

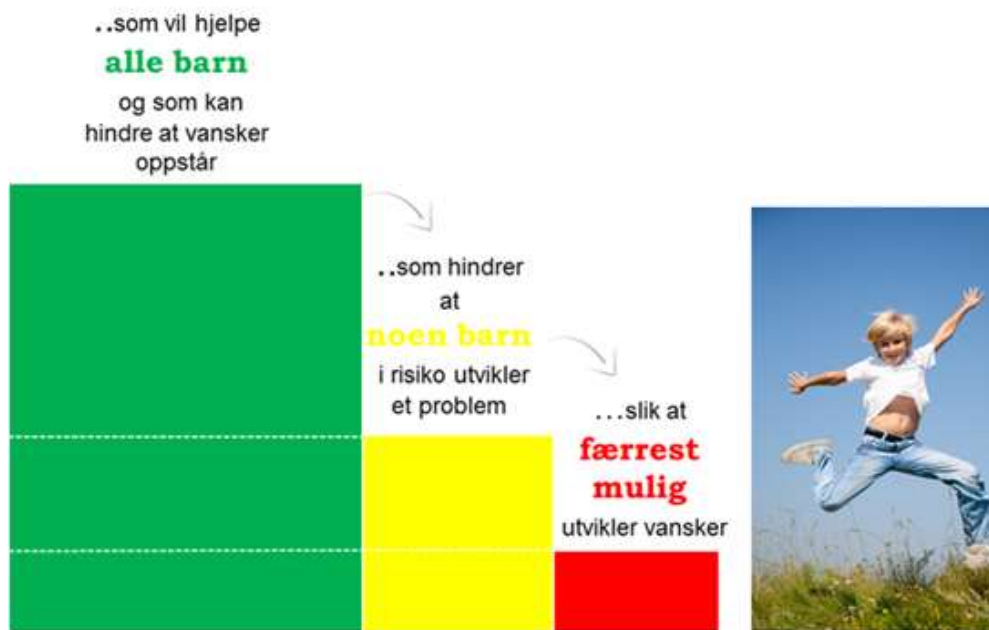


Asker
kommune

Sluttrapport tidlig innsats i oppvekst

Nordlandsforskning, 2015

Hva gjør vi i oppvekst...





Kunnskapsgrunnlaget ved oppstart

- > Forskning og praksis viste at Tidlig Innsats (TI) har positive effekter, både samfunnsøkonomisk og i form av økt livskvalitet for det enkelte barn og deres familier
- > De fleste studier viste også til at ressursene som settes inn før barna er 10 år, øker effekten på kort og lang sikt. F eks. er det estimert en nedgang i antall som må ha spesialundervisning med opptil 50 %
- > **TI** sentralt prinsipp innenfor oppvekst og skole – St.meld.nr 16 (2006-2007) og ingen stod igjen også som et prinsipp innenfor helse og omsorgssektoren etc.
- > **Frem mot 2011 var det i Asker slik at hovedvekten av tiltak ble iverksatt etter at barn var 10 år**



Utfordringsbildet for Asker 2012:

- > Et økt antall i vedtak om spesialundervisning
- > Økt press for å få elever som nærmer seg ungdomstrinnet over i alternative og særskilte skoletilbud
- > Det ble brukt mest ressurser sent i skoleløpet
- > Økt fokus på behovet for tidlig innsats
- > Behov for økt **samhandling** rundt tidlig innsats innen oppvekst
- > Nasjonalt nivå: Stadig flere unge faller ut av utdanningsløpet og som medfører økte utgifter for samfunnet



Følgende definisjoner av begrepet Tidlig innsats (HP 2012-15)



- «Barn, unge og deres familier skal gis hjelp og bistand til rett tid, på rett sted, med riktig hjelp og så tidlig som mulig.»



- «Tidlig innsats skal skje så tidlig som mulig i barnets utvikling, men også så tidlig som mulig når hendelser/ problemer oppstår uavhengig av alder.»

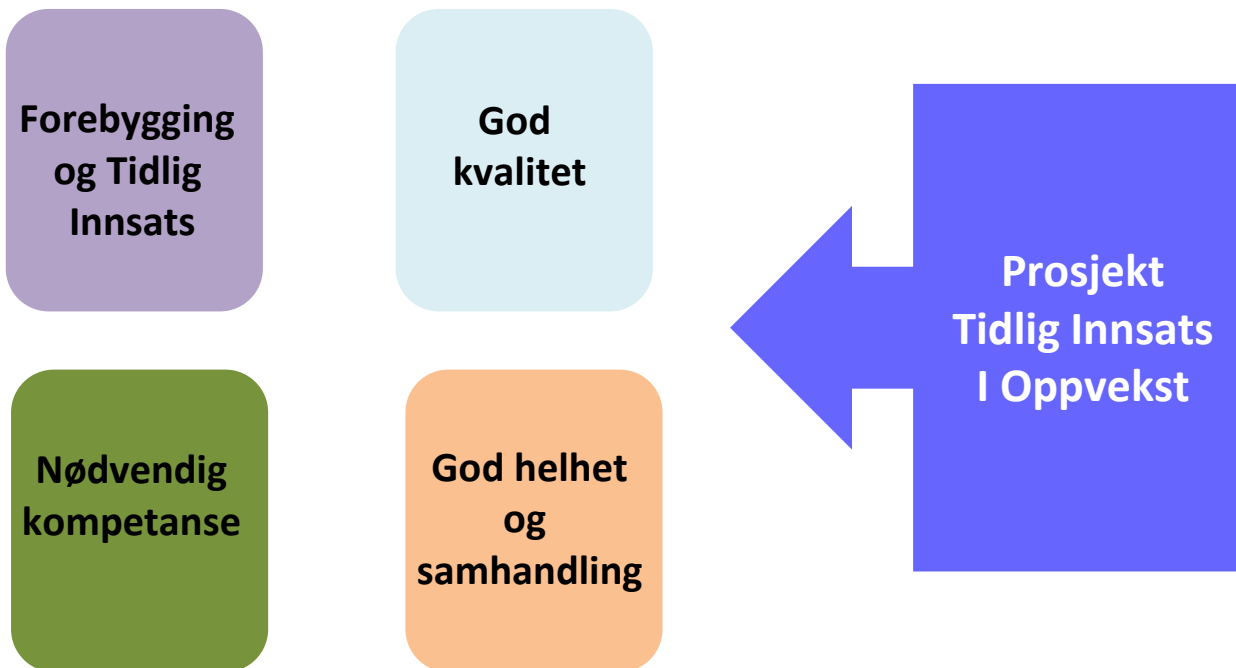


- « Tidlig innsats innebærer forebyggende arbeid i tjenestetilbudene, og at adekvat hjelp gis før problemer blir komplekse og fastlåste.»



Handlingsprogram 2012 – 2015

4 gjennomgående fokusområder for hele kommunen.





- > Ressursbruken er snudd fra sent til tidlig i oppvekstløpet, slik at 80 % av midlene anvendes før 5.klasse innen 2015
- > Spesialundervisning gjennom vedtak er redusert ned mot 50 % innen 2015
- > En større andel barn og unge får et tilfredsstillende utviklings- og opplæringstilbud i barnehage og skole. Mål om at segregerte tiltak begrenses
- > **Målsetningene synliggjør høye inkluderingsambisjoner i Asker kommune**



Omfang av implementeringen

- > **TI** har vært et omfattende, komplekst og sammensatt prosjekt.
- > Har involvert mange mennesker og ulike tjenester over en fire års periode.
- > Vært et stort omfang av iverksatte tiltak/programmer, endringer og tilpasninger på tjenestenivå
- > Det er lagt til rette for å etablere et overordnet og felles samhandlingsperspektiv i oppvekst



Mennesker i komplekse systemer

- > Sluttrapporten til Nordlandsforskning er ikke entydig i sine svar på om prosjektet har oppnådd god og tilfredsstillende effekt på oppsatte mål
- > Rapporten svarer heller ikke godt nok ut klare virksomme enkeltfaktorer for positive endringer
- > **Analysen peker på at det er flere faktorer i samspill sammen med gode rutiner og samhandling som gir positive resultater**
- > Rapporten peker på en sterk positiv effekt, der det er etablert en felles forståelse for **TI** og for samhandling
- > God og høy faglig kvalitet på tjenestene



Hva svarer rapporten ut
knyttet til både
hoved- og effekt
målene?



Forebygging og tidlig innsats

Positive tegn:

- > «Grunnpakke for tidlig innsats i oppvekst» er utarbeidet og forankret i [Felles Ledelsessystem](#)
- > Igangsatte [tiltak](#) i prosjektperioden
- > Kommunen bruker mer ressurser på forebygging og tidlig innsats enn i 2011([KOSTRA](#))
- > Økt kjennskap til målsetningene for tidlig innsats ([NL-forsknings sluttrapport](#))
- > Antall barn som får vedtak gjennom § 5-7 i opplæringsloven har økt. ([GSI](#))

Negative tegn:

- > En for høy andel elever i Askerskolen har vedtak om spesialundervisning (GSI, NL-forskning)
- > Barnehagenes tro på målsetningene om tidlig innsats er redusert (NL-forskning)
- > PPT blir ikke oppfattet som en støttespiller i systemrettet arbeid i særlig stor grad (NL-forskning)
- > «Grunnpakke for tidlig innsats i oppvekst» er bare delvis implementert (Obisoft) Overføres til 2016



God helhet og samhandling

Positive tegn:

- > Det er en statistisk signifikant økning av kjennskap til Tverrfaglig samarbeidssystem (TFS) blant ansatte i Askers skoler og barnehager (NL-forskning)
- > Foreldredeltagelse i TFS har økt (TFS-protokoll)
- > 100 % av foreldrene er fortrolig med konklusjonen fra TFS-møtet, og 74 % har stor grad av håp om at møtet vil føre til en forbedring av situasjonen (TFS-rapport, UiT)
- > Samarbeidsforum PPT – skole er opprettet
- > Ny organisering av spesialpedagogisk hjelp i barnehagene – sonevis organisering, ansatt egen mellomleder

Negative tegn:

- > Det foregår fremdeles ukoordinerte prosesser i oppvekst.



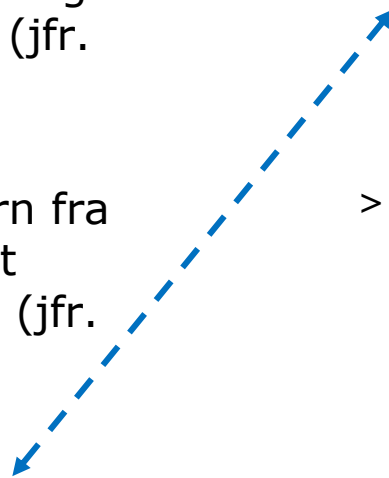
Ressursbruken er snudd fra sent til tidlig i oppvekstløpet, slik at 80 % av midlene anvendes før 5.klasse innen 2015

Positive tegn:

- > KOSTRA viser at AK bruker mer ressurser på forebygging og tidlig innsats enn ved prosjektstart (jfr. tidl. tabell - KOSTRA)
- > Ressursbruken har økt for barn fra 0-5 år uten at man har fjernet ressurser fra de eldste barna. (jfr. tidl. tabell - KOSTRA)
- > Antall lærertimer benyttet til spesialundervisningen har gått opp på 1.-4.trinn og ned på ungdomstrinnet ([GSI/NL-forskning; se egen graf](#))
- > Antall barn som får vedtak gjennom § 5-7 i opplæringsloven har økt.(GSI; se egen graf)

Negative tegn:

- > Antall lærertimer benyttet til spesialundervisningen har gått opp på mellomtrinnet ([GSI/NL-forskning; se egen graf](#)).
- > Antall lærertimer benyttet til spesialundervisning totalt har gått opp ([GSI/NL-forskning; se egen graf](#))





Spesialundervisning gjennom vedtak er redusert ned mot 50 % innen 2015

Positive tegn:

- > Andel elever med vedtak har gått ned totalt sett, men ikke så mye som ønsket ([GSI: se egen tabell](#))
- > Andel elever med vedtak på ungdomstrinnet har gått ned (GSI: se egen graf)
- > Andel elever med vedtak på småskoletrinnet har økt. (GSI: se egen graf)
- > Antall tilmeldinger til PPT har gått ned ([NL forskning, se graf](#))

Negative tegn:

- > Andel elever med vedtak på mellomtrinnet har økt. (GSI: se egen graf)



En større andel barn og unge får et tilfredsstillende utviklings- og opplæringstilbud i barnehage og skole. Med mål om at segregerte tiltak begrenses

Positive tegn:

- > Antall elever som får opplæring utenfor egen skole er redusert. ([GSI](#))
- > Den Alternative Skolen har redusert antall heltidsplasser på ungdomstrinnet til fordel for midlertidige plasser først og fremst på barnetrinn, men også på ungdomstrinn ([GSI](#))
- > Spesialundervisningen organiseres i langt større grad som en del av klasseromsundervisningen ([GSI: se egen figur](#))
- > Økt fokus på og vurdering av egen praksis knyttet til beslutning om å avslutte spesialundervisning, ved ikke lengre behov
 - økt fra 58 % til 66 %.



Viktige oppsummerte læringspunkter

- > Konseptfasen må planlegges godt av oppdragsgiver/prosjekteier
- > Økonomi må avklares tidligere, også for strategiske prosjekter
- > Samhandling er alfa og omega og utfordrende – «Alle vil samhandle, men på sin måte». Ved konkrete problemstillinger møtes teori og praksis, vilje og evne, som ikke alltid er i overensstemmelse
- > **Man bør arbeide mer med forståelsen av hverandres arbeidsmengde, arbeidstempo, prioriteringer osv. Det er utfordrende å få alle parter til å gi litt for å få det bedre totalt sett. Her svikter det litt i alle ledd, og man har fremdeles et godt stykke å gå**
- > Styringsmodell av prosjekter har mye å si for utfallet. Nordlandsforskning påpeker at man antagelig ville vært nærmere å nå effektmålene dersom man hadde valgt målstyring som modell fremfor samstyring

Men, samstyrings modellen har medført gradvis innføring av ny praksis med god forankring i praksisfeltet – Fellesforståelse og Samhandling



PP-tjenesten og systemrettet arbeid

- > Det anbefales at kommunen arbeider med å utvikle hensiktsmessige føringer og vilkår for at PP-tjenesten skal kunne drive mer systemrettet arbeid i skolene. PPT samarbeider godt med andre aktører, men at de ikke i stor nok grad slipper til i klasserommet

To-lærer ordning – forebygging og kvalitetsheving

- > Tiltakene med tolærerordning slik de ble praktisert ved de to forsøksskolene, bidrar til en større fleksibilitet og en bedre tilpassing av elevenes opplæring. PPT bør trekkes mer systematisk inn med systemrettet veiledning av tolærere / ressurslærere for å øke erfaring og kompetanse med slik veiledning

Alternativ skole

- > Den alternative skolen har blitt mer fleksibel. Sakkyndige vurderinger har blitt viktigere, det stilles sterkere fagkrav og faglig prøving av elevene (selv om elevens sosiale utvikling står sentralt), og skolene skal drive mer ambulant virksomhet (tilby sin kompetanse i normalskolen)



Barnehagenes rolle

- > Skal barnehagene kunne fylle en rolle i tidlig innsats (systemrettet innsats og forebyggende arbeid), er det nødvendig å foreta tydelige grep for å involvere barnehagene i et mer systematisk samarbeid med skolene. Overgangsmøter mellom skoler og barnehager er det tiltaket som ansatte i både skolene og barnehagene oftest fremhever som egnet for å nå målsetningene i Tidlig innsats i oppvekst. I tillegg må overgangskjeden også inkludere helsesøstre og PPT som sentrale aktører.

Styring

- > Prosjektet tidlig innsats i oppvekst kan karakteriseres som samstyring (New Public Governance). Dette kan sies å være en hensiktsmessig tilnærming, siden tidlig innsats krever samhandling på tvers av tjenester og etater. Vurdering er at effektmålene i Tidlig innsats i oppvekst synes å være vanskelig å oppnå innen prosjektperioden **uten en sterkere målstyring mot de politiske målene – EFFEKT MÅL**



Grunnpakken i Tidlig innsats



Grunnpakken omfatter således både et bredt spekter av allerede eksisterende virkemidler innenfor oppvekstsektoren, som dekker alle de tre nivåene i pyramiden (som svangerskapskontroll, skolehelsetjeneste, fritidsklubber, åpen barnehage, foreldrekurs, spesialundervisning, omsorgstiltak). I tillegg er det igangsatt noen nye tiltak, noen er under utprøving, og noen er definert som delprosjekter (se liste).



Økt ressursbruk 0-5 år



KOSTRA	2010	2011	2012	2013	2014
Netto driftsutgifter til forebygging, helsestasjons- og skolehelse-tjenesten pr. innbygger 0-5 år	5148	5951	6795	7084	8263
Netto driftsutgifter til forebygging, helsestasjons- og skolehelse-tjenesten pr. innbygger 0-20 år	1356	1554	1790	1861	2194
Netto driftsutgifter pr. innbygger 0-17 år, barnevernstjenesten	5146	5220	5083	4864	6437

Ressursbruken har økt for barn fra 0-5 år uten at man har klart, til nå, å redusere ytterligere ressurser fra de eldste barna



Prosjektets leveranser

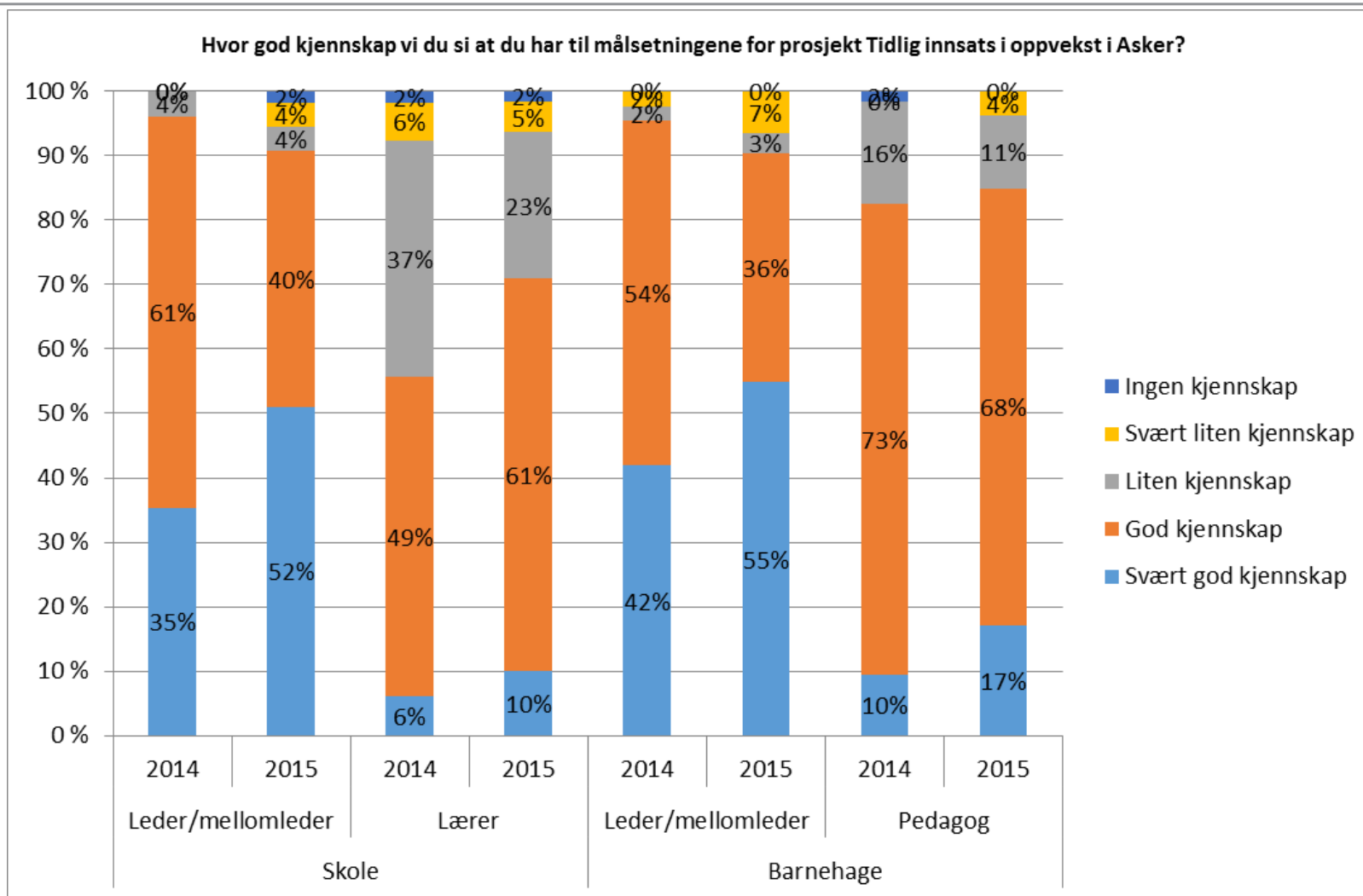
- igangsatte tiltak i perioden

- Organisering av vedtaksmyndigheten i BFE
- Organisering av styrkingsressursen i barnehage
- Grunnpakke for tidlig innsats i oppvekst
- Veileder bekymringsfullt fravær
- Rådgiver for bekymringsfullt fravær
- Ressursteam bekymringsfullt fravær
- DUÅ – utvidelse av programmet
- Samarbeidsforum PPT-skole med innføring av pedagogisk analysemodell og samarbeidsavtale PPT – skole
- Følgeevaluering fra Nordlandsforskning
- Utprøving språksamarbeid barnehage – helsestasjon
- Utprøving MIO
(Matematikk, individet og omgivelsene)
- Saksfremlegg evnerike barn
- Muligheter for ny organisering av Den Alternative Skolen
- Stimuleringstilskudd til ICDP-opplæring
- Forslag til nye kompetansemål i Obisoft – iverksettes i 2016, ref Kompetanseplan i strategi for kvalitet i Oppvekst
- Implementeringsplan for «Grunnpakke for tidlig innsats i oppvekst»





Økt kjennskap til målsetningene for tidlig innsats



Ut i fra disse tallene kan vi si målsettingen for Tidlig innsats i oppvekst er godt kjent for barnehagens og skolens ledere og lærere.



Antall barn som får spesialpedagogisk hjelp etter opplæringsloven § 5-7

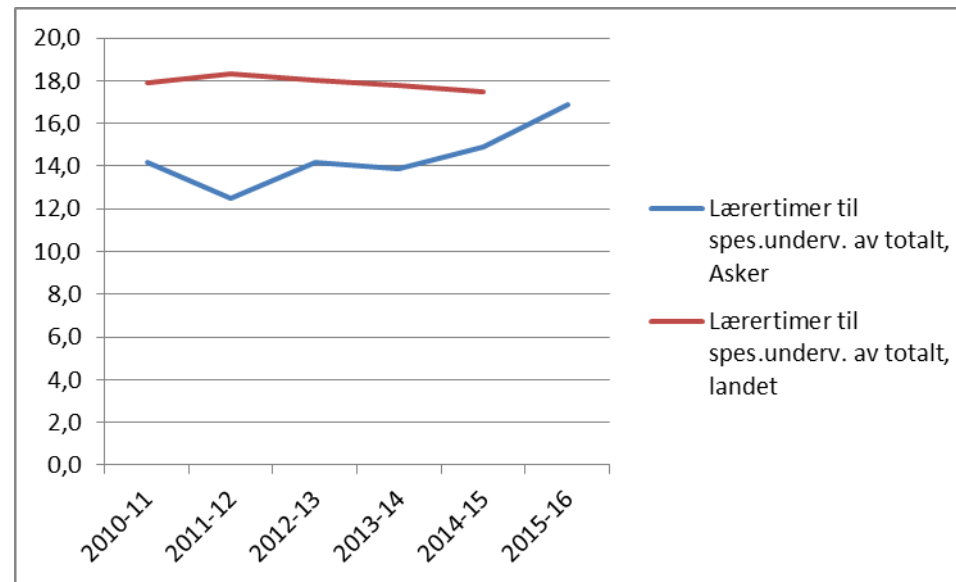


Dette kan være et argument for at man i større grad klarer å identifisere barn som har behov for ekstra hjelp på et tidligere stadium og at man dermed i større grad oppnår tidlig innsats og snur ressursbruken.





Ressursbruk på spesialundervisning

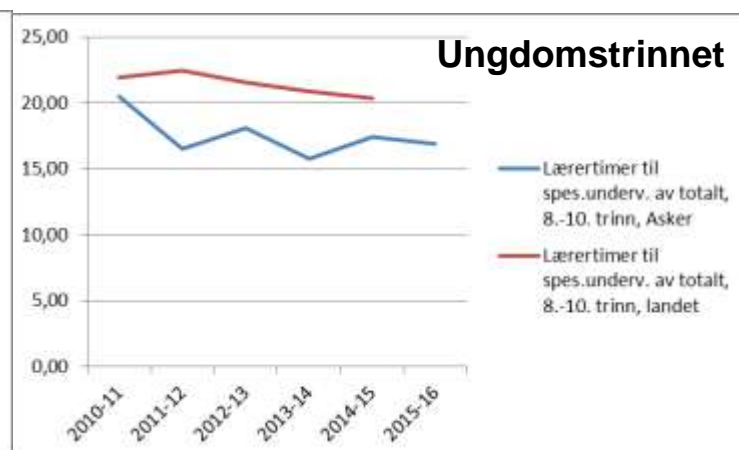
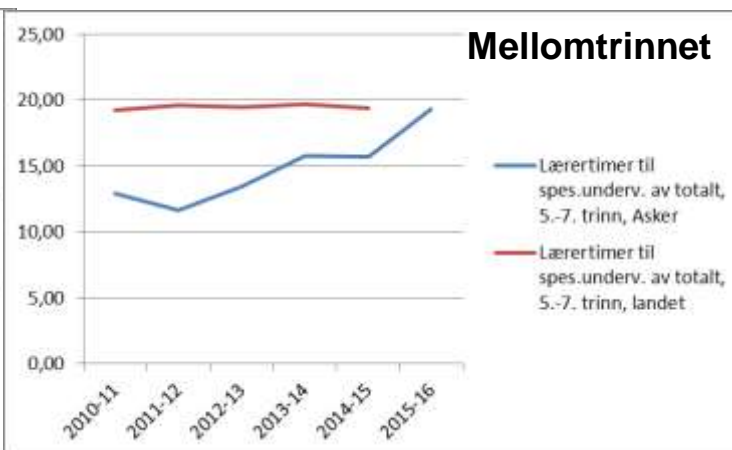
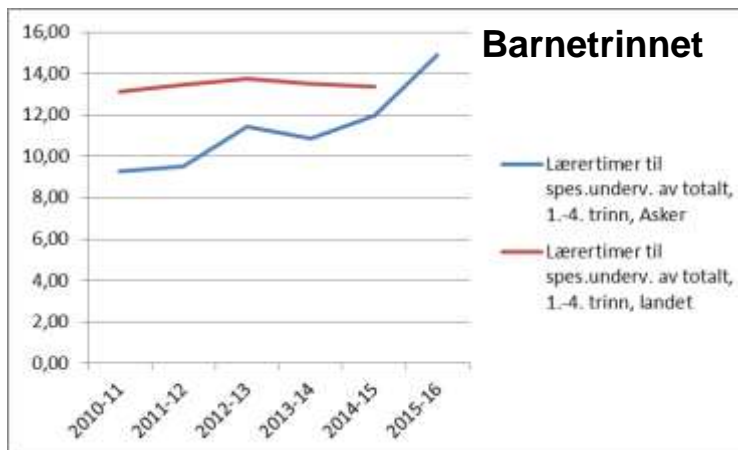


I Asker kommune brukes i underkant av 17 % av lærertimene til spesialundervisning. Økning på 2,74 prosent siden 2011. Siste skoleår økt fra 14,93 % til 16,95 % av kommunens totale lærertimer.

AK ligger nå tett opp til landsgjennomsnittet som har en kurve som går motsatt vei. Den prosentvise bruken av lærertimer til spesialundervisning i Asker ligger i likhet med andelen elever med enkeltvedtak om spesialundervisning litt under landsgjennomsnittet.



Ressursbruk på spesialundervisning



På småtrinnet har antallet timer i samme periode økt med 5,17 prosent. Siste skoleår har økningen vært 2,5 prosent.

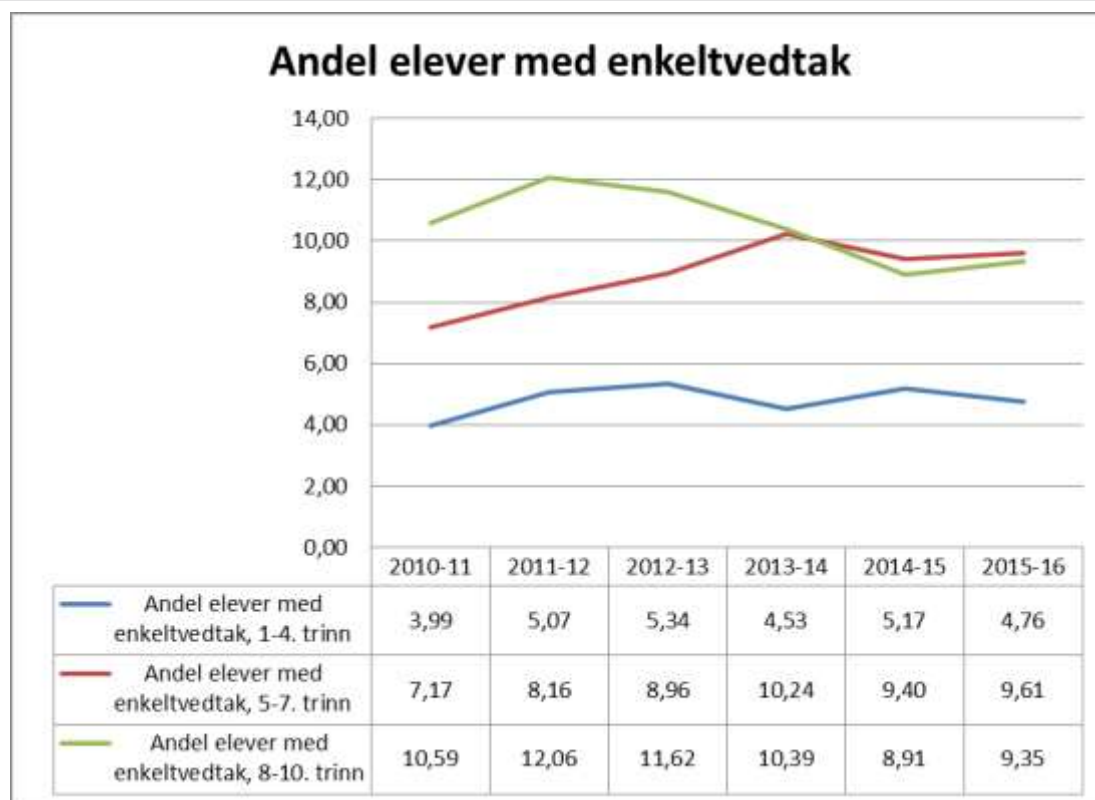
«Det viser at Asker har lyktes i å forskyve mer ressurser til tidlig i skoleløpet (småtrinnet) fremfor sent i skoleløpet når en ser på skolens relative innsats til spesialundervisningstimer».

På mellomtrinnet har Asker økt timeandelen til spesialundervisning med 6,09 prosent i perioden. Det meste av økningen har kommet siste skoleår med 5,27 prosent

På ungdomstrinnet har timeandelen gått ned med nesten 3,5 prosent. På landsbasis har det også vært en nedgang, men Asker har redusert timeandelen mer enn landet for øvrig å disse trinnene.



Andel elever med enkeltvedtak

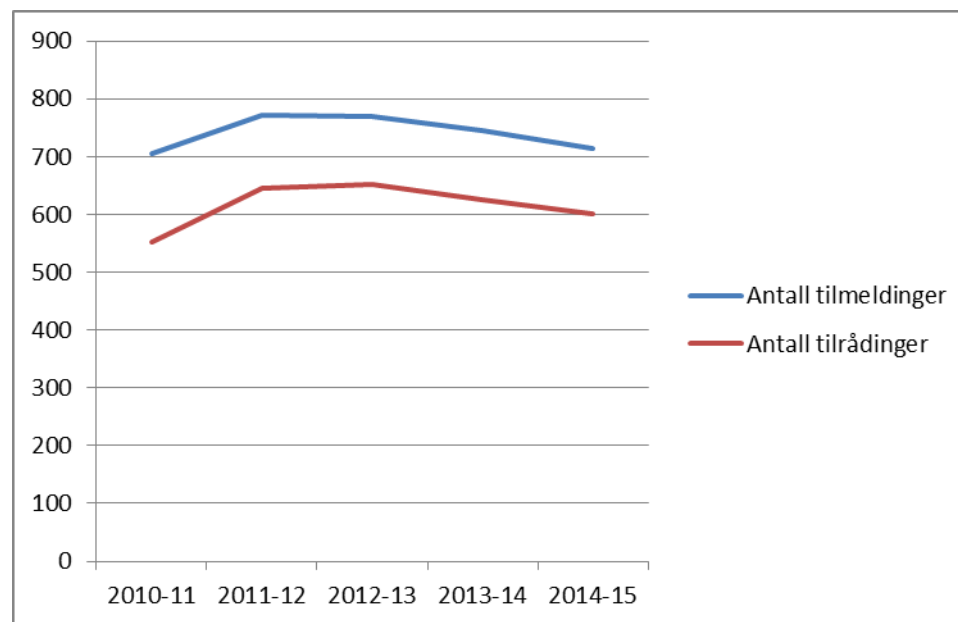


Totalt har andelen elever med spesialundervisning gått litt ned i prosjektperioden. For skoleåret 2011-12 / 8,14 % For skoleåret 2015/16 / 7,59 %. Dette er langt unna målsetningen for prosjektet totalt sett.

Asker ligger under landsgjennomsnittet når man ser på andel av elever med spesialundervisning i småtrinnet. Det er også en økning i elever som får spesialundervisning på mellomtrinnet. Økning er på 2,44 prosent for mellomtrinnet. På ungdomstrinnet har andelen elever med spesialundervisning gått ned med 1,22 prosent i prosjektperioden.



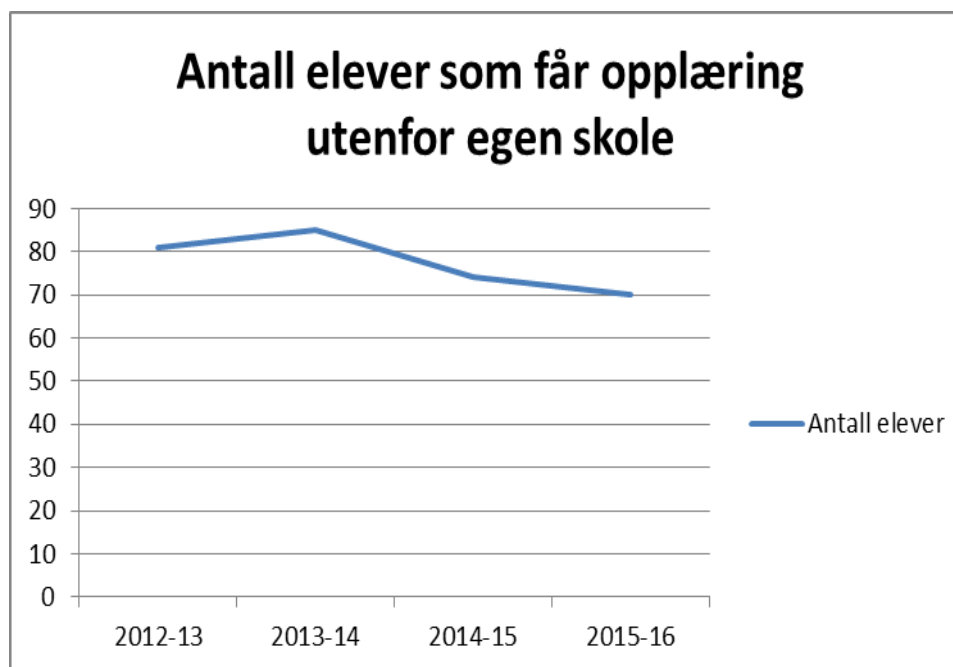
Antall tilmeldinger til PPT har gått ned:



Kurvene for antall tilmeldinger og antall tilrådinger følger hverandre jevnt i hele perioden.



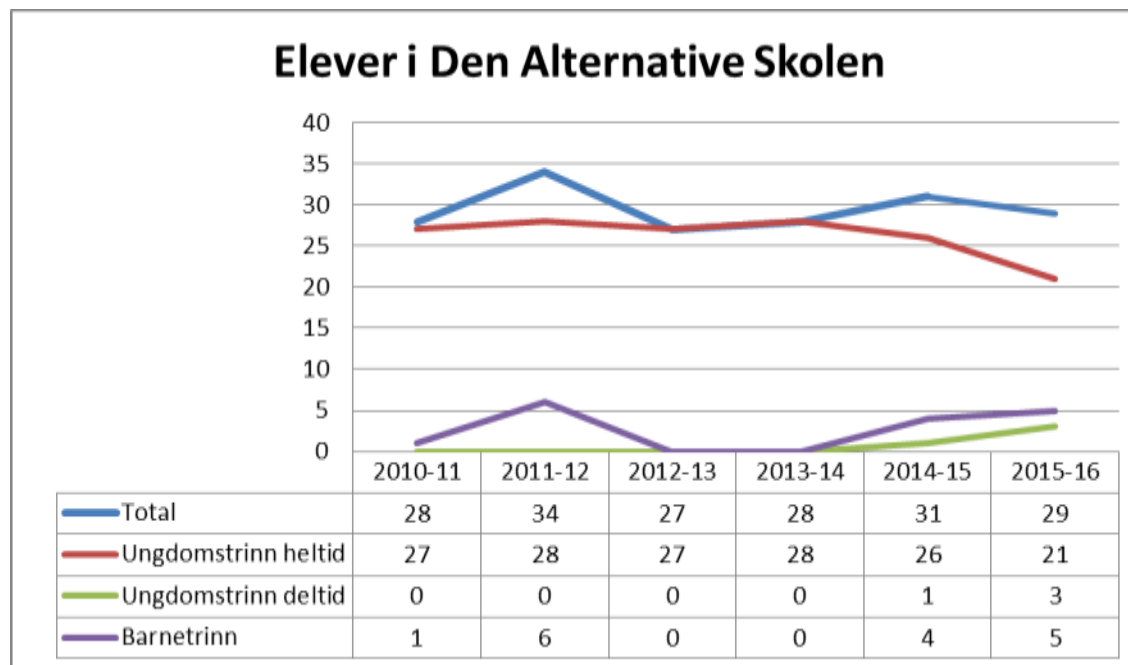
Segregerte tiltak begrenses



Antall elever som får opplæring utenfor egen skole er redusert. (Spesialavdeling og Den Alternative Skolen).



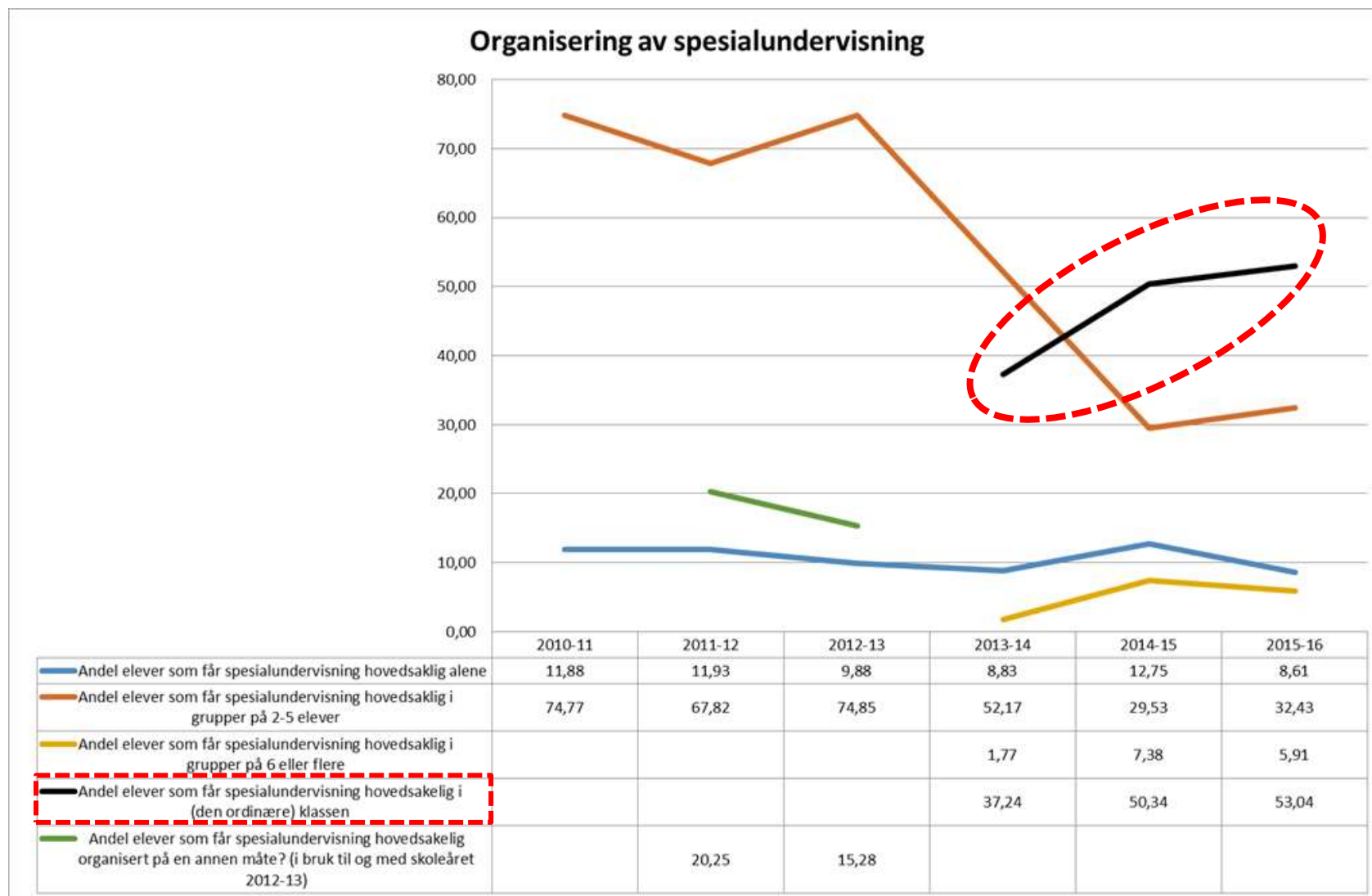
Segregerte tiltak begrenses



Den Alternative Skolen har redusert antall heltidsplasser på ungdomstrinnet til fordel for midlertidige plasser først og fremst på barnetrinn, men også på ungdomstrinn



Organisering av spesialundervisningen



Spesialundervisningen organiseres i langt større grad som en del av klasseromsundervisningen



Hvilke faktorer kan forklare forekomst av spes ped tiltak i Asker

Forskning har pekt på at det ikke er enkelt å gi en sikker forklaring på hvorfor bruken av spesialundervisning øker på tross av økt satsning på tidlig innsats og tilpasset opplæring

En lav grad av systemrettet arbeid fra PPT

En tydeligere grensedracting mellom hvilke pedagogiske behov som skal ivaretas gjennom retten til spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning på den ene siden, og hvilke behov som skal kunne dekkes innenfor de ordinære opplæringstilbudene på den andre, vil kunne bidra til å redusere forbruket av spesialundervisning. Økt oppmerksomhet om bruk av avvik fra læringsmål som kriterium for tildeling av spesialundervisning.

Det er grunn til å anta at et høyt fagtrykk (Kunnskapsløftet) har innvirkning på forbruket av spesialundervisning i Asker. Kunnskapsløftet har et sterkt fokus på elevresultater, høye forventninger til læring, og testing av barn og unge - trekkes frem som de viktigste forklaringene på høy forekomst. Andre undersøkelser peker også på en slik sammenheng.

Tendens at skoler i Asker som scorer høyt på faglige resultater, også har en lavere andel elever med spesialundervisning gjennom enkeltvedtak, og vice versa, skoler som scorer lavt på faglige resultater har i gjennomsnitt en høyere forekomst av spesialundervisning.

En slik sammenheng er påpekt også i annen forskning, og kan tolkes på litt ulike måter. Det kan bety at elever med spesialpedagogiske behov trekker ned gjennomsnittskåren for skolene. Det kan også bety at skoler med et høyt forbruk av spesialundervisning gir dårligere ordinær undervisning, noe som i neste omgang fører til at flere elever får spesialundervisning.



Oppfølging og kvalitetssikring av spesialundervisning

Andelen elever med spesialundervisning er ikke bare avhengig av hvor mange elever som får enkeltvedtak, det er også avhengig av i hvilken grad spesialundervisning blir avsluttet når behovet ikke lenger er til stede.

Vi finner at det i liten grad har vært et systematisk oppfølging av elever med enkeltvedtak når det gjelder spørsmålet om behovet for spesialundervisning fortsatt er til stede, eller om det kan avsluttes.

Videre tyder tilbakemeldingene fra ansatte i skolen på at PP-tjenesten ikke deltar systematisk i elevenes utbytte av spesialundervisning

Barnehagene og prosjekt Tidlig innsats i oppvekst

Et godt samarbeid med barnehagene kan antas å være en faktor som kan bidra til å redusere bruken av senere spesialundervisning i skolen.

Ressurser

Svarene fra lærere og pedagoger indikerer at presset økonomi og lav bemanning også kan være en årsak til en høy forekomst av spesialundervisning.