, har rett til slik hjelp. Hjelpa skal omfatte tilbud om foreldrerådgiving. Hjelpa kan knytast til barnehagar, skolar, sosiale og medisinske institusjonar og liknande, eller organiserast som eige tiltak. Hjelpa kan også givast av den pedagogisk-psykologiske tenesta eller av ein annan sakkunnig instans. For spesialpedagogisk hjelp gjeld § 5-4 andre og tredje leddet i lova. § 5-5 andre leddet i lova gjeld så langt det passar.»

Det er kommunen som skal oppfylle retten til spesialpedagogisk hjelp, herunder stille til rådighet de ressurser som er nødvendige for at kravene kan oppfylles. (opplæringslova §§ 13-1 og 13-10.) Kommunene organiserer sine forpliktelser på ulike måter.

Det er ingen nedre aldersgrense for rett til spesialpedagogisk hjelp. Retten gjelder uavhengig av om de går i barnehage eller ikke. Vilkåret for å få spesialpedagogisk hjelp er at barnet har et særlig behov for spesialpedagogisk hjelp. Hva som er et «særleg behov» er en skjønnsmessig vurdering som på mange måter ligner på vurderingen som foretas etter § 5-1 om spesialundervisning for elever. NOU 2012:1 Til barnas beste. Barn med særlige behov

Noen barn skal ha prioritet ved opptak:

§ 13. Barn med nedsatt funksjonsevne har rett til prioritet ved opptak i barnehage. Det skal foretas en sakkyndig vurdering for å vurdere om barnet har nedsatt funksjonsevne. Barn som det er fattet vedtak om etter lov om barneverntjenester §§ 4-12 og 4-4 annet og fjerde ledd, har rett til prioritet ved opptak i barnehage. Kommunen har ansvaret for at barn med rett til prioritet får plass i barnehage. Barehageloven § 13 Prioritet ved opptak

I rammeplanen uttrykkes det at barn med nedsatt funksjonsevne kan ha behov for særlig tilrettelegging av barnehagetilbudet for å kunne delta. NOU 2012:1 Til barnas beste. Barn med særlige behov

Forsvarlig saksbehandlingstid

Opplæringsloven setter ingen tidsfrister for PP-tjenestens behandling av saker om spesialundervisning. Imidlertid må opplæringsloven forstås slik at saken må avgjøres innen rimelig tid, og saksbehandlingen skal være forsvarlig. Dette må suppleres med forvaltningslovens regler. Det fremgår av forvaltningsloven § 11a at i forbindelse med enkeltvedtak skal forvaltningsorganet ”forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold”. Disse vil gjelde for hele prosessen, fra skolen starter vurderingen av om eleven har behov for spesialundervisning og til enkeltvedtaket er fattet. PP-tjenesten er et ledd i utredningen av saken. (Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning)

Overganger

Både barnehager og skoler har et felles ansvar for at barn får oppleve en god overgang fra barnehage til skole. Dette ansvaret er nedfelt i rammeplanen og i prinsippene for opplæringen (Læringsplakaten). Rammeplanen slår fast at barnehagen i samarbeid med skolen skal legge til rette for overgangen fra barnehage til første klasse og eventuelt skolefritidsordning. Dette skal skje i nært samarbeid med barnets hjem, og planer for overgangen skal være nedfelt i barnehagens årsplan. Læringsplakaten fremhever at gode overganger er viktig på alle trinn i opplæringen: «Godt og systematisk samarbeid mellom barnehage og barnetrinn, barnetrinn og ungdomstrinn, ungdomstrinnet og videregående opplæring skal bidra til å lette overgangen mellom de ulike trinnene i opplæringsløpet». Overgang barnehage – skole NOU 2012: 1 Til barnas beste

6.3 Lokale føringer og status

Tilstandsrapport for grunnskolen 2011/2012

Lokalt mål:

- Redusere omfanget av spesialundervisning og styrke grunnlaget for tilpasset opplæring i ordinær undervisning
- Tidlig innsats. Utfordringene skal løses så tidlig som mulig gjennom bedre tilpasning av det ordinære tilbudet og eventuell tidlig oppmelding til sakkyndig innsats. Eideskolen skal ikke ha en «vente og se»-holdning til elever med særlige behov.

Tilstandsrapport – konklusjon – siste side: Eideskolen har følgende utfordringer (utdrag)

- For mange på mestringsgruppe 1 og 2.
- For høy andel får spesialundervisning etter enkeltvedtak.
- Elevene opplever i for liten grad å trives på skolen og få faglig veiledning i skolen.

For å snu denne negative utviklingen må det satses på tidlig innsats gjennom styrking av det ordinære opplæringstilbudet:

- Etter- og videreutdanning. (m.a. klasseledelse)
- Kompetanseplan
- Organisasjon og utvikling – sørge for at alle rutiner og planer som blir utarbeidet i prosjektet «Utvikling av oppvekstsektoren i Eide kommune» blir godt forankret i Eideskolen.
- Fokus på lesing og regning som grunnleggende ferdigheter

Budsjett 2013 Oppvekst

Det må utarbeides en definisjon av god klasseledelse, med fokus på:

- Utvikling av en positiv og støttende relasjon til hver enkelt elev.
- Etablering og opprettholdelse av struktur, regler og rutiner.
- Tydelige forventninger til og motivering av elevene.
- Etablering av en kultur for læring eller et fellesskap som støtter læring.

Alle ansatte i Eideskolen må ha fokus på lesing som grunnleggende ferdighet i alle fag. Fagsjef oppvekst skal utarbeide handlingsplan.

Eide kommune har utarbeidet **Retningslinjer for ressurser i barnehagene i Eide kommune** (Barnehagelovens § 13. Forskrift om pedagogisk bemanning i barnehagen. Opplæringslovens § 5-3)

Ansvar for å gjennomføre rutinen: enhetsleder Hensikt: Likeverdig behandling av barn i barnehagene

Særskilte tiltak for barn i barnehage:

- Spesialpedagogisk hjelp etter Opplæringslovens § 5-7
 - Hovedtildeling etter søknad fra foreldre: 01.04, Suppleringstildeling skjer fortløpende.
 - Fagsjef oppvekst fatter enkeltvedtak innen 01.06, Fylkesmannen klageinstans.
- Tiltak for barn med særskilte behov etter Barnehagelovens § 13
 - Hovedtildeling etter søknad fra styrer: 01.04, Suppleringstildeling, saker av alvorlig karakter: 01.10, Fagsjef oppvekst fatter enkeltvedtak innen 01.06

Opptakskriterier til barnehage går fram av **vedtekter for kommunale barnehager** i Eide kommune. Dette omhandler blant annet barn med nedsatt funksjonsevne og barn med sosiale vansker.

Overganger – OU-prosjektet

Overganger for barnet for eksempel fra barnehage til skole er lagt inn i overgangsplaner/styringshjul som er utarbeidet og skal opp i kommunestyret til godkjenning. Dette styringshjulet er tatt i bruk, og det er for eksempel jevnlig kontakt med skole året før barnet med de spesielle behov er skolestarter. Det har vært arbeidet med dette **OU- prosjektet** – se avsnitt 7.6 – som også har fokus på andre rutiner m.m.

PP-tjenesten har lagt ut en rekke maler og skjema, og stiller krav om pedagogisk rapport med kartlegging. Det er forventa at skole/barnehage prøver ut og kartlegger før henvisning.

6.4 Innspill

Skolene/barnehagene melder tilbake at de har gode rutiner, og viser til at det blir arbeidet med forbedringer gjennom OU-prosjektet. Eksempel:

- På ungdomstrinnet er de fleste ting avdekt allerede, men skulle det dukke noe opp gjennomføres interne tester/prøver for å bekrefte/avkrefte. Hvis nødvendig henvises videre til PPT, barnevern, helsesøster.

- Gjennom økt bevissthet omkring rutiner for oppmelding, har enhetsleder og ansatte blitt flinkere til å kartlegge og sette inn tiltak på et tidlig tidspunkt. Dette er også i samsvar med PPT's krav til at det skal foretas en kartlegging og skrives en pedagogisk rapport, som sendes sammen med henvisning til PPT.
- Vi har prosedyrer for dette i Eide. Ro-prosjektet laget felles prosedyrer for alle barnehagene og skolene i Eide, som er ute på prøving nå. Disse skal evalueres etter et år. Barnehagen vår har, også før prosjektet kom i gang, hatt prosedyrer for å oppdage og utrede barn med spesielle behov.
- Vi følger opp initiativ fra foresatte. Samtykkeerklæringer fra foresatte er på plass. Foreldresamtaler brukes og en kommer ofte inn på hjelpetiltak i en slik samtale. Vi kartlegger barn vi er usikre på med TRAS-skjema (tidlig registrering av språk). Observasjon av barna foregår kontinuerlig. Ved bekymring loggfører vi på forhånd før samtale med foresatte. Det er oppfølgingsprosedyrene for barn med hjelpetiltak: jevnlige møter med foreldre. Barn med IP har ansvarsgruppe.

Skolene/barnehagene følger rutiner for overganger mellom barnehage, skole og mellom skoler. Det er også overgangsmøter hvor elever med spesielle behov og elever i grensesjikt blir drøftet. Det går fram av rutinene at barn/ elever med særskilt behov skal meldes i god tid, både mht. søknader om ressurser og at nødvendig hjelp/ tiltak settes inn så tidlig som mulig.

Det blir pekt på at det er ønskelig at noen tar tak i internkontrollsystemet i barnehagene i kommunen slik at det ikke bare er opp til den enkelte styrer.. (Eget system har behov for evaluering og tilføres nye metoder).

Det blir vist til tilsyn fra fylkesmannen som tilsier at kravet til **dokumentasjon** blir tilfredsstillende ivaretatt. Det blir pekt på at for eksempel individuell plan, halvårsrapporter og møtereferat blir skrevet. Det blir pekt på forbedringsområder blant annet:

- Vi kunne gjerne samordnet de forskjellige malene som brukes på referat fra arbeids og ansvarsgrupper.
- Stort sett er det godt dokumentert, men dette kan bli bedre.
- Det er viktig med oppfølging av tilråding fra PPT, klare mål/tiltak og fokus på om man lykkes eller ikke – så evt. revurdere. (Halvårsvurdering)

Flere viser til kapasiteten hos PPT og peker på at **saksbehandlingstiden**, særlig for barnehagen, for tildeling av spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning er for lang:

- Eksempel meldt sak midt i mars gir svar om observasjon fra PPT i august. Det oppleves lenge.

Det blir pekt på at prosessen kan ta lang tid fordi flere skal involveres blant annet BUP (barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk/spesialisthelsetjenesten).

Sakkyndig vurdering og vedtak

Det vanlige er at enkeltvedtaket er i samsvar med tilråding/sakkyndig vurdering. Når det ikke er tilfelle, blir det grunnlagt og opplyst om klageadgang. Eksempel:

- Stort sett er enkeltvedtaket i tråd med sakkyndig. Hvis det er avvik, begrunnes dette i at vi mener at ordinært tilbud med nødvendige tilpasninger er tilfredsstillende og gir en beskrivelse av dette slik at foreldre/foresatte kan ta standpunkt om de er enige. Klageretten blir opplyst.

Spesialpedagogiske tiltak/spesialundervisninga og andre hjelpetiltak

- Det blir vist til at barn/ungdom har utbytte av spesialpedagogiske tiltak, men at det også kan være usikkerhet rundt dette. Det kan være tilfeldig undervisning og mangel på kompetanse, men det er også retesting av barna og evaluering av tiltakene. Det kan være vanskelig å måle effekt. Det er blant annet et spørsmål om hvordan det hadde vært om eleven ikke fikk spesialundervisning.
- Effekten av spesialundervisninga er avhengig av kvaliteten på tiltakene og ordinær opplæring. Det må være målretta tiltak. Det må også diskuteres hva som er spesialundervisning. Dette krever kompetanse. Det er viktig å ha fora/arena for å diskutere hva som er spesialundervisning. Dette må skje på ledernivå og på den enkelte skole.
- Skolene bør få til tilpasset opplæring i større grad. Man kan da få ned henvisningene. Hadde skolene hatt bedre kompetanse på lese/skriving, matte, adferd, kunne de handtert dette selv.
- Det er og vil være gråsoner. Hvor mange som får spesialundervisning avhenger av i hvor stor grad man klarer å tilpasse opplæringen til den enkelte. Hvor stor andel kan si mer om skolen enn om eleven.

- Ved store motivasjonsvansker – problemer hjemme – hjelper nødvendigvis ikke spesialundervisning. God tilpasning kan være bedre, men det krever fleksibilitet, både organisatorisk og ressursmessig. Rektor må ha ressurser å sette inn ekstra ved behov. (Kan være bare for kortere perioder.)

Tidlig innsats

- Arbeidet med tidlig innsats har blitt bedre, men her gjenstår mye systematisk arbeid.
- Begrepet «tidlig innsats» bør kanskje gjennomgås skikkelig. Oppfatningen av dette begrepet er forskjellig. Barnehagene får for lite fokus i forhold til skolene. Det jobbes hele tiden med tidlig innsats med små barn. Det er kanskje et potensiale for skolene å se på det barnehagene jobber med? Det er bedre nå enn før, men mer kan gjøres. Det er også ønskelig med tilbakemelding på det som det jobbes godt med.
- Eksempel på tidlig innsats: Lese og skrive kurs, Kartlegginger for å avdekke svakheter. Nært samarbeid med PPT. Stort ansvar for kontaktlærere.
- Vanligvis blir ting oppdaga, men noen ganger kan det glippe. Våren før skolestart kan for eksempel være i seneste laget.
- Barnehagene må få på plass rutiner for å oppdage behov.
- Det er ønskelig med økt kompetanse i skole – enkle kartlegginger – før utredning.

Viktige forutsetninger for å styrke det ordinære tilbudet og tilpasset opplæring:

- Effekten av spesialundervisningen må etterspørres på lik linje med effekten av ordinær undervisning (mål, tiltak, evaluering av mål).
- Undervisningen må være stabil og forutsigbar for de elevene det gjelder, mht. undervisning og forventninger til framgang (spesialpedagog-lærer må ikke brukes til vikar etc.)
- Undervisning som skjer inne i klassen/ gruppa, der det er mulig følger eleven eget tilpasset opplegg.
- Gi en best mulig undervisning – viser til satsing på klasseledelse som et viktig element i dette.
- Nok hender og kunnskap for å kunne klare dette.
- Tidlig innsats og tilpasset opplæring for å redusere omfanget av enkeltvedtak.
- Satsingsområde er klasseledelse.

Noen peker på at forbedringsområdene er store. Skal mengden spesialundervisning gå ned, må det settes inn tiltak på et tidlig tidspunkt. Lesekurs, leksehjelp, korte og intensive treningsperioder på et bestemt fagfelt, i tett samarbeid med hjemmet, kan dette gi den framgangen som ønskes hos eleven, og faktisk også kunne forhindre videre oppmelding til PPT.

6.5 Vurdering og anbefaling

Kommunen har på plass mange rutiner og arbeider også med å videreutvikle disse. Det blir gjort et omfattende arbeid, og inntrykket er at det blir jobbet godt med dette. Det ligger godt til rette for samarbeid, gode overganger etc.

Det er også fokus på tidlig innsats. Økt andel barn i 1-4 trinn og økt andel barn i barnehage som får spesialpedagogisk tilbud, kan være signal om at Eide kommune lykkes med tidlig innsats. Gruppestørrelse 1-4 trinn har også blitt mindre. Dette kan legge bedre til rette for tidlig innsats og tilpasset opplæring.

Det kan se ut som det er et potensiale i videreutvikling av samarbeidet mellom barnehagene, skolene og PPT når det gjelder tidlig innsats og gjensidig læring og avgrensingen mot spesialundervisning. Dette gjøres også til en viss grad. Dette er det også lagt til rette for gjennom felles ledermøter og OU-prosjektet.

Det kan se ut som internkontrollsystemet ikke er helt på plass. Eide kommune bør vurdere hvordan dette best kan sikres, evt. mer fokus på felles opplegg.

Saksbehandlingstiden hos PPT er lang, særlig for de minste barna. Det bør vurderes om dette er forsvarlig saksbehandlingstid, jf. forvaltningsloven og opplæringsloven.

Rutiner for å oppdage, utrede og iverksette spesialpedagogiske tiltak, tidlig innsats og tilpasset opplæring bør sees i sammenheng.

Det ser det ut som de barna som trenger det får spesialpedagogisk hjelp. Det er likevel grunn til å vurdere om noen kan ha bedre nytte av andre tiltak som tilpasset opplæring. Det kan derfor være behov for en gjennomgang for å styrke grunnlaget for tilpasset opplæring og andre hjelpetiltak i samarbeidet med PP-tjenesten, noe det også er lagt opp til fra kommunens side.

Dialog og felles forståelse når det gjelder hva som er spesialundervisning og vilkår for å lykkes med tilpasset opplæring er sentralt. Fokus på barn og unges og foreldrenes rettigheter vil selvsagt også være viktig i den sammenhengen. Gjennomgangen av rutinene m.m. legger forholdene til rette for å lykkes med dette.

Anbefaling

- Eide kommune bør i samarbeid med PPT vurdere om det er forsvarlig saksbehandlingstid for spesialpedagogisk tiltak, jf. forvaltningsloven og opplæringsloven.
- Eide kommune bør arbeide videre med å se spesialpedagogiske tiltak, tidlig innsats og tilpasset opplæring i sammenheng både når det gjelder rutiner og felles forståelse/dialog.

7 Styringssystem - tilstandsvurdering

7.1 Problemstilling

Problemstilling

Har kommunen et godt system for å vurdere tilstanden i barnehagen og grunnskolen?

7.2 Overordna plan

Kommuneplan 2004-2016 Kommuneplanens langsiktige del – går over 12 år og består av felles planforutsetninger, visjon og overordna mål. Kommuneplanens kortsiktige del går over 4 år og består av Økonomi og handlingsplan 1-4 år, herunder årsbudsjett. Det er blant anna mål for oppvekst og kultur. Forebygging, tverrfaglig og tverrsektoriell arbeid og medvirkning står sentralt. «Skole og barnehage vil være sentrale aktører i det holdningsskapende og forebyggende arbeidet sammen med foreldrene. Tiltak er blant annet:

- Gi barna en tilpasset og god faglig opplæring.
- Ta i bruk handlingsplan mot vold og mobbing ved alle skolene.
- Å jobbe tverrsektorielt med helsetjenesten, sosial, skole, barnehage og kultur slik at individet kan få en så god og rett hjelp som det er nødvendig. «Brukeren i fokus».
- Gi hjelp og omsorg til barn og unge som lever under forhold som kan skade helse og utvikling.

Kommunal planstrategi 2012-2015 – «Med innbyggerne i fokus» - høringsutkast – skal avklare hvilke planoppgaver kommunen skal prioritere, og skal være en arena for drøfting av utviklingstrekk i det kommunale samfunnet og kommunen som organisasjon. Kommunen skal

minst hver valgperiode vurdere behov for endringer i kommuneplanen. Det blir konkludert med at det er behov for revidering og starte opp med samfunnsdelen. Helse, livskvalitet og oppvekstmiljø blir omtalt. Folkehelseperspektivet skal ligge til grunn i all planlegging. Det er fokus på fysisk aktivitet, kosthold, rus- og tobakksforebygging, psykisk helse og utjamning av sosiale forskjeller og psykisk helsevern. «Barnas representant» vil være viktig for å ivareta barns interesser. Tilgjengelighet og universell utforming blir også omtalt. Når det gjelder vurdering av planbehovet og mulige prioriteringer, blir det nemt at det årlig blir laget strategiske kompetanseplaner innenfor barnehage, skole og helsesektoren. Av prioriterte planer som kan være relevant for barn og ungdom med spesielle behov, er ruspolitisk handlingsplan og psykisk helseplan. Helse – og omsorgsplan skal videreføres i planperioden.

7.3 Budsjett 2013 – økonomiplan 2013-2016

I budsjettprosessen var det **dialogmøte** mellom kommunestyret og administrasjonen 25. oktober 2012 med temaene spesialpedagogisk hjelp, grunnskole og investeringsnivået i kommunen. Det ble i saksframlegget blant annet sagt følgende:

- Det er urovekkende høy andel av våre elever i grunnskolen som mottar spesialpedagogisk hjelp. Totalt i kommunen er tallet 9,6 %. På ungdomstrinnet er det hele 12,6 % av elevene som må få slik undervisning. Hva er årsakene til det? Hva er terskelen i PPT? Hvordan arbeider vi med tidlig innsats i barnehagene og barneskolene? Har vi gode overganger barnehage, barneskole og ungdomsskole? Har vi rett kompetanse til å gjennomføre spesialundervisningen? Eide kommune må prioritere OU-prosjektet for skole- og barnehage, der en har fokus på det systemrettede arbeidet.
- Kommunebarometer 2012 er en rangering av Norges kommuner, basert på valgte Kostra-tall. Eide kommune får en plassering på 398 plass av 429 kommuner i landet. Rådmannen mener det er viktig at dette blir kjent for skoleeier, som må drøfte tiltak for å bedre innhold og kvalitet i skolen. Vi gjør det svakt på nasjonale prøver på 8.trinnet, de siste fire årene med en plassering på 399. Dette er et gjennomsnitt de siste fire årene, så her avdekkes en trend som må gjøres noe med. Det mest alarmerende er tallene over trivsel og mobbing de siste fem årene. Dette viser uro i skolen med lav trivsel og andel av mobbing. Dette fører igjen til mindre læring og dårligere resultater. Tiltak må gjennomføres.

I budsjett 2013/økonomiplan 2013-2016 blir ulike **utfordringer** skissert:

- Forankre OU-prosjektet «Utvikling av oppvekstsektoren i Eide kommune» i Eideskolen.
- Klasseledelse, struktur, regler og rutiner, forventninger til og motivering av elevene etc.
- Gode rutiner for etter- og videreutdanning.
- Lesing som grunnleggende ferdighet - utarbeide handlingsplan.

Det er **styringssignal** for oppvekstsektoren i Eide kommune på områdene Ledelse for læring/klasseledelse, forsvarlig system for kvalitetsvurdering, samhandling, IKT.

Det blir vist til driftsrammen som blant annet omhandler spesialpedagogiske tiltak etter opplæringslovens §§5-7 og styringsmidler etter barnehageloven. (ingen tilstandsvurdering eller mål her) Det er skissert mål for fagsjef oppvekst. Det er skissert mål for PP-tjenesten.

Kommunestyret vedtok at det skal utredes mulighet for å opprette vikarpool med fast ansatte som er kvalifisert, og konsekvensene av å innføre et maks antall elever på 20 i grupper/klasser. Formannskapet har behandlet siste punkt i møte 18. april 2013.

7.4 Kvalitetsvurdering

Opplæringsloven (§13-10) pålegger skoleeier å ha et forsvarlig system for å vurdere om og følge opp at skoleeier etterlever opplæringslovverket. For å bistå kommuner m fl i utarbeidelsen av et forsvarlig system har Utdanningsdirektoratet og KS utarbeidet en veileder.

Kvalitetsvurdering har vært et tema i barnehagesektoren i flere år, og barnehager, eiere og kommuner har valgt ulike tilnærminger. Et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem for barnehagesektoren er til vurdering. NOU 2012: 1 Til barnas beste

I budsjettet 2013 er det blant annet følgende styringssignal knyttet til forsvarlig system for kvalitetsvurdering:

- Forankre felles rutiner for oppfølging og evaluering av nasjonale prøver.
- Utarbeid felles rutiner for avdekking og oppfølging av spesialpedagogiske tiltak.
- Følg overordnet styringshjul for overgang barnehage/skole, barneskole/ungdomsskole og ungdomsskole/videregående.
- Utarbeid felles system for vurdering for læring.

7.5 Tilstandsrapport

Det er fastsatt i opplæringsloven at skoleeier plikter å utarbeide en årlig rapport om tilstanden i opplæringen, jf. opplæringsloven § 13-10. Rapporten omhandler læringsresultater, frafall og læringsmiljø. Den årlige rapporten skal drøftes av skoleeier dvs. kommunestyret. Det følger av forarbeidene til bestemmelsene - Ot.prp. nr. 55 (2008-2009) - at det skal være mulig å tilpasse arbeidet med å utarbeide en årlig tilstandsrapport til det ordinære plan-, budsjett- og rapporteringsarbeidet hos skoleeier. Skoleeier står ellers fritt til å utvide innholdet i tilstandsrapporten.

Tilstandsrapporten er et sentralt element i det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet. Regjeringen har fastsatt mål knyttet til læringsresultater, frafall og læringsmiljø som grunnlag for å vurdere kvaliteten i grunnopplæringen (St.meld. 31 (2007-2008).) Til de nasjonale målsettingene har regjeringen stilt opp indikatorer som skal gi grunnlag for å vurdere hvor langt skoleeier er kommet i å nå målene.

Tilstandsrapport for grunnskolen 2011/2012 for Eideskolen ble behandlet i kommunestyret september 2012. Tilstandsrapport for 2013 skal opp på junimøtet. Resultatet fra tilstandsrapporten skal være premiss i budsjettprosessen og blir grunnlag for mål i virksomhetsplan og lederavtale. Tilstandsrapporten omhandler også spesialundervisning. Eide kommune skal ha en prosess med medvirkning der FAU (foreldrearbeidsutvalget), samarbeidsutvalget, elevråd, kontaktlærere, inspektør, rektor skal involveres.

For **resultater** er det fokus på grunnleggende ferdigheter i tilstandsrapport for 2011/2012.

«Alle elever som går ut av grunnskolen, skal mestre grunnleggende ferdigheter. Dette er ferdigheter som gjør dem i stand til å delta i videre utdanning og arbeidsliv.»

Det er ikke satt mål for resultater i tilstandsrapporten, men det går fram at:

- «Arbeidet med å forbedre resultatene på de nasjonale prøvene, er den del av prosjektet for utvikling av oppvekstsektoren i Eide kommune. Prosjektgruppen er godt i gang og nye rutiner for forberedelser, oppfølging og evaluering er ferdigstilt. Skoleledelsen må sørge for at disse rutinene må forankres grundig i alle enhetene.»

Kartlegging i grunnskolen

”Formålet med kartleggingsprøver er å undersøke om det er enkeltelever som trenger ekstra oppfølging i ferdigheter og fag. Kartleggingsprøver er en del av underveisvurderingen. Informasjonen fra kartleggingsprøvene skal brukast av skolen og lærarane for å identifisere elevar med særskilde utfordringar, slik at dei kan få ekstra oppfølging.” (Utdanningsdirektoratet)

Eide kommune er i gang med innføring av VOKAL som er et kartleggingsystem for resultater. Her vil de få opp kartleggingsprøver m.m. Det har ikke tidligere vært rutiner for innsamling av disse dataene, men dette er nå ordnet for skoleåret 2012/13. (Fagsjef oppvekst)

Gjennomføring - overgang

Utdanningsdirektoratet anbefaler skoleeiere å ta med denne indikatoren. Eide kommune tar med denne indikatoren i tilstandsrapporten.

Læringsmiljø (se også avsnitt 2.4)

Eide kommune har i tilstandsrapporten skissert lokale mål:

- **Trivsel med læreren** (et trygt og godt opplærings- og læringsmiljø for barn og unge)
- **Mobbing:** (nulltoleranse for mobbing, arbeide systematisk og kontinuerlig for å forebygge og avdekke mobbing, arbeide aktivt for å skape et trygt skolemiljø som er fritt for mobbing)
- **Faglig veiledning:** (ha lærere med rett kompetanse for å kunne gi god faglig veiledning til sine elever)
- **Mestring:** Elevene i Eideskolen skal oppleve mestringsmotivasjon i sin skolehverdag.
- **Faglig utfordring:** Elevene skal oppleve faglige utfordringer på sitt eget mestringsnivå

Når det gjelder mobbing, har Eide kommune, ved blant annet ordfører, rådmann og fagsjef skole, fulgt opp dette rundt om på skolene. (Manifest mot mobbing)

7.6 Organisasjonsutviklingsprosjekt

RO (Ressurssenter for omstilling i kommunene) gjennomførte i 2010 en evaluering av skolene/oppvekstsentrene og PPT. Ut fra en samlet vurdering foreslår RO blant annet følgende områder for utvikling:

- Utarbeide en skolepolitisk plattform for skole og barnehage. Plattformen skal tydeliggjøre hvilke kvaliteter kommunen ønsker å prioritere med utgangspunkt i opplæringsloven.
- Utarbeide en pedagogisk plattform for Eide-skolen gjennom et samarbeid mellom skole og hjem.
- I samarbeid med PPT, skolehelsetjenesten og barnevernet virkeliggjøre PPTs mandat om mer systemretta arbeid i skolen, og målrette ressursbruken for god resultatoppnåelse gjennom kontinuerlig utvikling av læringsmiljøet.
- Arbeidsplassrelatert kompetanseutvikling på alle nivå med hensyn til utvikling av arbeidsmetoder og læringsmiljø.
- Vurdere ny struktur for ledelse av oppvekstsentrene og skolene.
- Modellen for fordeling av ressurser til skolene og oppvekstsentra som ble brukt i 2008, tas i bruk igjen, for å sikre at kommunen gir likeverdige opplæringsvilkår for alle elevene i kommunen.

Mandatet for prosjektet er revidert 10.10.12

- Prosjektet skal gå fra 2011 til 2014 for skoler, oppvekstsenter og barnehager i Eide kommune. Hovedmålet er å få en plan for barnehage og skole inklusiv evaluering av skolene/oppvekstsentrene og PPT jf rapporten. Prosjektrapporten skal være ferdig og forankra politisk og i organisasjonen innen 01.05.2013. Det blir vist til blant annet følgende: «RO sitt inntrykk er at Eide driver fire ulike skoler. Dette kan være en styrke, dersom skolene samarbeider og lærer av hverandre.» Informantene etterlyste en felles pedagogisk plattform. Videre: « skolens samla kompetanse innen spesialundervisning, både formalkompetanse og realkompetanse, bør kunne disponeres på tvers av enhetene.» Det blir vist til at det er politisk enighet i at Eideskolen skal ses på som en skole. Det går fram av mandatet at planer, kunnskap, utviklingsarbeid og strategier må legges i fellesskap.

Det er etablert prosjektorganisasjon med styringsgruppe, fellesmøte, prosjektgrupper og arbeidsgruppe.

- **Prosjektgruppe 1:** felles rutiner, likeverdige lærings- og utviklingsvilkår, rutiner/arena for samarbeid, felles årshjul for kvalitetsvurdering for skole og barnehage. Arbeidsgruppe 1 skal utarbeide felles system for vurdering og klasseledelse

- **Prosjektgruppe 2:** felles styringshjul og mal for overganger, felles prosedyre for å avdekke språkvansker, samhandlingsrutiner: bruk av PPTs kompetanse, herunder organisering og evaluering av spesialundervisningen. Virker den? Barn og oppvekst (helsesøster, folkehelse etc.) i skole og barnehage, kvalifisere ansatte/se barns læringsevne opp mot helsefaglig perspektiv.
- **Prosjektgruppe 3:** Utvikle MLG-en (skolens digitale læringsplattform) med tilgang for elevene, foreldre og lærere, videreutvikle VISMA, integrering av kulturskolen i tjenestene elles.

FAU og SU får tilgang til informasjon/materiell og får påvirke gjennom høringer.

7.7 Andre plandokument

Årsmelding 2011 gir en oversikt over det økonomiske resultatet. Det er ingen samlet rapport for skole/barnehage, men rapportering på enhetsnivå – eksempel:

Måloppnåelse:

- Kompetanseheving – språkstimulering og språkutvikling.
- Avsatt tid til leseopplæring og leseassistenter har gitt gode resultater.

Utfordringer framover:

- God kvalitet med knappe økonomiske rammer. Det er viktig med «nok folk på jobb»
- Jobbe med å utvikle en mer effektiv spesialundervisning.
- Økning i antall elever med spesialundervisning og mindre ressurser til deling av grupper.

Virksomhetsplan 2013

Det er ingen «tilstandsvurdering» i virksomhetsplanen. Visjon, verdier, hovedmål i perioden varierer fra enhet til enhet. Det er felles mal for alle. En enhet viser til mål i økonomiplanen. Det er virksomhetsplan for de ulike enhetene. Her er for eksempel ingen felles plan for skolesektoren. Arbeidsområde med tiltak/aktivitet/tidsfrist, politiske vedtak, dekker følgende områder som skissert nedenfor. Enhetene prioriterer noe ulikt, eksempel i parentes.

- **Tjenestetilbud og brukermedvirkning.** (tilpasset opplæring, samarbeid med foreldrene)
- **Medarbeidere.** (arbeidsmiljøundersøkelser, ståstedsanalyse, organisasjonsanalyse)
- **Kompetanseutvikling.** (klasseledelse, kartlegging, språkutvikling)
- **Utvikling av enheten.** (nasjonale prøver, skolebasert vurdering, internkontrollsystem)
- **Økonomi.** (redusere/tilpasse driften til rammer, dialogmøte)
- **Spesielle prosjekt.** (trivsel og klassemiljø, studieteknikk og læringsstrategier, rusforebyggende arbeid, styrke samarbeidet med andre skoler, PPT/helsetjeneste/tverrfaglig råd/ barnevern, språkgrupper)
- **Bruk av økonomiske midler.** (redusere bemanning (læretimer/assistenttimer, kjøpestopp, sambruk av vikarer, innkjøp av utstyr, faglig utvikling).

Årsplan

Rammeplan for barnehagen Forskrift om rammeplan for barnehagen innhold og oppgaver

Rammeplanen understreker barnehagens særegenhet som pedagogisk virksomhet. En konkretisering av den enkelte barnehages arbeid skal nedfelles i årsplanen, som fastsettes av barnehagens samarbeidsutvalg. Rammeplanen skal tilpasses varierte driftsformer og lokale forhold og rammebetingelser. Årsplan, eksempel Årsplan for Vevang barnehage, inneholder blant annet oversikt over samarbeidsparter som PPT, foreldresamarbeid og ulike verktøy som blir brukt:

- **Snakkepakken:** språkstimulerende materiell, som er med på å styrke barns språktilegnelse i barnehagen og småskole. Det er figurer til eventyr
- **Språksprell:** er metodiske språkleker for barn i alderen 4-6 år.
- **TRAS:** observasjonsmateriale, ”tidlig registrering av språkutviklingen”. Vi vil fylle ut TRAS for alle barna i barnehagen, for å se utviklingstrekk og hva vi bør jobbe mer med for de enkelte barna.
- **Steg for steg:** øke barns sosiale kompetanse gjennom å øve på ferdigheter i empati, problemløsning og mestring av sinne i sosiale sammenhenger.
- **Følelsskolen:** emosjonell og sosial trening i barnehagen

7.8 Ulike verktøy m.m.

Lederavtaler

Det er lederavtaler med mål knyttet til virksomheten og lederfunksjonen, og vedlegg med forventninger og rettetstillinger. Mål skal skisseres i virksomhetsplaner og i budsjett/regnskap. De tre viktigste målene skal inn i lederavtalen med utgangspunkt i mål for sektoren og egen enhet. Utviklingssamtalen med skolene/oppvekstsentrene tar opp blant annet: gruppestørrelse, gruppeorganisering, spesialundervisning, tilpasset opplæring.

Kommunekompasset – KS Konsulent

Resultatene var klar februar 2013. Kommunestyret har fått presentert resultatene etter gjennomgang i ledergruppen og enhetene. Kommunepasset måler følgende områder:

- Offentlighet og demokrati, Tilgjengelighet, innbygger- og brukerorientering, Politisk styring og kontroll, Lederskap, ansvar og delegasjon, Serviceutvikling og effektivitet, Kommunen som arbeidsgiver, Utviklingsstrategi og lærende organisasjon, Kommunen som samfunnsutvikler

Idealkommunen er i følge Kommunekompasset:

- Jobber systematisk og planmessig, Jobber helhetlig og integrert, Vektlegger resultater og effektivitet, Er åpen og brukerorientert, Kontinuerlig evaluerer sine tiltak og resultater, Evner å lære av denne evalueringspraksisen. «Med andre ord er en effektiv, utviklingsorientert, lærende og politisk målstyrt kommuneorganisasjon.»

Kommunebarometer

Hvilke resultat man finner vil være avhengig av hva man velger å måle. Kommunebarometer (Kommunal rapport) viser for eksempel at Eide kommune har hatt en negativ utvikling innenfor grunnskolen fra en plassering på 146 i 2010 til en plassering (blant alle kommunene) på 398 i 2012. Her måles en rekke faktorer som karakterer, trivsel og elever pr PC. Når det gjelder barnehager, måles blant annet utdanning blant personalet og antall barn per årsverk. Her har Eide kommune en plassering på 327. Her har det vært en noe positiv utvikling fra 2010.

Skoleporten gir oversikt over ulike verktøy:

- Tilstandsrapport, Organisasjonsanalyse, Skoleeieranalyse
- Ståstedsanalyse: Ståstedsanalysen er et refleksjons- og prosessverktøy for å sette i gang utvikling og forbedring ved den enkelte skole. Analysen sammenstiller data fra Skoleporten, blant annet resultater fra Elevundersøkelsen og karakterstatistikk, med de ansattes vurdering av skolens praksis.

7.9 Tilsyn

Kommunene har tilsyns- og veiledningsplikt overfor all barnehagedrift. Utvalgte paragrafer i barnehageloven er utgangspunkt for tilsynet 20.12.2012 og 13.12.2012. Det var 1 avvik og 2 merknader ved det første tilsynet. Ved det andre tilsynet var det 4 merknader, blant annet når det gjelder ansattes kjennskap til rutiner knyttet til oppmelding av barn til barneverntjenesten. (VG - tilsynsbase)

Det har også vært gjennomført tilsyn for oppfølging av forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler. Ved tilsyn ved en barnehage i 2010 var det ingen avvik. Ved tilsyn i en barnehage 2012 var det 3 avvik og 3 anmerkninger. Det ble kontrollert for om virksomheten har etablert et fungerende internkontrollsystem og rutiner for å fange opp og dokumentere avvik, samt vurdere korrigerende tiltak. Det var ikke særskilt fokus på om funksjonshemmedes behov ble ivaretatt.

Det blir i tilstandsrapporten vist til at det skoleåret 2011/12 ble utført tilsyn fra Fylkesmannen på lokalt læreplanarbeid og skolebasert vurdering ved Eide barneskole og Eide ungdomsskole. Skolene fikk noen mindre avvik knyttet til enkeltvedtak og individuell opplæringsplan (IOP). Disse avvikene har blitt lukket. Eide kommune er godt i gang med arbeidet om å utarbeide et forsvarlig system etter Opplæringslovens § 13-10. Dette er et meget omfattende arbeid, men særlig viktig for å sørge for likeverdig opplæring.

7.10 Innspill

Når det gjelder utviklingsprosjekt i barnehage/skole som særlig er til nytte for barn med spesielle behov, trekker mange fram prosjektet «Utvikling av oppvekstsektoren i Eide kommune». Det blir pekt på at dette er givende og at det er nyttig å lære av hverandre og utveksle gode ideer. Andre prosjekt blir også trukket fram som «Danning» og «Reggio Emilia-filosofien»

Når det gjelder «tilstandsvurderinger», blir det vist til at undersøkelser blir gjennomgått, og svake områder prioriteres som forbedringspunkt og blir arbeidet videre med.

Andre trekker fram forbedringsområder:

- Her har vi helt sikkert forbedringsområder. Det er viktig å evaluere tiltakene og lytte til barna, noe vi satser på.
- Det er et manglende kommunalt system når enheten ikke klarer å gi et tilfredsstillende tilbud, og med det resultatet søm ønskes.

Noen peker på at kommunens sentrale styringssystem fungerer og at skolene/barnehagen har et ansvar:

- Kommunen legger til rette, og så blir det skolens oppgave å levere resultat.
- Det er alltid for lite penger, men vi jobber med å gjøre en så god jobb vi kan innenfor de rammene vi har. Det blir spennende å se hva som blir resultatet av tilstandsrapporten, hvilke områder vi må sette fokus på. Virksomhetsplanen er god. Den er med å skape myndiggjorte medarbeidere. Den blir brukt i det daglige arbeidet. Økonomiplanen viser retningslinjer og mål vi skal jobbe etter.

Andre trekker fram behovet for forbedringer:

- Her har kommunen en jobb å gjøre.
- Tror det er forbedringsområder her. Kanskje barnehage, fagsjef oppvekst, PPT og spesialpedagog sammen kan utarbeide en felles plan for spesialpedagogiske tiltak? OU-prosjektet har arbeidet med dette. Vi er på vei.

7.11 Vurdering og anbefaling

Det finnes mange dokumenter og verktøy der tilstanden i kommunen blir vurdert eller naturlig bør vurderes for eksempel i ulike plan- og styringsdokument.

Enhetsledere får for eksempel i årsmeldingen anledning til å påpeke de utfordringer de ser, og her er det fokus både på økonomi, ulike prosjekt og tilbudet til barn og ungdom med spesielle behov. Virksomhetsplanen har også fokus på enhetene.

For skole og barnehage området og for barn med spesielle behov er det ingen samlet oversikt eller tilstandsvurdering. Det kan være behov for å se mer samlet på virkemidlene og ressursene til barn med spesielle behov og oppvekstsektoren generelt. Det bør kunne la seg gjøre samtidig som resultatene får tilstrekkelig autonomi, ansvar og rammevilkår for lokale tilpassinger jf. årsmelding og virksomhetsplan for enhetene.

Det er mange prosjekt og tiltak på gang.

Rådmannen legger opp til at ulike element skal integreres blant annet at resultatene fra tilstandsrapporten skal være premiss i budsjett/økonomiplan. Dette er positivt med tanke på å sikre sammenheng og en helhetlig styring.

Hovedmålet for OU-prosjektet er å få en plan for barnehage og skole inklusiv evaluering av skolene/oppvekstsentrene og PPT. Det er positivt om en her klarer å «samle trådene» og integrere dette i plan- og styringssystemet ellers.

Anbefaling

- Kommunen bør videreføre arbeidet med å sikre et helhetlig plan- og styringssystem, og vurdere å samordne tilstandsvurderinger og planer innenfor oppvekstsektoren i større grad.

8 Brukermedvirkning – kommunikasjon

8.1 Problemstilling

Problemstilling

Er det god nok kommunikasjon mellom skole/barnehage/PPT og foreldre?

8.2 Overordna føringer

Samarbeidet mellom skole og hjem er regulert i opplæringsloven. Det skal etableres samarbeid med alle foreldre i tillegg til at foreldre skal være representert i ulike samarbeidsorganer. Det omfatter samarbeid både på individ og systemnivå. En gjennomgang og utdyping av hva som skal ligge som forutsetninger for samarbeidet mellom hjem og skole, ble blant annet foretatt i St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring*.

Et godt samarbeid mellom hjem og skole er en viktig forutsetning for at barn og unge skal få et godt læringsmiljø. Hjem og skole har felles nytte av hverandre og skolen må betrakte foreldrene som jevnbyrdige samarbeidspartnere i utdanningen og oppdragelsen av deres barn. Samarbeidet bidrar til å øke tryggheten og styrke motivasjonen til barnet. (Utdanningsdirektoratet – foreldresamarbeid)

Samarbeid med hjemmet er også sentralt i Læreplanverket for kunnskapsløftet:

Samarbeid mellom skolen og hjemmet er et gjensidig ansvar, men skolen skal ta initiativ og legge til rette for samarbeidet. Opplæringsloven, forskrift til loven og Læreplanverket danner grunnlaget for samarbeidet, og foreldrene/de foresatte skal ha reell mulighet for innflytelse på egne barns læringsarbeid faglig og sosialt. Hjemmet skal få informasjon om målene for opplæringen i fagene, elevenes faglige utvikling i forhold til målene og hvordan hjemmet kan bidra til å fremme elevenes måloppnåelse. Videre skal hjemmet ha informasjon om hvordan opplæringen er lagt opp og hvilke arbeidsmåter og vurderingsformer som brukes. Det må også legges til rette for at foreldrene/de foresatte får nødvendige opplysninger for å kunne delta i reelle drøftinger om utviklingen av skolen. (*Oppl.l. § 1-2 og forskrift kap. 3*)

Opplæringslova (kapittel 11 Organ for brukarmedverknad i skolen, § 11-1) regulerer hvilke organer foreldrene skal være representert i:

- **Samarbeidsutvalg** som har rett til å uttale seg i alle saker som gjelder skolen.

- **Skolemiljøutvalg** - representantene for elevene og foreldra skal være i flertall. Samarbeidsutvalget kan være skolemiljøutvalg. Skolemiljøutvalget skal medvirke til at skolen, de ansatte, elevene og foreldra tek aktivt del i arbeidet for å skape et godt skolemiljø. Skolemiljøutvalget har rett til å uttale seg i alle saker som gjeld skolemiljøet.
- **Foreldreråd** - der alle foreldre som har barn i skolen, er medlemmer. Foreldrerådet skal fremme fellesinteressene til foreldra og medvirke til at elever og foreldre tar aktivt del i arbeidet for å skape godt skolemiljø. Foreldrerådet skal blant annet arbeide for å skape godt samhold mellom hjemmet og skolen. Foreldrerådet velger et arbeidsutvalg. (Nasjonalt nettsted: [Foreldreutvalg for grunnskolen](#))

Barnehagelova har tilsvarende krav til foreldreråd og samarbeidsutvalg. Samarbeidsutvalget skal være et rådgivende, kontaktskapende og samordnende organ. Barnehageeieren skal sørge for at saker av viktighet forelegges foreldrerådet og samarbeidsutvalget. (§ 4. *Foreldreråd og samarbeidsutvalg*) Kommunen kan bestemme at det skal være felles samarbeidsutvalg for kommunal barnehage og grunnskole. (§ 5 Felles samarbeidsutvalg for barnehage og skole)

Spesialundervisning

Det går fram av veileder hvilke rettigheter foreldrene har. ([veileder](#) s 41) Foreldrene har følgende rettigheter etter opplæringsloven kapittel 5 og etter forvaltningsloven, blant annet:

- Foreldrene/eleven kan kreve undersøkelser av om eleven har behov for spesialundervisning.
- Foreldrene kan kreve sakkyndig vurdering etter at skolen har gjennomført sine undersøkelser.
- Før det utarbeides en sakkyndig vurdering må foreldrene samtykke til at sakkyndig vurdering utarbeides, og samtykke før det treffes enkeltvedtak.
- Foreldrene kan kreve innsyn og klage.

I samsvar med opplæringsloven - Spesialpedagogisk hjelp før opplæringspliktig alder § 5-7 skal hjelpe også omfatte tilbud om foreldrerådgiving.

Når det gjelder forventninger til PP-tjenesten, blir det også sagt noe om hva som kan gjøres for bedre informasjon og samarbeid med foreldre og brukere. Et av forslagene er *foreldreplakat*, et tiltak for å gi helhetlig informasjon til foreldre til barn med behov for særskilt hjelp og støtte i opplæringen. ([Meld. St. 18 \(2010-2011\) Læring og fellesskap](#))

Brukerundersøkelser

Brukerundersøkelsene gir elever, lærlinger, lærere, instruktører og foresatte mulighet til å si sin mening om læring og trivsel i opplæringen. Foreldre får anledning til å svare på spørsmål om hvordan de oppfatter barnets læringsmiljø i skolen, og hvordan samarbeidet mellom hjem og skole fungerer. Det er skolelederne som må ta initiativet til at foreldrene skal ta undersøkelsen. (Utdanningsdirektoratet)

8.3 Lokale føringer – status

Det er i budsjett 2013 styringssignal for oppvekstsektoren i Eide kommune på følgende områder:

- IKT: Den digitale læringsplattformen (CLG) skal brukes daglig av skoleledelse, lærere og elever. Foreldre skal ha tilgang til informasjon om sitt barn i CLG.

Brukerundersøkelser skal gjennomføres våren 2013.

På Eide kommunes hjemmeside for barnehager og skoler er det også lenke til PP-tjenestens hjemmeside der det er tilgang til ulike skjema. Det er blant annet mal for pedagogisk rapport inklusiv kartlegging der det går fram at foresatte skal involveres/informeres. Det er også lenker til andre tjenester for barn og ungdom som helsetjenesten.

En av enhetene skriver følgende i årsmeldingen for 2012:

- Brukerne er innom hjemmesiden vår med ca. 500 besøkende pr måned.

Eide barnehage skriver blant annet følgende om foreldresamarbeid (hjemmesida):

- «I følge Rammeplan har foreldre og barnehagens personale et felles ansvar for barns trivsel og utvikling. Det daglige samarbeidet mellom hjem og barnehage må bygge på gjensidig åpenhet og tillit. Foreldre må kunne stole på at de kan ta opp det som opptar dem i forhold til barnet og barnehagen, selv om det skulle innebære kritikk. Personalet har taushetsplikt.»

Og i forbindelse med omtale av observasjons- og vurderingsarbeid blir foreldrenes rolle understreket:

- «Det pedagogiske arbeidet vårt skal vurderes, både i personalgruppa og sammen med foreldrene. Vi bruker personal og avdelingsmøter samt foreldresamtaler og foreldremøter til dette. Observasjoner av det enkelte barn legges til grunn for hvorfor og hvordan vi legger opp planarbeidet. Vi observerer hvordan barnet er og har det gjennom en barnehagedag i forhold til selvstendighet og selvtillit, trygghet og trivsel, hvordan språket er, tall og begrepsforståelse, evne til konsentrasjon og det å huske fra dag til dag, hvordan barnet fungerer i samlek med andre barn, sosialt barn/voksen, i rutinesituasjoner, i fysisk utfoldelse, hvor oppmerksomt barnet er, barnets måte å uttrykke følelser på, intellektuell utvikling, musikalsk utvikling, kreativitet osv. Vi er avhengig av tilbakemeldinger fra foreldre, bemerkninger omkring arbeidet vårt. Foreldre er de som kjenner barnet sitt best.»

Vevang oppvekstsenter har lagt ut referat fra samarbeidsutvalget (siste fra 2010). Tilstanden i barnehagen, ressursituasjonen, blir blant annet tatt opp. I årsplan for barnehagen (2011/2012) blir foreldremedvirkning omtalt:

- Foreldresamtaler, foreldremøter, foreldreråd, samarbeidsutvalg(SU), dugnader,
- Brukerundersøkelser
- Vi ønsker daglig kontakt for gjensidig info ved bringing og henting.
- Vi er åpen for innspill fra foreldre når det gjelder innholdet i barnehagen.
- Foreldreevaluering av barnehageåret på våren.

Svanviken barnehage har utarbeidet en årsplan (2012/2013) med utfyllende informasjon blant annet om overordna føringer og satsingsområder (språkutvikling).

Kommunekompasset – (KS Konsulent/2013): Når det gjelder tilgjengelighet, innbygger- og brukerorientering er blant annet følgende trukket fram som positivt:

- Kommunen tilpasser tjenestene i stor grad til brukernes behov.
- Vektlegger brukerinvolvering i IP og IOP.

Utfordringer:

- Tilpasse kommunens ulike informasjonsmateriell mv. til brukerne med ulike behov.
- Få innarbeidet brukerundersøkelser som et viktig styringsinstrument i hele kommunen
- Få på plass systematikk for å innhente brukernes synspunkter i hele kommunen.

Svakheter:

- Kommunen har ikke et helhetlig system for å innhente synspunkter og håndtere klager

8.4 Innspill

Foreldrerepresentant trekker fram at tiltak og opplegg for barn med spesielle behov kan berøre læringssituasjonen generelt. Det blir vist til at det kan være flere med spesielle behov i en klasse. Det burde være dialog på mer generelt grunnlag. Det bør være mer åpenhet mellom foreldre, skole og FAU. Det er for sjelden møte i samarbeidsutvalget. Flere saker burde tas opp der. Det er også ønskelig at foreldre tar kontakt med foreldrerepresentantene om det er saker de ønsker skal tas opp. Foreldrene kan være en ressurs og bidra. Kommunen må ta ansvar.

Foreldrerepresentantene har ikke innspill når det gjelder kommunikasjon på individnivå da de ikke har fått noe tilbakemelding om at dette ikke fungerer tilfredsstillende.

Flere (enhetsledere) mener samarbeidet og kommunikasjonen med foreldrene fungerer godt. En beskriver det slik:

- Brukerundersøkelsene følges opp med ekstra foreldremøter der vi går gjennom resultatene, og selvsagt i personalgruppen. Ved neste undersøkelse tar vi alltid fram resultatene fra forrige gang for å se om vi har blitt bedre, eller om det er noe vi må satse ekstra på. Vi informerer foresatte om våre samarbeidspartnere på første foreldremøte hver høst. Vi informerer videre når sakene er oppmeldt. Problemstillingene kan være veldig forskjellig, så noe generell oppskrift har vi ikke. Tverrfaglig råd har brosjyre som vi deler ut til alle foresatte. Ved oppmelding av saker informerer vi selvsagt foresatte, og når eventuelt PPT kommer inn, går de gjennom eventuelle rettigheter de har.

En annen beskriver det slik:

- Jeg opplever god kommunikasjon mellom foreldre og hjelpeapparatet og barnehagen. Brukerundersøkelser følges opp med informasjon til foreldrene via foreldremøter og samarbeidsutvalgsmøter. Eventuelle klagesaker tas fatt i umiddelbart. Generelle saker omkring barn med spesielle behov tas ikke opp i SU eller foreldremøter. Hvis vi har et barn med hjelpebehov som foresatte mener alle foreldre bør kjenne til litt omkring, ber gjerne foreldre om å få litt tid på et foreldremøte for å snakke litt om barnet sitt. Vi informerer sammen med PPT om rettigheter til foreldrene. Foreldre alltid er med i møtevirksomheten.

En trekker fra at foreldre klager lite, og at de er kjempeglade for å få hjelp.

Noen peker på at samarbeidet *i hovedsak eller stort sett* fungerer godt. Det blir også pekt på at foreldre/foresatte unntaksvis ikke møter til avtalte møter, og at det er utfordringer omkring foresatte som ikke ønsker oppmelding eller vil ha noe med PPT å gjøre.

Når det gjelder ungdommer, blir det pekt på at det er viktig med god kommunikasjon, møte de og bli kjent.

8.5 Vurderinger og anbefalinger

Inntrykket er at foreldre med barn med spesielle behov blir involvert og at det er god kommunikasjon på individnivå. Foreldre blir informert, deltar på møter, skal skrive under i ulike skjema etc. Vi tar forbehold om at vi ikke har spurt berørte foreldre.

På hjemmesiden er det informasjon om foreldresamarbeid og eksempel på at foreldre blir oppfordret til samarbeid om barnet, og det blir gitt god informasjon generelt. Dette gjelder i første rekke barnehagene. Samlet sett har internett et potensial i forhold til å informere om foreldres rettigheter og plikter generelt og spesielt for foreldre til barn med spesielle behov, selv om dette også vil kunne være ivaretatt på foreldremøte etc.

Barn med spesielle behov berører mange barn og foreldre. Det er langt flere enn de som har behov for spesialpedagogiske tiltak. Det er derfor et spørsmål om ikke tema knyttet til dette bør tas opp for eksempel i samarbeidsutvalgene. (Taushetsplikten knyttet til enkeltindivid må ivaretas.) Når det gjelder læringsmiljø generelt, mobbing og oppfølging av tilstandsrapport, ser det ut som dette er på plass. Problemstillinger rundt kartlegging, tidlig innsats, tilpasset opplæring og spesialpedagogiske tiltak berører også foreldrene. Foreldre som ressurs er en aktuell problemstilling.

Anbefaling

- Kommunen bør vurdere om kommunikasjon generelt med foreldre kan forbedres via for eksempel samarbeidsutvalgene og på hjemmesidene med blant annet fokus på læringsmiljø, foreldrerettigheter, foreldreplikter og foreldremedvirkning.

9 Samlede vurderinger og anbefalinger

9.1 Samlede vurderinger

Eide kommune har fått mye på plass når det gjelder organisering og rutiner for barn med spesielle behov. Det blir arbeidet aktivt med videreutvikling av tjenestene. En høy andel barn får spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp.

Organisering

Eide kommune har en organisering og en lederstruktur som legger til rette for dialog og samarbeid på tvers av enhetene. Gjennom blant annet OU-prosjektet legger kommunen også til rette for utvikling og fellesskap.

Det kan være behov for å se nærmere på organiseringen av det spesialpedagogiske arbeidet internt og mellom enhetene.

Det ser ut som Pedagogisk psykologisk tjenester (PPT) fungerer godt i forhold til det enkelte barn. PPT har ikke tilstrekkelig kapasitet til veiledning, noe som blir etterspurt.

Kompetanse

Eide kommune har stor fokus på kompetanse. Det er m.a. krav om årlig kompetanseplan. Det blir gitt midler til etter- og videreutdanning.

Eide kommune mangler spesialpedagogisk kompetanse. Dette ser ut til å være en felles problemstilling som kanskje bør løftes opp og håndteres i fellesskap.

Eide kommune har høyere andel assistenter enn landet samlet. Assistenter har en viktig rolle og vil kunne ha god erfaringskompetanse. Det kan likevel være grunn for å vurdere bruken av assistenter, og opplegget rundt bruken av assistenter (veiledning etc.).

Økonomiske ressurser

Det er vanskelig å si noe om hva som er tilstrekkelig økonomiske ressurser. Dette er også et politisk spørsmål. Ser vi på ressursene i Eide kommune sammenliknet med andre kommuner bruker Eide kommune i gjennomsnitt mindre enn både kommunegruppe 2, Møre og Romsdal og landet når det gjelder barnehager. For grunnskolen bruker Eide kommune mindre enn kommunegruppe 2. I forhold til budsjettet har skolene og barnehagene samlet et merforbruk. Noen enheter melder om at det er utilstrekkelig økonomiske midler.

Kommunen, i samarbeid med PPT, bør vurdere å analysere nærmere omfanget av spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp i forhold til behovet og ha fokus på hvilke tiltak som kan gi et best mulig tilbud til barna/elevne. Videre bør kommunen forsikre seg om at det er nok ressurser til å følge opp enkeltvedtak på bakgrunn av PPT sine sakkyndige rapporter.

Rutiner

Kommunen har på plass mange rutiner og arbeider også med å videreutvikle disse. Det blir gjort et omfattende arbeid, og inntrykket er at det blir jobbet godt med dette. Det ligger godt til rette for samarbeid, gode overganger etc.

Saksbehandlingstiden hos PPT er lang, særlig for de minste barna. Det bør vurderes om dette er forsvarlig saksbehandlingstid, jf forvaltningsloven og opplæringsloven.

Det ser ut som de barna som trenger det, får spesialpedagogisk hjelp. Det er likevel grunn til å tro at noen kan ha bedre nytte av andre tiltak som tilpasset opplæring. Det kan derfor være behov for en gjennomgang for å styrke grunnlaget for tilpasset opplæring og andre hjelpetiltak i samarbeidet med PP-tjenesten, noe det også er lagt opp til fra kommunens side.

Tilstandsvurdering - styringssystem

Det finnes mange dokumenter og verktøy for tilstandsvurdering. For skole- og barnehageområdet og for barn med spesielle behov er det ingen samlet oversikt eller tilstandsvurdering. Det kan være behov for å se mer samlet på virkemidlene og ressursene til barn med spesielle behov og oppvekstsektoren generelt.

Kommunikasjon

Inntrykket er at foreldre med barn med spesielle behov blir involvert, og at det er god kommunikasjon på individnivå, men at dette kan videreutvikles på systemnivå.

9.2 Anbefaling

Revisjonen anbefaler at kommunen vurderer:

- hvordan de kan legge til rette for at PP-tjenesten i større grad skal kunne ivareta veilederrollen jf. lovkrav.
- organiseringen av det spesialpedagogiske tilbudet, både internt i enhetene og på tvers av enhetene.
- andel assistenter i forhold til fagutdanna personale, og opplegget rundt bruken av assistenter (veiledning etc.).
- hvilke virkemidler som skal til for å redusere omfanget av spesialundervisningen, og styrke den ordinære undervisningen samtidig som barn og ungdom sine rettigheter blir ivaretatt.
- om det er forsvarlig saksbehandlingstid for spesialpedagogisk tiltak, jf. forvaltningsloven og opplæringsloven. (i samarbeid med PPT)
- om kommunikasjon generelt med foreldre kan forbedres via for eksempel samarbeidsutvalgene og på hjemmesidene med blant annet fokus på læringsmiljø, foreldrerettigheter, foreldrepplikter og foreldremedvirkning.

Revisjonen anbefaler at kommunen arbeider videre med

- ulike tiltak for å sikre tilstrekkelig spesialpedagogisk kompetanse
- fordeling av de økonomiske ressursene mellom enhetene og se samlet på ressursene til skole/barnehage og spesialpedagogiske tiltak slik det også er lagt opp til.
- å se spesialpedagogiske tiltak, tidlig innsats og tilpasset opplæring i sammenheng både når det gjelder rutiner og felles forståelse/dialog.
- å sikre et helhetlig plan- og styringssystem, og vurdere å samordne tilstandsvurderinger og planer innenfor oppvekstsektoren i større grad.

Grete Gjendem
forvaltningsrevisor

Anny Sønderland
forvaltningsrevisor

Referanser og kilder

Kommuneloven
Barnehageloven,
Opplæringslova
Forvaltningsloven
Diskriminerings og tilgjengelighetsloven

Norges Kommunerevisorforbunds ”RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon”.
YS Arbeidslivsbarometer 2011

Forskrift til opplæringslova.
Høringsnotat 3. oktober 2010 - forslag til endring i opplæringsloven
Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning
Veileder om kravet til skoleeiere (Forsvarlig system § 13-10)Utdanningsdirektoratet/KS
Læringsplakaten
Læreplanverket for Kunnskapsløftet
Rammeplan for barnehagen
. Forskrift om pedagogisk bemanning i barnehagen.
Forskrift om rammeplan for barnehagenes innhold og oppgaver)
Skolevandring - en systematisk metode for direkte, pedagogisk ledelse hos rektor
Manifest mot mobbing 2011 – 2014
Skolevandring
Spesialundervisning - KS)
Utdanningsspeilet 2012
”Ledet til ledelse” - delrapport 1 fra Evaluering av den nasjonale rektorutdanningen

Grunnskolen informasjonssystem GSI
Kommunebarometer Kommunal rapport
Skoleporten
Nøkkeltall kommunene Møre og Romsdal/ KS/ barnehage.
KOSTRA SSB
(VG - tilsynsbase)
Kommunal rapport GSI

Ot.prp.nr.55 (2008-2009)
Meld. St. 18 (2010-2011) Læring og fellesskap
(NOU 2010:8)
NOU 2012:1 Til barnas beste.
Meld. St. 18 (2010–2011) Læring og fellesskap
Meld. St. 24 (2012–2013) Framtidens barnehage
Folkehelseprofil 2013
St.meld. 31 (2007-2008) ”Kvalitet i skolen”

Pedagogisk psykologisk tjeneste Årsmelding 2011-2012
Kommuneplan 2004-2016 Eide kommune
Kommunal planstrategi 2012-2015 Eide kommune
Årsmelding Eide kommune 2011 - 2012
Budsjett 2013 – økonomiplan 2013-2016 Eide kommune

St.meld. nr. 30 (2003–2004) Kultur for læring.
St meld nr 16 (2006-2007) Tidlig innsats og livslang læring
Meld. St. 19 (2009–2010) Tid til læring
Meld. St. 22 (2010-2011) Motivasjon – Mestring – Muligheter
Statsbudsjettet Prop. 1 S (2012–2013)
Strategi for ungdomstrinnet - Motivasjon og mestring for bedre læring

