

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Verdal kommunes kontrollutvalg i perioden februar 2023 til februar 2024.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet.

Alle rapporter fra Revisjon Midt-Norge SA publiseres på www.revisjonmidt norge.no.

Trondheim, 8. februar 2024

Hanne Marit Ulseth Bjerkan

Oppdragsansvarlig revisor

Marit Ingunn Holmvik

Prosjektmedarbeider

SAMMENDRAG

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra kontrollutvalget i Verdal kommune. Revisor har undersøkt spesialundervisning og samarbeidet med PPT.

I **første problemstilling** konkluderer revisor med at Verdal kommune kan dokumentere korrekt saksbehandling i saker om spesialundervisning. Gjennomgangen viser at sakkyndig vurdering og individuell opplæringsplan oppfyller kravene til saksbehandling, men at det for enkeltvedtak er noen forbedringsmuligheter. Det gjelder særlig inkludering av en vurdering og vektlegging av barnets beste. Vurdering av barnets beste skal alltid vurderes og det er grunnlag for saksbehandlingsfeil dersom en slik vurdering ikke er gjort.

I **andre problemstilling** konkluderer revisor med at spesialundervisning i stor grad gjennomføres i samsvar med vedtak og individuell opplæringsplan. Skolene har mulighet til å bli bedre på å sikre at elever med individuell opplæringsplan får en underveisvurdering etter innholdet i planen og sørge for lik praksis på skolene og mellom skolene når det gjelder innholdet i årsrapportene.

I **trede problemstilling** konkluderer revisor med at Verdal kommune kan bli bedre på å etablere rutiner som sikrer at elevene får forsvarlig spesialundervisning når lærer er fraværende. Kommunen har ikke et overordnet system som sikrer at elevene med spesialundervisning får det tilbudet de har rett til. Det er variasjoner mellom skolene om det settes inn vikarer for elevene med spesialundervisning.

I **fjerde problemstilling** konkluderer revisor med at Verdal kommune har et hensiktsmessig og forutsigbart samarbeid mellom skole og PPT. De faste drøftingsmøtene mellom skolene og PPT fungerer godt, og samarbeidet om eleven er satt i system gjennom disse møtene. Revisor ser at det er forbedringsmuligheter innenfor PPT sin delaktighet i det forebyggende arbeidet.

Med bakgrunn i funn, anbefaler revisor at kommunedirektør, i samarbeid med skoleledelsen, sørger for:

- at barnets beste blir inkludert i enkeltvedtak.
- lik praksis når det gjelder innhold i årsrapportene for spesialundervisning.
- at det blir etablert rutiner og system som sikrer at elevene får forsvarlig spesialundervisning ved fravær av lærer.

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	5
1 Innledning.....	7
1.1 Bestilling.....	7
1.2 Problemstillinger.....	7
1.3 Metode	8
1.4 Uttalelse om rapport	12
1.5 Bakgrunn.....	12
1.5.1 Verdal kommune.....	12
1.5.2 Spesialundervisning og samarbeid med PPT.....	14
2 Saksbehandling.....	15
2.1 Problemstilling	15
2.2 Revisjonskriterier.....	15
2.3 Generelt om saksbehandling.....	16
2.4 Sakkyndig vurdering.....	16
2.5 Enkeltvedtak.....	18
2.6 Rimelig tid	20
2.7 Individuell opplæringsplan	21
2.8 Vurdering.....	23
3 Gjennomføring og fravær.....	27
3.1 Problemstilling	27
3.2 Revisjonskriterier.....	27
3.3 Organisering.....	27
3.4 Vurdering og endring underveis.....	28
3.5 Årsrapport	29
3.6 Kompetanse	30
3.7 Fravær av lærer.....	31
3.8 Vurdering.....	33
4 Samarbeid med PPT	35
4.1 Problemstilling.....	35
4.2 Revisjonskriterier.....	35
4.3 Organisering av PPT	35
4.4 Samarbeid med skolene.....	36
4.4.1 Drøftingsmøter.....	36
4.4.2 Andre samarbeidsforum.....	36
4.5 Tilgjengeligheten til PPT	37
4.6 Forebyggende arbeid	38
4.7 Vurdering.....	39

5	Konklusjoner og anbefalinger	40
5.1	Konklusjon.....	40
5.2	Anbefalinger	41
	Kilder.....	42
	Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier.....	43
	Vedlegg 2 – Høringssvar	51

Tabell

Tabell 1.	Fordelingen av antall utvalgte elevmapper per skole og skoleår.....	10
Tabell 2.	Antall elever per skole skoleåret 2023/2024	13
Tabell 3.	Statistikk spesialundervisning for Verdal, KOSTRA-gruppe 07 og landet uten Oslo, 2020-2022.....	13

Figurer

Figur 1.	Organisasjonskart Verdal kommune.....	13
Figur 2.	Fasene i saksbehandling for spesialundervisning.....	16
Figur 3.	Innhold i individuell opplæringsplan.....	22
Figur 4.	Beskrivelse av veien videre i årsrapporten	30

1 INNLEDNING

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Verdal kommune bestilte i sak 45/22 den 28. november 2022 en forvaltningsrevisjon om kvalitet i skole. Bestillingen er i tråd med «Plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024».

Under behandlingen av bestillingen, ønsket kontrollutvalget å legge vekt på følgende:

Hvordan arbeider kommunen for å nå målsettinger for resultater i skolen? Herunder om det er et system som fanger opp og følger opp resultatene.

I hvilken grad blir sentrale bestemmelser i opplæringsloven fulgt opp, og driften kvalitetssikret, med hensyn til læringsmiljø, kompetansekrav og kompetanseutvikling?

Er elevenes læringsbetingelser/læringsmiljø som forutsatt. Herunder sammenheng med § 9A i opplæringsloven, elevenes læringsmiljø både fysisk og psykisk.

Er det samsvar mellom vedtak om spesialundervisning og den faktiske gjennomføring med hensyn til omfang, organisering, personalets kompetanse og bemanning?

På bakgrunn av at revisor så at det vanskelig lot seg gjøre å dekke alle fire punktene i en forvaltningsrevisjon innenfor den gitte rammen, vurderte revisor risikoen innenfor de ulike områdene. Revisor utarbeidet et forslag til prosjektplan til møtet i kontrollutvalget den 30. januar 2023 om fysisk læringsmiljø i skolen. Under behandling av prosjektplanen i sak 02/23 valgte kontrollutvalget å se bort fra forslaget fra revisor, og vedtok at prosjektet skal se nærmere på samarbeidet mellom skole og PPT. Om det blant annet er samsvar mellom vedtak om spesialundervisning og den faktiske gjennomføringen med hensyn til omfang, organisering, personalets kompetanse og bemanning. Kontrollutvalget ga kontrollutvalgets leder myndighet til å godkjenne prosjektplanen. Leder av kontrollutvalget godkjente prosjektplanen i epost 9. februar 2023.

1.2 Problemstillinger

Følgende problemstillinger vil bli besvart i rapporten:

1. Kan Verdal kommune dokumentere korrekt saksbehandling i saker om spesialundervisning?
2. Gjennomføres spesialundervisning i samsvar med vedtak og den individuelle opplæringsplanen?

3. Har Verdal kommune etablert rutiner som sikrer at elevene får forsvarlig spesialundervisning når lærer er fraværende?
4. Har Verdal kommune et hensiktsmessig og forutsigbart samarbeid mellom skole og PPT?

Revisjonen vil se på kommunal grunnskole. Private skoler i kommunen er holdt utenfor denne revisjonen. Revisjonen vil se på samarbeidet mellom skole og PPT. Det betyr at andre støttetjenester ikke er inkludert i denne revisjonen.

1.3 Metode

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRF - kontroll og revisjon i kommunenes standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Verdal kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

Revisor har brukt flere metoder for å samle inn data til dette prosjektet.

Intervju

Revisor gjennomførte et oppstartsmøte med kommunedirektør, kommunalsjef oppvekst og virksomhetsleder for skole.

Revisor gjennomførte videre digitale intervju med alle rektorene ved de syv grunnskolene i kommunen. I to av disse intervjuene deltok spesialpedagogisk koordinator (spes.ped.koordinator) ved skolen og i ett intervju deltok i tillegg assisterende rektor.

I etterkant av intervjuene gjorde revisor et utvalgt av skoler for videre datainnsamling. Revisor baserte utvalget sitt på elevstørrelse, andel spesialundervisning per skole og beliggenhet.

Revisor valgte følgende skoler:

- Verdalsøra barneskole
- Verdalsøra ungdomsskole
- Vuku barne- og ungdomsskole
- Ørmelen skole

På de fire utvalgte skolene har revisor gjennomført følgende intervjuer:

Verdalsøra barneskole

- Gruppeintervju ansatte fra småtrinn (1.-4. trinn)
- Gruppeintervju ansatte fra mellomtrinn (5.-7. trinn)

Verdalsøra ungdomsskole

- Gruppeintervju ansatte ungdomstrinn (8.-10. trinn)
- Spes.ped.koordinator

Vuku barne- og ungdomsskole

- Gruppeintervju ansatte ungdomstrinn (8.-10 trinn)
- Spes.ped.koordinator

Ørmelen skole

- Gruppeintervju ansatte småtrinn (1.-4. trinn)
- Gruppeintervju ansatte mellomtrinn (5.-7. trinn)

Hvilke ansatte som deltok i gruppeintervjuene, varierte fra skole til skole. De ansatte bestod av både kontaktlærere, faglærere, avdelingsledere og spes.ped.lærere. Ved to av skolene var spes.ped.koordinator ikke tilgjengelig, og revisor har derfor ikke fått gjennomført intervju med disse.

Revisor har også intervjuet leder av PPT. I etterkant av intervjuene med skolene, gjennomførte vi et oppfølgingsintervju med leder av PPT.

I forkant av alle intervjuene laget revisor en strukturert intervjuguide tilpasset de ulike rollene. I etterkant av alle intervjuene er det skrevet referat som er verifisert av informantene. Rapporten benytter kun verifisert intervjudata.

Dokumentgjennomgang

Revisor har i dette prosjektet gjennomgått saksdokumenter knyttet til spesialundervisning. Følgende dokumenter har revisor gjennomgått per elev:

- Sakkyndig vurdering
- Enkeltvedtak
- Individuell opplæringsplan
- Årsrapport¹

Revisor ønsket å gjennomgå til sammen 40 tilfeldige utvalgte elevmapper² av totalt 312 elevmapper for skoleårene 2022/2023 og 2023/2024 ved alle de syv grunnskolene i kommunen. Fordelingen vi valgte oss mellom skoleår var 30 elevmapper for 2022/2023 og 10

¹ Kun gjennomgått for elever for skoleåret 2022/2023.

² Elevmapper er informasjon per elev som inneholder de fire dokumentene revisor har gjennomgått.

elevmapper for 2023/2024, da vi ønsket oss flest elevmapper for skoleåret 2022/2023 med tanke på utarbeidelse av årsrapporter.

Revisor ba kommunen om en oversikt over alle elever med spesialundervisning fordelt etter skole, skoleår og trinn. Revisor mottok en oversikt fra kommunene. Ikke alle skolene hadde skilt antall vedtak mellom de to skoleårene. Utvalg av elevmapper per skole ble derfor regnet ut fra summen av enkeltvedtak de to skoleårene basert på antall elevmapper vi ønsket å gjennomgå per skole. For å få dette praktisk til å gå opp, endte vi med å gjennomgå 29 elevmapper for skoleåret 2022/2023 og 12 elevmapper for skoleåret 2023/2024, totalt 41 elevmapper.

Tabell 1. Fordelingen av antall utvalgte elevmapper per skole og skoleår

Skole	Skoleår	
	2022/2023	2023/2024
Leksdal skole	1	1
Stiklestad skole	3	1
Verdalsøra barneskole	3	1
Verdalsøra ungdomsskole	10	3
Vinne skole	3	1
Vuku barne- og ungdomsskole	6	3
Ørmelen skole	3	1
Sum	29	12

Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

For revisor er det viktig at utplukk av elevmapper er helt tilfeldig og at ingen av skolene eller kommunen kan påvirke hvilke elevmapper vi velger. Derfor ba revisor om å få tilsendt en oversikt hvor alle elevene var nummerert per skole og per trinn. Revisor gjorde, etter å ha mottatt oversikten, et tilfeldig utplukk av nummererte elever basert på en formel i Excel. Revisor sendte nummeret til elevene som var plukket ut, slik at skolene kunne sendes oss elevmappene til de respektive elevene. Skolene benyttet seg av en sikker opplastningskanal³ for å oversende elevmappene til oss.

Observasjon

Revisor deltok på ett drøftingsmøte mellom Vuku barne- og ungdomsskole og PPT. Revisor ønsket å delta på dette møtet for å få innblikk i hvordan et drøftingsmøte fungerer i praksis og hvordan samarbeidet mellom skolene og PPT er.

Vurdering av metode

³ Verji som er en sikker kommunikasjonskanal for å opplaste dokumenter. Den er tilgjengelig gjennom kundeportalen til hjemmesiden til Revisjon Midt-Norge Sa.

Valg av intervju som metode er begrunnet ut ifra behovet for kunnskap om spesialundervisning i Verdal kommune. Det har vært nødvendig å intervjuer både rektorer, ansatte og spes.ped.koordinatorer ved utvalgte skoler. Revisor vurderte bruk av gruppeintervju med de ansatte som mest hensiktsmessig for å få informasjon om arbeidet med spesialundervisning. Bruk av gruppeintervju gir muligheter til å få fram ulike nyanser om temaet fra ansatte som jobber innenfor de samme rammene. Sammensetningen av gruppene kan også prege hvilke data som kommer fram gjennom gruppeintervju. Om de ansatte er enige i sine synspunkter, om det er ulike synspunkter eller om det er enkelte av gruppe medlemmene som dominerer.

Revisor har ikke intervjuet alle ansattgruppene (småtrinn, mellomtrinn og ungdomstrinn) ved hver enkelt skole. Dette skyldes tilgjengelige ressurser i prosjektet. Samtidig har vi gjennom intervjuene sørget for å snakke med to ansattgrupper for hvert av trinnene ved to ulike skoler. Revisor vurderer at dette har vært tilstrekkelig for å belyse problemstillingene i rapporten. De ansatte har bidratt med informasjon om hvordan spesialundervisning, både saksbehandling og gjennomføring, praktiseres ved deres skole. Alle ansatte har fått belyst hvordan de opplever samarbeidet med PPT.

Det er også gjennomført intervju med leder av PPT. Et alternativ som vi ikke har gjennomført, er intervju med de ansatte i PPT. Revisor vurderer at leder av PPT har belyst både positive og negative sider om hvordan tjenesten opplever samarbeidet med de ulike skolene.

Å delta på drøftingsmøtet mellom PPT og en skole har vært nyttig for revisor. Å delta som observatør har gjort at revisor selv har opplevd møtearenaen som har blitt omtalt i de ulike intervjuene. Revisor fikk se hvordan skolen presenterte de ulike elevene som skulle drøftes og hvordan PPT bistod skolen med råd og veiledning. Revisor vurderer at observasjonen av møtet har vært et viktig supplement til de kvalitative dybdeintervjuene.

Ved gjennomgang av elevmappene valgte vi oss 40 elevmapper. 40 elevmapper ble valgt for å sikre tilstrekkelig gjennomgang av saksdokumenter. Tallet 40 ble også valgt med tanke på arbeidsmengde; det er svært ressurskrevende å gjennomgå saksdokumenter. Som tidligere nevnt, ble det til sammen gjennomgått 41 elevmapper. Til sammen utgjør 41 elevmapper et utvalg på 13 prosent av totalt antall elever med vedtak om spesialundervisning for de to skoleårene.

Vi valgte oss to skoleår for å se på om det var endringer i saksbehandlingen og for å gjennomgå årsrapportene som har blitt utarbeidet for skoleåret 2022/2023.

Revisor vurderer at innsamlet data gir et godt grunnlag for å gjøre vurderinger og besvare problemstillingene.

1.4 Uttalelse om rapport

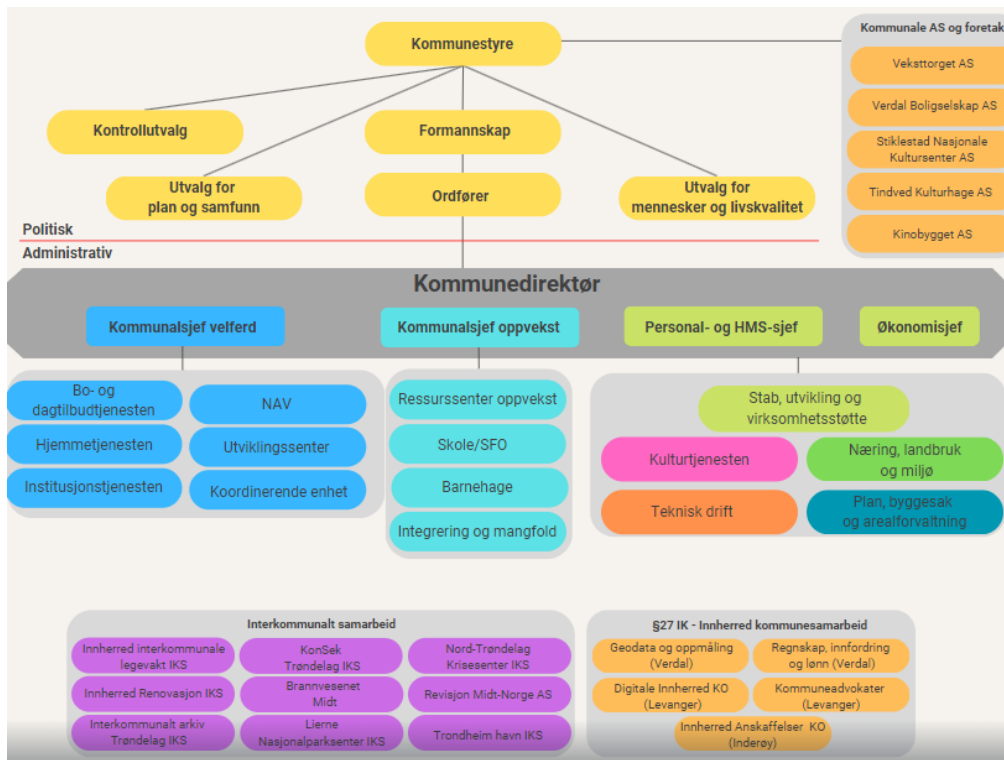
En foreløpig rapport ble sendt til kommunedirektøren for uttalelse 25. januar 2024. Revisjon Midt-Norge SA mottok uttalelsen den 8. februar 2024. Uttalelsen er vedlagt rapporten i vedlegg 2.

Uttalelsen har ikke ført til endringer i faktagrunnlaget, vurderinger eller konklusjon.

1.5 Bakgrunn

1.5.1 Verdal kommune

Verdal kommune ledes av kommunedirektør og oppvekst har en egen kommunalsjef. Kommunen har også en egen virksomhetsleder for skole og SFO. Verdal kommune har egen PP-tjeneste som er organisert under oppvekstområdet. Per august 2023 er det 10 ansatte i PPT.



Kilde: Verdal kommune

Figur 1. Organisasjonskart Verdal kommune

Verdal kommune har 1677 elever for skoleåret 2023/2024 fordelt på syv kommunale grunnskoler i kommunen.⁴ Tabellen nedenfor viser fordelingen av elevtallet per skole for inneværende skoleår.

Tabell 2. Antall elever per skole skoleåret 2023/2024

Skole	Antall elever skoleåret 2023/2024
Leksdal skole	44
Stiklestad skole	191
Verdalsøra barneskole	290
Verdalsøra ungdomsskole	407
Vinne skole	205
Vuku barne- og ungdomsskole	250
Ørmelen skole	290

Kilde: Grunnskolens informasjonssystem, Utdanningsdirektoratet

Tabellen nedenfor viser statistikk for antall årstimer gitt til spesialundervisning og andel elever som har spesialundervisning for Verdal kommune, tilhørende KOSTRA-gruppe og landet uten Oslo for årene 2020-2022.

Tabell 3. Statistikk spesialundervisning for Verdal, KOSTRA-gruppe 07 og landet uten Oslo, 2020-2022

Variabel	År	Verdal	KOSTRA-gruppe 07	Landet uten Oslo
Årstimer til spesialundervisning per elev med spesialundervisning (antall)	2020	83,7	138,2	143,1
	2021	85,5	133,7	144,2
	2022	106,1	135,2	145,1
Elever i kommunale og private grunnskoler som får spesialundervisning (prosent)	2020	10,9	7,3	7,8
	2021	10,7	7,6	7,9
	2022	10,4	7,8	7,9

Kilde: Statistisk sentralbyrå, tabell 12255

Tabellen viser at antall årstimer til spesialundervisning per elev med spesialundervisning er lavere i Verdal kommune sammenlignet med de to andre gruppene. Revisor har ikke data for å si noe om forskjellene mellom Verdal kommune og de to gruppene skyldes årstimer gitt, eller antall elever med spesialundervisning.

⁴ Grunnskolens informasjonssystem, Utdanningsdirektoratet.

Andelen spesialundervisning er noe høyere i Verdal kommune sammenlignet med tilhørende KOSTRA-gruppe og landet uten Oslo. Andelen i Verdal kommune har vært stabil de siste tre årene, men en liten nedgang for 2022.

1.5.2 Spesialundervisning og samarbeid med PPT

Tilbudet om spesialundervisning er regulert i opplæringslovens kapittel 5. Elever som ikke har eller ikke får tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet har rett til spesialundervisning jmfør opplæringslovens § 5-1. Spesialundervisning er en individuell rett eleven har i de tilfellene eleven trenger ekstra tilrettelegging ut over det ordinære opplæringstilbudet.

Før skolen fatter vedtak om spesialundervisning, skal det utarbeides en sakkyndig vurdering. Sakkyndig vurdering skal vise om eleven har behov for spesialundervisning og hvilket opplæringstilbud som bør gis (§ 5-3).

Opplæringslovens § 5-4 omhandler saksbehandlingen knyttet til spesialundervisning. Foreldrene/elevene har rett til å kreve at skolen undersøker om eleven trenger spesialundervisning. Undervisningspersonalet skal vurdere behovet for spesialundervisning, og skolen plikter til å ha vurdert og eventuelt prøvd ut tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet før det blir gjort en sakkyndig vurdering.

Elever med spesialundervisning skal få utarbeidet en individuell opplæringsplan (§ 5-5). Den individuelle opplæringsplanen (IOP) skal beskrive mål, innhold, arbeidsmåter, vurderingsformer og organisering. IOP er et arbeidsverktøy for skolen for å sikre at opplæringstilbudet til eleven er i samsvar med det som eleven har rett til etter enkeltvedtaket. Skolen skal også en gang i året utarbeidet en skriftlig oversikt over opplæringen eleven har fått og gjøre en vurdering av utviklingen til eleven, jmfør opplæringslovens § 5-5.

Alle kommuner skal ha en pedagogisk-psykologisk-tjeneste (PPT). PPT sine oppgaver er lovfestet i opplæringslovens § 5-6. Tjenesten har to lovfestende oppgaver:

- PPT skal sørge for at det blir utarbeidet sakkyndig vurdering når loven krever det.
- PPT skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov (PPT sitt systemrettede arbeid).

2 SAKSBEHANDLING

Kapittelet vil beskrive og vurdere saksbehandlingen i saker om spesialundervisning.

2.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling:

Kan Verdal kommune dokumentere korrekt saksbehandling i saker om spesialundervisning?

2.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

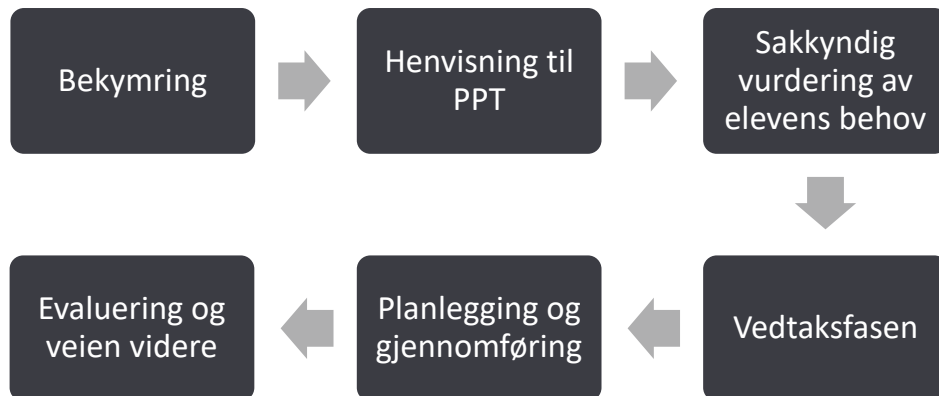
- Alle elever som har spesialundervisning skal ha sakkyndig vurdering, enkeltvedtak om spesialundervisning og individuell opplæringsplan.
- Sakkyndig vurdering skal omfatte minstekravet:
 - Elevens utbytte av den ordinære opplæringen
 - Elevens lærevansker og andre forhold som er viktig for opplæringen
 - Elevens realistiske opplæringsmål
 - Elevens muligheter i en ordinær opplæring
 - Opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud
- Enkeltvedtaket om spesialundervisning skal omfatte:
 - Innholdet i opplæringstilbudet
 - Omfanget av opplæringen
 - Hvordan opplæringen skal organiseres
 - Kompetansen til den som skal gjennomføre opplæringen (lærer, spesialpedagog, assistent og lignende)
- Enkeltvedtakets varighet må komme tydelig frem i enkeltvedtaket. Enkeltvedtaket bør gjelde for ett opplæringsår.
- Enkeltvedtaket skal inneholde en vurdering og vektning av barnets beste.
- Enkeltvedtaket om spesialundervisning skal være i samsvar med sakkyndig vurdering. Dersom enkeltvedtaket avviker fra den sakkyndige vurderingen, skal det være begrunnet.
- PPT skal utføre sakkyndig vurdering innen rimelig tid.
- Individuell opplæringsplan skal omfatte:
 - Mål for opplæringen
 - Innholdet i opplæringen
 - Hvordan opplæringen skal gjennomføres

- Individuell opplæringsplan skal være i samsvar med enkeltvedtaket om spesialundervisning.

Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

2.3 Generelt om saksbehandling

Veilederen for spesialundervisning fra Utdanningsdirektoratet har satt opp faser knyttet til spesialundervisning. Disse fasene er illustrert i figuren nedenfor.



Kilde: Veileder spesialundervisning, Utdanningsdirektoratet

Figur 2. Fasene i saksbehandling for spesialundervisning

Revisor vil i dette kapittelet beskrive fasene som inneholder sakkyndig vurdering og vedtaksfasen i form av enkeltvedtak. I fasene for planlegging og gjennomføring og evaluering og veiene videre vil vi henholdsvis se på individuelle opplæringsplaner årsrapportene. Årsrapportene vil bli gjennomgått i kapittel om gjennomføring av spesialundervisning.

Fasene som omhandler bekymring og henvising til PPT er i liten grad omtalt i rapporten.

2.4 Sakkyndig vurdering

En sakkyndig vurdering har to hovedelementer; utredning og tilråding. Utredningen skal vise om eleven har behov for spesialundervisning, hva elevens vansker er og hvorfor eleven ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Tilrådingen (anbefalingen) skal gi skolen informasjon om hvilket opplæringstilbud PPT mener vil gi eleven et forsvarlig opplæringstilbud.⁵

Revisor har gjennomgått sakkyndige vurderinger som tilhører elever som har enkeltvedtak om spesialundervisning for skoleårene 2022/2023 og 2023/2024. Det er PPT som har utarbeidet sakkyndig vurdering, og gjennomgangen viser at oppsettet er tilnærmet likt for de 41

⁵ Veileder spesialundervisning, Utdanningsdirektoratet

sakkyndige vurderingene vi har gjennomgått. Revisor merker seg i gjennomgangen at flere av elevene har vært i systemet lenge, noen helt siden barnehagen. Revisor ser også at det er flere elever som har diagnoser og noen av disse er sammensatte. Dette gjenspeiler informasjonen revisor også har fått i intervjuene med skolene.

I intervju har revisor fått informasjon om at sakkyndig vurdering har en varighet på flere skoleår, for eksempel at sakkyndig vurdering gjelder for hele mellomtrinnet eller ungdomstrinnet. Revisor ser at dette er tilfelle i gjennomgangen av de sakkyndige vurderingene.

De sakkyndige vurderingene inneholder omfang og organisering som sier noe om hvilket fag eleven trenger spesialundervisning i, og hvor mange timer som er tilrådd. Revisor ser i gjennomgangen at omfanget av spesialundervisningen kan være fordelt på flere trinn, for eksempel at det skal gis 76 årstimer i norsk på 8. trinn, 114 årstimer i norsk på 9. trinn og 133 årstimer norsk på 10. trinn. Det kan også stå at samme timeantall gjelder for alle de tre trinnene. Under organisering kommer PPT med tilrådding om hvordan spesialundervisning bør organiseres. Det kan for eksempel være anbefalt at det gjennomføres i mindre grupper, klasserommet eller en til en. PPT skriver i forbindelse med gjennomføring i grupper at det bør være mindre grupper eller at andre deltagere i gruppene bør være på tilnærmet samme nivå som eleven. PPT kan også komme med forslag til annen organisering, men at det skal avtales med eleven og foreldre/foresatte. I enkelte saker anbefaler PPT bruk av alternativ opplæringsarena som må avtales med elev og foreldre/foresatte.

PPT kommer også med tilrådding knyttet til kompetansen til vedkommende som skal gjennomføre spesialundervisningen. Revisor ser at tilråddingen ofte er spesialpedagog eller lærer, gjerne med kompetanse på fag eller diagnoser/utfordringer som eleven har. Revisor ser også at det i enkelte tilfeller blir anbefalt at eleven får oppfølging av fagarbeider i vanskelige og utfordrende situasjoner for eleven.

Sakkyndig vurdering inneholder hvilke opplysninger vurderingen baserer seg på og bakgrunnsopplysninger om eleven. Videre er det innhentet informasjon fra elev og foreldre.⁶ I informasjon fra elevene kommer eleven noen ganger med sine synspunkter for hvilken organisering eleven liker best å jobbe i, for eksempel gruppe. Informasjon om organisering kan også komme fra foreldrene. Revisor ser at elevens og foreldrenes mening er ivaretatt i anbefalingen om hvordan det skal organiseres.

⁶ Enkelte av de sakkyndige vurderingene var utarbeidet under Covid-19 og da var det ikke mulig for PPT å få gjennomført disse samtalen. Dette omtales i den sakkyndige vurderingen.

Sakkyndig vurdering inneholder også informasjon fra skole. Informasjonen fra skole sier noe om hvordan eleven fungerer på skolen og hva som er utfordrende for eleven. Det blir også referert til tester/kartlegginger som skolen har utført tidligere.

PPT har også gjennomført egne undersøkelser, ofte gjennom bruk av observasjon eller egne tester, og kommer med sin vurdering av eleven.

I sakkyndig vurdering kommer PPT med generelle anbefalinger innenfor ordinær opplæring eller anbefalinger som gjelder hele opplæringstilbudet. Her gis det råd om tilpasninger og tilrettelegging eleven har behov for. Det kan for eksempel handle om klasseledelse, kunnskap om elevens diagnose, mengden med lekser, støtte eleven i sosiale situasjoner og lignende. Revisor ser i flere tilfeller at anbefalingen innenfor ordinær opplæring også omhandler å bygge gode relasjoner mellom eleven og ansatte.

Sakkyndig vurdering beskriver også hvordan elevens vansker kan avhjelpes med spesialundervisning. Revisor ser at det er litt ulikt hvordan dette er presentert i de sakkyndige vurderingene. I enkelte saker beskrives hvilke kompetansemål eleven bør jobbe etter, og om det eventuelt må gjøres noen kartlegginger for å finne ut hvilke mål eleven bør jobbe etter. PPT kan også anbefale at skolen må gjøre en vurdering av hvilke kompetansemål som er realistisk at eleven når. I andre sakkyndige vurderinger er det satt opp realistiske opplæringsmål for eleven og en liste over hvilke tiltak som bør gjennomføres. Innholdet er det samme, uansett oppsett; det er tiltak som sier noe om hvordan eleven kan nå kompetansemålene sine som blir presentert. PPT kommer også med vurdering av behovet for andre tiltak. Det kan for eksempel være at en elev har behov for hvile i løpet av skoledagen, støtte av en voksenperson i enkelte situasjoner som friminutt eller at skolen skal gjennomføre tester knyttet til ulike diagnoser.

Til slutt i sakkyndig vurdering er det gitt en vurdering av behovet for videre oppfølging av PPT. Det kan være at PPT følger saken videre, at PPT er tilgjengelig for å delta på møter og gi veiledning eller at saken avsluttes og at eleven henvises på nytt ved behov.

2.5 Enkeltvedtak

Revisor har gjennomgått enkeltvedtakene for elevene for skoleårene 2022/2023 og 2023/2024. Gjennomgangen viser at det er noen små forskjeller i malene som skolene bruker, og at det på enkelte skoler har blitt gjort endringer i malen mellom de to skoleårene. Ikke alle vedtakene vi har fått tilsendt inneholder informasjon om hvem det er som har fattet vedtakene, men i intervju får revisor opplyst om at det enten er rektor eller spes.ped.koordinator som fatter enkeltvedtakene. Revisor ser blant annet ved en skole at det er spes.ped.koordinator som har signert enkeltvedtakene. I intervju med rektor og spes.ped.koordinator ved den aktuelle skolen

sier de at det er rektor som har ansvar for enkeltvedtakene, men det er spes.ped.koordinator som utformer vedtakene. Revisor har ikke undersøkt og er ikke kjent med om rektor har delegert vedtaksmyndigheten til spes.ped.koordinator.

Enkeltvedtakene inneholder hvilke fag eleven skal få spesialundervisning i, hvilke kompetansemål eleven skal jobbe etter, og i de tilfellene der det er relevant, inneholder vedtakene informasjon om eventuelle fritak fra vurdering⁷. Gjennomgangen viser at ved en skole er kompetansemålene elevene skal jobbe etter ikke inkludert i vedtakene for skoleåret 2022/2023, men inkludert i vedtakene for 2023/2024. I noen av vedtakene henvises det til tidligere årsrapporter om utgangspunkt for hvilken progresjon det forventes av eleven. Ved flere skoler er også kompetansemål og tiltak fra sakkyndig vurdering inkludert under innholdet i enkeltvedtaket.

Omfang av spesialundervisning er inkludert i vedtakene i form av antall årstimer med spesialundervisning i hvert enkelt fag. Ved en skole er det uketimer som står i vedtaket og at spesialpedagogisk undervisning gjennomføres i 35 av skoleårets 38 uker.

Organisering er inkludert i enkeltvedtakene ved at vedtakene sier om eleven får spesialundervisning som en del av klassen, gruppe eller eneundervisning. I noen vedtak er det spesifisert at enkelte organiseringsformer skal brukes etter avtale med eleven og foreldre/foresatte. Enkelte elever har også vedtak om bruk av alternativ opplæringsarena eller at dette skal avtales ved behov i samarbeid med eleven og foreldre/foresatte.

Vedtakene inkluderer hvilken kompetanse den som utfører spesialundervisningen skal ha. I noen få tilfeller mangler noen av enkeltvedtakene beskrivelse av kompetansen til den som skal utføre opplæringen. De få tilfellene er fordelt på flere skoler. Gjennomgangen viser at kompetansen som blir brukt er ofte to-lærer⁸, spesialpedagog, pedagog og støtte fra fagarbeider.

Revisor har også sett på varigheten til enkeltvedtakene. Seks av syv skoler fatter enkeltvedtak for ett skoleår av gangen. Den siste skolen fatter enkeltvedtak for flere skoleår om gangen, slik at varigheten på et vedtak kan både være to eller tre skoleår. Det framgår ikke av vedtaket hvorfor det er gjort vedtak for flere år av gangen.

⁷ Fritak fra vurdering gjelder kun for elever på ungdomstrinnet.

⁸ Det er to lærere til stede i klasserommet.

Vedtakene inneholder også en beskrivelse av bakgrunn for saken. I denne delen vises det til elevens historikk, elevens utfordringer og eventuelle diagnoser. Vedtakene inneholder også en begrunnelse for vedtaket. Her vises det ofte til sakkyndig vurdering.

I vedtaket er også informasjon om rettslig grunnlag for vedtaket og klageadgang inkludert. Under rettslig grunnlag er det vist til hvilken hjemmel vedtaket baserer seg på; opplæringslovens § 5-1. Det vises også til lovkravet om spesialundervisning.

I vedtakene revisor har gjennomgått er det få vedtak som inkluderer og synliggjør vurdering av barnets beste. I ett vedtak står det at «*elevens har blitt hørt i saken, og barnets beste er vurdert og vektlagt*». Videre står det ikke noe om hvordan dette er blitt vurdert og vektlagt i saken. I et annet vedtak, under begrunnelse, henvises det til lovverket knyttet til barnets rett til å bli hørt i saker som vedrører dem og at barnets syn skal vektlegges. Her viser vedtaket til samtale gjennomført mellom PPT og eleven i forbindelse med utarbeidingen av sakkyndig vurdering.

Gjennomgangen viser at enkeltvedtakene i stor grad gjenspeiler det som står i sakkyndig vurdering. Dette gjelder både innhold, omfang, kompetanse og organisering. Gjennomgangen viser at det er noen forskjeller mellom sakkyndig vurdering og enkeltvedtak. Dette gjelder blant annet at i tilrådingen i den sakkyndige vurderingen, er kompetanse mer spesifisert gjennom at det anbefales en lærer eller spesialpedagog med kompetanse på elevens diagnose eller utfordring. Gjennomgangen viser at spesifisering av kompetanse ofte ikke er inkludert i enkeltvedtakene. I enkeltvedtakene er det kun spesifisert pedagog eller spesialpedagog. PPT kan også komme med tilråding om bruk av fagarbeider, men det varierer om dette er tatt i vedtaket. Tilsvarende gjelder for organisering; i tilrådingen skriver PPT at det er hensiktsmessig med liten gruppe sammensatt med elever på tilsvarende nivå, mens i enkeltvedtaket er det henvist til bruk av gruppe. Tilrådingen kan også spesifisere lengden på økter med spesialundervisning, men dette er ikke inkludert i vedtaket.

2.6 Rimelig tid

Revisor har spurt informantene om de opplever at PPT utfører sakkyndig vurdering innen rimelig tid⁹. De fleste av rektorene opplever at PPT utfører sakkyndig vurdering innenfor rimelig tid, men det er noen av rektorene som mener at det kan ta for lang tid enkelte ganger før sakkyndig vurdering blir utarbeidet. Noen av rektorene opplever at PPT har blitt bedre på saksbehandlingstid, men at PPT fortsatt har litt å gå på. De ansatte opplever i stor grad at PPT utfører sakkyndig vurdering innenfor rimelig tid. Samtidig uttrykker noen ansatte at dersom

⁹ I utledning av revisjonskriterier har revisor satt rimelig tid som tre måneder.

saksbehandler hos PPT er fraværende grunnet for eksempel sykdom, ønsker de ansatte en beskjed om hvem de eventuelt kan henvende seg til hos PPT.

Leder av PPT forteller at skolene skal sende henvisningene i god tid, både i nyopprettede saker og i saker der det trengs ny sakkyndig vurdering fra nytt skoleår. PPT utfører sakkyndig vurderinger løpende. Leder av PPT forteller at de nærmer seg å gjennomføre saksbehandling innen rimelig tid. Leder av PPT forteller at de har hatt etterslep på sakkyndige vurderinger, men dette er noe de i utgangspunktet ikke skal ha. Etterslepet blir en utfordring når tjenesten får langtidsfravær og at det da er utfordrende med å skaffe vikar. Opplæring av rådgiver tar opptil tre til seks måneder før vedkommende kan jobbe selvstendig.

I forbindelse med gjennomgangen har revisor også sett på sammenhengen mellom datoene for utarbeidelsen av sakkyndig vurdering og hvilken dato enkeltvedtaket er fattet. Siden sakkyndig vurdering i mange tilfeller er utarbeidet for flere skoleår, er det vanskelig å gjøre denne sammenligningen. I de tilfellene vi ser at sakkyndig vurdering er utarbeidet i løpet av sommeren før skolestart, så ser vi at vedtakene er fattet innen kort tid etter utredningen. I andre tilfeller viser gjennomgangen at det også går tid mellom sakkyndig vurdering er utarbeidet og til enkeltvedtaket er fattet. For eksempel i ett tilfelle er sakkyndig vurdering datert 30.09.2022, mens vedtaket ikke er fattet før 08.12.2022. Revisor påpeker at årsak til dette er ikke undersøkt, og kan skyldes forhold som bytting av skole og lignende.

En rektor forteller at det har forekommet tilfellet av at det ikke er fattet vedtak etter mottak av sakkyndig vurdering, og at skolen kan glippe når det blir gjort en sakkyndig vurdering i løpet av skoleåret. Rektor forteller at det er satt inn tiltak for å forhindre dette og slike avvik lukkes.

2.7 Individuell opplæringsplan

Revisor har gjennomgått individuelle opplæringsplaner (IOP) for skoleårene 2022/2023 og 2023/2024. Gjennomgangen viser at nesten alle skolene bruker samme mal og oppsett for individuell opplæringsplan. Det er en skole som bruker en annen mal for skoleåret 2022/2023, men for skoleåret 2023/2024 brukes samme mal som de andre skolene. Flere av informantene opplyser at skolene benytter en modul i IST (skoleportal) for å utarbeide individuell opplæringsplan.

De individuelle opplæringsplanene inneholder hvilket skoleår de gjelder. Samtlige av planene revisor har gjennomgått viser at de gjelder for ett skoleår. I mange av planene er det dato for enkeltvedtaket om spesialundervisning og omfanget inkludert, men ikke i alle planene. Malen er bygget opp slik at dette kan inkluderes.

Videre omfatter den individuelle opplæringsplanen en spesifisering av hvilket fag/område eleven har spesialundervisning i. Spesifisering av organisering av spesialundervisning og omfanget, i form av timer med spesialundervisning er inkludert i planen. Gjennomgangen viser at disse tre feltene er utfylt i samtlige planer. Informantene vi har snakket med forteller at informasjon fra enkeltvedtakene ofte blir lagt inn i de individuelle opplæringsplanene.

Hvem som har utarbeidet planen og når den er utarbeidet, er også inkludert. Gjennom intervju er det opplyst at det ofte er kontaktlærer som har ansvaret for utarbeidelse av individuell opplæringsplan. Revisor ser i enkelte tilfeller at det er flere ansatte som har utarbeidet planene, og det skyldes av at det er ulike faglærere i de ulike fagene elevene har vedtak om spesialundervisning i. Ansatte som har ansvaret for spesialundervisningen, utarbeider også planene. En rektor ved en skole forteller at tidligere har det vært spes.ped.koordinatoren som har opprettet den individuelle opplæringsplanen, men fra høsten 2023 er det kontaktlærer sin oppgave. Spes.ped.koordinator skal lese over og så er det rektor som godkjenner planen. Rektor forteller er at alle ansatte på trinnet skal samarbeide om utformingen av planen.

Figuren nedenfor viser hvordan individuell opplæringsplan er bygget opp videre. Denne fylles ut for hvert enkelt fag eleven har spesialundervisning i.

Mål i:		
Vurderingsformer:		
Hovedområde(Læreplan)	Læringsmål	Arbeidsmåter (tiltak, metoder, læremidler, hjelpemidler...)

Kilde: Verdal kommune

Figur 3. Innhold i individuell opplæringsplan

Under «mål» beskrives hvilket fag dette gjelder for. Under vurderingsformer er det listet opp hvordan vurdering blir gjort og det er også her nevnt om eleven har fritak fra vurdering. Vurderingsformer kan være for eksempel underveisvurdering, observasjon av uttale og samspill/kommunikasjon, kartlegginger og samtaler.

Under «hovedområde (læreplan)» er målene for opplæringen lagt inn. Gjennomgangen viser at det er litt ulikt hvor kompetansemålene som eleven skal jobbe etter er lagt inn i planen. Revisor har sett eksempler på at enkelte legger det inn under hvilket fag der er snakk om, andre legger det inn under hovedområde(læreplan) og i noen tilfeller kan det være inkludert under innledningen om hvilket fag/område eleven har spesialundervisning i.

I «læringsmålene» er innholdet i opplæringen lagt inn. Det er gjerne konkrete mål for eleven som for eksempel i norsk å lese tekster med flyt og forståelse og bruke lesestrategier målrettet for å lære, i engelsk å kunne lese enkle setninger og tekst og lignende.

Under «arbeidsmåter (tiltak, metoder, læremidler, hjelpemidler...)» beskrives hvordan eleven skal jobbe. Det kan for eksempel være i liten gruppe, varierte arbeidsmåter som undervisning, muntlig aktivitet, selvstendig arbeid, oppgaver på PC og lydbok. Det kan også være rettet mot at eleven skal se filmer om temaet eller bruke enkelte nettsteder for å løse oppgaver. Det kan også være tallkort i for eksempel matematikk.

Til slutt er det lagt inn et felt for andre kommentarer/særlige forhold der det står:

«beskriv eventuelt tilpassing innen den ordinære opplæringen i fag eleven ikke har vedtak om spesialundervisning.»

I dette feltet blir det lagt inn informasjon om andre tilpasninger som bør gjøres i den ordinære opplæringen. Det kan være informasjon om at eleven trenger oversikt, struktur, forutsigbarhet og mye visualisering. Det kan også være informasjon om hjelpemidler som for eksempel PC, engasjerende leser, lydbok og bruk av film og bilder. Informasjon om at eleven kan ta pauser hvis vedkommende trenger det og at eleven gir beskjed til lærer om dette. Det er ikke alle elevene som har denne boksen utfyllt.

2.8 Vurdering

Alle elever som har spesialundervisning har fått utarbeidet sakkyndig vurdering, enkeltvedtak om spesialundervisning og individuell opplæringsplan.

Revisor vurderer at gjennomgangen viser at alle elever i utvalget som har spesialundervisning, har sakkyndig vurdering, enkeltvedtak om spesialundervisning og individuell opplæringsplan.

Revisor vurderer kriteriet som oppfylt.

Sakkyndig vurdering omfatter minstekravet om følgende:

- Elevens utbytte av den ordinære opplæringen
- Elevens lærevansker og andre forhold som er viktig for opplæringen
- Elevens realistiske opplæringsmål
- Elevens muligheter i en ordinær opplæring
- Opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud

Elevens utbytte av den ordinære opplæringen kommer fram gjennom informasjon fra elev, foreldre, skole og PPT sine egne undersøkelser i form av observasjon og tester.

Elevens lærevansker og andre forhold som er viktig for opplæringen kommer fram i bakgrunnsopplysninger, men også gjennom informasjon fra elev, foreldre, skole og PPT sine egne undersøkelser.

Elevens realistiske opplæringsmål blir beskrevet under hvordan spesialundervisning kan avhjelpe elevens vansker. PPT vurderer hvilke kompetansemål som eleven bør jobbe etter å nå.

Elevens muligheter i en ordinær opplæring kommer fram under generelle anbefalinger innenfor ordinær opplæring. PPT utarbeider ulike anbefalinger som skolen kan bruke i ordinær opplæring.

Opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud, er gitt gjennom anbefalte kompetansemål for eleven og tiltak for at eleven skal nå disse.

Revisor vurderer kriteriet som oppfylt.

Enkeltvedtaket om spesialundervisning omfatter:

- Innholdet i opplæringstilbudet
- Omfanget av opplæringen
- Hvordan opplæringen skal organiseres
- Kompetansen til den som skal gjennomføre opplæringen (lærer, spesialpedagog, assistent mv.)

Revisor vurderer at gjennomgangen av enkeltvedtakene viser at vedtakene oppfyller kravene til å omfatte innhold, omfang, organisering og kompetanse.

Noen få enkeltvedtak har noen mangler eller feil, men revisor vurderer at feilene og manglene ikke gir grunnlag for systematisk saksbehandlingsfeil. Saksbehandlingsfeil oppstår når innhold, omfang og organisering av spesialundervisning ikke er inkludert ifølge veilederen for spesialundervisning fra Utdanningsdirektoratet.

Gjennomgangen revisor har gjort, viser at feilene dreier seg om manglende beskrivelse av kompetansen til den som skal gjennomføre opplæringen, og at kompetansemål ved en skole ikke er beskrevet i innholdet i vedtaket for skoleåret 2022/2023. Samtidig ser revisor at kompetansemål er inkludert i vedtakene for gjeldende skoleår 2023/2024, slik at revisor vurderer at skolen selv har korrigert mangelen.

Ved en skole er det gjort vedtak på uketimer og ikke årstimer. Utdanningsdirektoratets veileder for spesialundervisning anbefaler bruk av årstimer på grunn av at årstimer gir skolene mer fleksibilitet knyttet til når og hvordan timene skal brukes enn det uketimer gjør. Revisor vurderer skolen sin bruk av uketimer ikke som saksbehandlingsfeil, men at skolen bør gjøre en vurdering om å erstatte uketimer med årstimer.

Revisor vurderer kriteriet som oppfylt.

Enkeltvedtakets varighet kommer tydelig frem i enkeltvedtakene. Ved en skole varierer varigheten på enkeltvedtaket over flere skoleår.

Varigheten av vedtakene kommer tydelig frem i enkeltvedtakene. Ved seks av skolene har enkeltvedtaket varighet på ett skoleår av gangen, mens ved den siste er det ulik lengde på enkeltvedtaket. Noen av vedtakene ved denne skolen er fattet for ett skoleår, mens andre er for både to og tre skoleår. Veilederen for spesialundervisning fra Utdanningsdirektoratet skriver at som hovedregel bør enkeltvedtaket gjelde for ett opplæringsår av gangen. Dersom elevens behov antas å være rimelig stabilt, kan enkeltvedtak om spesialundervisning fattes for mer enn ett år. Med bakgrunn i dette vurderer revisor at enkeltvedtakene kan ha varighet på flere skoleår, men at dette må vurderes i hvert enkelt tilfelle. Revisor vurderer det som uheldig for enkelte elever at enkeltvedtak fattes for flere år av gangen med tanke på elevens progresjon og framdrift. Det kan være store forskjeller på en elev på 1. trinn sammenlignet med 3. trinn, eller utviklingen til en elev fra 5. trinn til 7. trinn. Samtidig kan det være elever som har et stabilt behov.

Revisor vurderer kriteriet som delvis oppfylt.

Enkeltvedtakene inneholder ikke informasjon om vurdering og vektning av barnets beste.

Det er unntaksvis noen få enkeltvedtak som sier noe om eleven har blitt hørt i saken. Revisor finner ikke informasjon om hvordan barnets beste er vurdert og vektlagt i enkeltvedtakene som er gjennomgått. I enkelte av enkeltvedtakene er det vist til arbeidet som er gjort i sakkyndig vurdering og elevens stemme derfra. Revisor vurderer at saksbehandlingsregelen om å inkludere barnets beste og retten til å bli hørt ikke framkommer av enkeltvedtakene i kommunen.

Revisor vurderer kriteriet som ikke oppfylt.

Enkeltvedtaket om spesialundervisning er i samsvar med sakkyndig vurdering.

Revisor vurderer at enkeltvedtakene om spesialundervisning er i samsvar med sakkyndig vurdering. Revisor ser i gjennomgangen at detaljer rundt tilrådingen i den sakkyndige vurderingen ofte ikke er videreført inn i enkeltvedtaket. Detaljer som kompetansen til de som skal gjennomføre spesialundervisningen eller detaljer rundt organiseringen er eksempler som ikke er inkludert i enkeltvedtaket. Revisor vurderer at forklaringen kan handle om at rektor og skolen ikke har oversikt over tilgjengelige ressurser til spesialundervisning når vedtakene fattes. Revisor vurderer det slik at disse detaljene ikke gir grunnlag til store avvik mellom enkeltvedtaket og den sakkyndige vurderingen.

Revisor vurderer kriteriet som oppfylt.

PPT utfører sakkyndig vurdering innen rimelig tid.

Flesteparten av informantene opplever at PPT utfører sakkyndig vurdering innen rimelig tid. Informasjon tyder på at dette ikke alltid har vært tilfelle, men at PPT nå nærmer seg saksbehandling innenfor rimelig tid.

Revisor vurderer kriteriet som oppfylt.

Individuell opplæringsplan omfatter

- Mål for opplæringen
- Innholdet i opplæringen
- Hvordan opplæringen skal gjennomføres

Revisor vurderer at individuell opplæringsplan omfatter mål for opplæringen, innholdet i opplæringen og hvordan opplæringen skal gjennomføres. Revisor ser at det er litt ulikt hvor kompetansemålene elevene skal jobbe etter står i planen, men så lenge det er inkludert, oppfyller opplæringsplanen kravet.

Revisor vurderer kriteriet som oppfylt.

Individuell opplæringsplan er i samsvar med enkeltvedtaket om spesialundervisning.

Revisor vurderer at individuell opplæringsplan er i samsvar med enkeltvedtaket om spesialundervisning. Innhold, omfanget og organisering fra enkeltvedtaket er lagt inn i individuelle opplæringsplanen.

Revisor vurderer kriteriet som oppfylt.

3 GJENNOMFØRING OG FRAVÆR

Kapittelet vil beskrive og vurdere hvordan spesialundervisningen gjennomføres og om kommunen har etablert rutiner som sikrer at elevene får forsvarlig spesialundervisning når lærer er fraværende.

3.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstillinger for temaet:

- Gjennomføres spesialundervisning i samsvar med vedtak og den individuelle opplæringsplanen?
- Har Verdal kommune etablert rutiner som sikrer at elevene får forsvarlig spesialundervisning når lærer er fraværende?

3.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for problemstillingen om gjennomføring av spesialundervisning:

- Alle elever med spesialundervisning skal ha en underveisvurdering knyttet til innholdet i individuell opplæringsplan. Individuell opplæringsplan skal revideres dersom skolens vurdering underveis i opplæringen viser at elevens behov for spesialundervisning er endret.
- Skolen skal utarbeide en rapport for alle elever med spesialundervisning som skal inneholde en skriftlig oversikt over opplæring eleven har fått og en vurdering av utviklingen til eleven. Rapporten skal dokumentere at elever med spesialundervisning har mottatt et opplæringstilbud i samsvar med individuell opplæringsplan.
- Elever med spesialundervisning skal ha et opplæringstilbud som gis av personale med kompetanse i tråd med enkeltvedtak om spesialundervisning.

Følgende revisjonskriterium er utledet for problemstillingen om gjennomføring av spesialundervisning ved fravær av lærer:

- Skolen skal ha rutiner og systemer som sikrer at elevene får forsvarlig spesialundervisning når lærer er fraværende.

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

3.3 Organisering

Når det gjelder hvordan spesialundervisning er organisert, forteller samtlige skoler at dette varierer etter behovet til eleven. Spesialundervisning foregår både i klasserommet, i gruppe

og en til en. Dette gjenspeiler seg også ved gjennomgangen av enkeltvedtakene. Mange av de revisor har pratet med, forteller at mye av spesialundervisningen foregår i grupper. Ansatte ved en skole forteller at enkelte elever trenger å være ute av klassen, men det kan være vanskelig å få til en god opplæring. Elevene som mottar spesialundervisning, er en ikke-homogen gruppe. De ansatte forteller at organiseringen handler i hovedsak om hvilken voksenressurs som er tilgjengelig.

Det er noen variasjoner blant skolene når det kommer til å gjennomføre spesialundervisning i klasserommet. Flere av skolene forteller at de jobber med å få mer spesialundervisning inn i klasserommet og er i en dreining bort fra den tradisjonelle måten å jobbe på og ha spesialundervisning utenfor klasserommet. Ved Verdalsøra ungdomsskole forteller rektor at skolen har en kontinuerlig prosess for å få spesialundervisning over mot tilpasset undervisning. Elevene har ulike behov, ulike ønsker for spesialundervisning og ulike kompetansemål. På ungdomsskolen ser rektor at elevene kommer fra ulike barneskoler i kommunen som har ulike kulturer for hvordan tilbudet om spesialundervisning blir organisert. Denne overgangen krever både tilpasning opp mot elevene, og informasjon til foreldrene om hvordan skolen ønsker å tilby spesialundervisning.

3.4 Vurdering og endring underveis

Informantene er samstemte i at elever med spesialundervisning får underveisvurdering gjennom de faste utviklingssamtalene to ganger i løpet av skoleåret. En rektor forteller at ved behov for endring i individuell opplæringsplan, kan dette skje etter en slik utviklingssamtale. En av spes.ped.koordinatorerne revisor har pratet med forteller at elevene får vurdering på innholdet i individuell opplæringsplan. Andre forteller at det kan gjøres endringer i løpet av skoleåret dersom behovet hos eleven har endret seg enten i positiv eller negativ retning. Ved store endringer, kobles PPT inn. Det gjelder for eksempel i tilfeller der sakkyndig vurdering ikke lenger er representativ.

Noen ansatte mener at elevene med spesialundervisning får tilbakemelding på opplæringen underveis og at disse får tilbakemeldinger oftere enn andre elever.

Når det gjelder elevene med spesialundervisning på ungdomstrinnet og vurdering i form av karakter, forteller en spes.ped.koordinator at det forekommer at elever utvikler seg til et nivå der det er grunnlag for å få vurdering i form av karakter. Progresjonen til eleven vurderes, og om eleven har mulighet til å bli vurdert etter kompetansemålene. Spes.ped.koordinator forteller at som hovedregel skal ikke eleven ha spesialundervisning dersom de klarer å følge kompetansemål for sitt trinn i ulike fag. Noen elever har lyst til å prøve seg på karaktervurdering når de begynner på 8. trinn, selv om sakkyndig vurdering tilråder at elevene følger andre

kompetansemål enn for sitt trinn. Skolen gjennomfører elevens ønske gjennom at de lar eleven få prøve seg på karakter, men spesialundervisningen avsluttes ikke. Dersom det ikke er gjennomførbart med tanke på kompetansemålene, gjennomfører skolen samtale med elev og foreldre/foresatte. Spes.ped.koordinatorer er i dialog med PPT for hvordan denne overgangen kan formaliseres, for eksempel om det skal fattes midlertidig enkeltvedtak frem til 2. termin. I samtalen forteller spes.ped.koordinatorer at det blir gitt en realitetsorientering til både elever og foreldre. I slik tilfeller vil ikke dokumentene stemme overens, men skolen har vurdert det slik at barnets beste går foran. Det gjennomføres dialog med foreldrene dersom spesialundervisning skal avsluttes, og både elev og foreldre må samtykke til det.

Ved den andre skolen med ungdomstrinn, forteller rektor at vurdering i form av karakterer er en utfordring for skolen. Noen foreldre ønsker at deres barn skal få en karakter i fag. Det blir et dilemma i de tilfellene der eleven har kompetansemål som er langt fra kravene i ungdomsskolen. Dette diskuteres mye blant kollegaene og også i nettverket med alle spes.ped.koordinatorer i kommunen.

Revisor har spurt informantene om den individuelle opplæringsplanen revideres dersom det viser seg at elevens behov for spesialundervisning endrer seg i løpet av perioden planen varer. Flere av informantene forteller at planen ikke blir justert i løpet av skoleåret, men endringer i elevens behov for spesialundervisning blir vurdert i årsrapporten. På grunn av endringene i behovet som kommer fram i spesialundervisningen, kan det bli endringer for neste skoleår. Endringer i individuell opplæringsplan skjer også i samarbeid med PPT dersom de har skrevet ny sakkyndig vurdering i løpet av skoleåret.

Ved en skole forteller de ansatte at de aldri har revidert individuell opplæringsplan underveis i opplæringen, de har kun tenkt hvilke endringer som bør gjelde for eleven. Ansatte noterer underveis og mener det er godt nok. Ansatte opplever det lite aktuelt å skrive hvilke arbeidsmetoder som brukes om et halvår. De uttrykker at mye av innholdet i en individuell opplæringsplan ikke er like viktig som kjennskapen og relasjonen til eleven. Derfor bruker de den individuelle planen lite.

3.5 Årsrapport

Revisor har gjennomgått årsrapporter fra skoleåret 2022/2023. Årsrapportene er bygget på den individuelle opplæringsplanen. I årsrapporten inkluderes hvem og når rapporten er utarbeidet.

Videre er tabellen, presentert i kapittel 2.7, utvidet til å inkludere en kolonne som heter «årsrapport (grad av måloppnåelse)». I denne gjøres vurderingene om måloppnåelsen til eleven. Gjennomgangen viser at det er ulikt hvor mye informasjon og vurderinger som gjøres.

Enkelte skriver om målet er oppnådd, delvis oppnådd eller ikke oppnådd, mens andre har lengre vurderinger om måloppnåelsen. Dette kan samsvare med hvilke læringsmål eleven har. Enkelte vurderinger inkluderer også noe om hvordan spesialundervisning er gitt, for eksempel at det kun har blitt gitt i klasserommet.

Forhold som er inkludert i individuell opplæringsplan som omhandler tilpasninger innenfor ordinær opplæring i fag eleven ikke har vedtak om spesialundervisning i, er ikke kommentert eller vurdert i årsrapportene revisor har gjennomgått.

Stort sett inneholder alle årsrapporter revisor har gjennomgått et felt for vurdering av videreføring av spesialundervisning. Det er en skole som ikke har beskrivelse av veien videre etter endt årsrapport. Figuren nedenfor illustrerer hvordan vurderingen av videre spesialundervisning er lagt inn i årsrapporten for flesteparten av skolene.

Etter årsrapport:

Vurderer skolen at eleven fortsatt har behov for spesialundervisning (sett kryss)?	
Ja:	Nei:
Merknader (eventuelle endringer etc):	
Er det behov for gjentatt henvisning til PP-tjenesten for ny sakkyndig vurdering (sett kryss)? Husk at foreldrene/eleven må samtykke før det sendes ny henvisning til PP-tjenesten.	
Ja:	Nei:
Er eleven fritatt for skriftlig vurdering med	
Ja (angi fag):	Nei:

Kilde: Verdal kommune

Figur 4. Beskrivelse av veien videre i årsrapporten

Gjennomgangen viser at denne vurderingen fylles ut i årsrapporten. Her kan det enten være behov for videreføring av spesialundervisning eller at den kan utgå i noen fag. Det er også inkludert om det er behov for ny sakkyndig vurdering.

3.6 Kompetanse

Veilederen for spesialundervisning fra Utdanningsdirektoratet skriver at det i utgangspunktet er de samme kompetansekravene for spesialundervisning som for den ordinære opplæringen. Skoleeier har ansvaret for at spesialundervisningen bidrar til at eleven får forsvarlig utbytte av opplæringen. Selv om det formelle kompetansekravet er oppfylt, er ikke dette tilstrekkelig så lenge innholdet i opplæringen til eleven ikke gir et forsvarlig utbytte. Det er unntak fra kompetansekravene for den læreren som skal gi spesialundervisning. Veilederen skriver følgende:

«I enkeltvedtak om spesialundervisning kan skolen fastsette at den læreren som skal gi spesialundervisning, ikke trenger å oppfylle kravet om relevant fagkompetanse i undervisningsfag.»

Unntaket kan bare gjøres dersom vurderingen av elevens behov tilsier dette, og det må være hjemlet i enkeltvedtaket om spesialundervisning.

Informasjon om hvilken kompetanse som skal gjennomføre spesialundervisning i henhold til enkeltvedtaket, er beskrevet i kapittel 2.5 om enkeltvedtak. Nedenfor følger informasjon fra informantene om hvordan kompetansekravet praktiseres.

Skoleledelsen i Verdal kommune forteller at det er variasjoner mellom skolene hvordan de organiserer spesialundervisning med tanke på ressurser. Noen skoler organiserer det ved at det er to voksne til stede i klasserommet; eksempelvis lærer og fagarbeider, andre har spesialpedagog i klassen, mens andre igjen har to lærere, og har ikke mulighet til å bruke spesialpedagog i tillegg. Skoleledelsen uttrykker at de ønsker at det er kompetanse på spesialundervisning på alle trinn ved alle skoler. Skoleledelsen er positive til at ansatte tar videreutdanning knyttet til spesialundervisning.

Samtlige skoler revisor har snakket med forteller at det er pedagoger som gjennomfører spesialundervisningen. Det er ikke alltid det er spesialpedagoger som gjennomfører undervisningen, men pedagoger. I enkelte tilfeller er det flere skoler som forteller at fagarbeider også kan gjennomføre spesialundervisning. I de tilfellene handler det ofte om relasjonen eleven har til de ansatte. Dersom en fagarbeider gjennomfører spesialundervisningen, er opplegget for timen alltid utarbeidet av en pedagog.

I oppstartsmøte forteller skoleledelsen at de har utfordringer med å ha nok ressurser til spesialundervisning; det er for lite personale. Skoleledelsen peker på at dette gjenspeiles i en økning i spesialundervisning på ungdomstrinnet. Skoleledelsen forteller at det er på grensen til at kommunen gjennomfører det eleven har krav på knyttet til spesialundervisning. Noen får gjennomført spesialundervisning uten å bruke spesialpedagog, men skoleledelsen sier at dette er svært komplekst med tanke på elevmassen. Det kan være sammensatt problematikk som er krevende, og slike elever krever mer personell.

Samtlige av informantene revisor har snakket med på de ulike skolene, forteller om manglende ressurser til spesialundervisning. En rektor uttaler at de økonomiske rammene har styrt bemanningskabalene.

3.7 Fravær av lærer

Ved fravær av lærer er praksisen ved de ulike skolene at de omorganiserer de ansatte eller forsøker å få inn vikar. Ved omorganisering av de ansatte, er det flere av de revisor har snakket med som er opptatt av at relasjoner og ivaretagelsen av relasjonene til elevene med spesialundervisning er viktig. Dette kan løses for eksempel ved at kontaktlærer tar over timene

til spesialundervisning og så settes det inn en vikar for kontaktlæreren. Det kan også settes inn en fagarbeider dersom eleven har god relasjon til denne. Ansatte ved en skole forteller at de er flinke til å bytte mellom seg for å ivareta det beste for eleven med tanke på relasjoner.

Det er ulikt om skolene innhenter vikar eller om vikarer er tilgjengelige. Ved noen skoler er bruk av vikar stort sett gjennomførbart, mens ved andre skoler er det mer utfordrende å få vikar. En rektor forteller at de innhenter vikar ved langvarig fravær. Ansatte ved en annen skole forteller at de har oversikt over hvilke elever de må prioritere å gi spesialundervisning til ved fravær.

Ved en skole forteller de ansatte at timene til spesialundervisning utgår ved fravær. Ved en annen skole forteller de ansatte at det er sjelden at elevene ikke får timene til spesialundervisning som de har rett på.

Skoleledelsen forteller at skolene ikke har system for å følge opp om eleven har gått glipp av timer til spesialundervisning. Skoleledelsen forteller at dette har vært diskutert, og at det er en rektor som har startet med å lage et system for måling av fravær timer til spesialundervisning. En rektor forteller at et system for å fange opp faktiske gjennomførte timer av spesialundervisning har de ikke. Årsrapport inkluderer ikke antall faktiske timer som er gitt til spesialundervisning i løpet av året. Revisor har i gjennomgangen av årsrapportene for skoleåret 2022/2023 sett ett eksempel på hvor det står «*det har gått bort gjennomsnittlig to timer med spesialundervisning i uken*».

Kommunen benytter Compilo som avvikssystem. Skoleledelsen forteller at ansatte har fått opplæring i avviksmelding. Skoleledelsen opplever at det er praksis for å melde avvik, men at det er forskjeller mellom skolene. Skoleledelsen mener dette handler om både forståelse, bevisstgjøring, men også kulturer på de ulike skolene. Dette bekreftes i intervju med rektorene ved de ulike skolene. Enkelte skoler har ikke kultur for å skrive avvik, mens andre rektorer har oppfordret lærerne til å skrive avvik for å synliggjøre tapte timer til spesialundervisning. En rektor opplever å ha oversikt over antall timer som er tapt, men det er noe krevende med innrapportering.

En rektor forteller at lærerne skal melde avvik dersom eleven ikke får den spesialundervisningen vedkommende har krav på. Rektor kan ikke garantere at de ansatte praktiserer dette. Rektor følger opp avvikene ved slutten av semesteret for å se om det er enkelte elever som har flere avvik i undervisningen og kan, dersom det er tilgjengelige ressurser, sette inn ekstra timer til eleven på slutten av skoleåret. Rektor forteller om et eksempel der det var en elev som ikke fikk mange av de timene vedkommende har krav på.

Da ble det, etter møte med foreldrene, fattet et nytt vedtak på høsten hvor de manglende timene ble tatt igjen påfølgende skoleår.

En annen rektor forteller at de har et eksempel på innmeldt avvik knyttet til omfang av årstimer for spesialundervisning som de må ettergå. Ved samme skole forteller de ansatte at dersom en elev har gått glipp av mange timer med spesialundervisning, skal det meldes avvik, men skolen har ikke rutiner og praksis for dette. De har ikke oversikt over hvor mange timer en enkelt elev har gått glipp av.

Skoleledelsen forteller at de ikke har rutiner for å informere foreldre dersom elever ikke får den spesialundervisningen de har krav på. Kommunen har hatt klagesaker knyttet til manglende gjennomføring av spesialundervisning, der foreldrene fikk medhold. En rektor forteller at foreldre blir informert og det blir opprettet en dialog dersom deres barn har mistet et større omfang med timer til spesialundervisning. Ved en annen skole forteller rektor at det ikke blir gitt beskjed til foreldrene når eleven har mistet enkelttimer med spesialundervisning, men at det kan være et tema i utviklingssamtalen. Rektor opplever at lærerne er flinke til å kontakte rektor dersom de opplever at en elev ikke får den spesialundervisningen de har rett på.

3.8 Vurdering

Alle elever med spesialundervisning får underveisvurdering gjennom utviklingssamtalene. Individuelle opplæringsplaner revideres i liten grad i løpet av et skoleår.

Revisor vurderer at alle elever med spesialundervisning får en underveisvurdering gjennom utviklingssamtalene to ganger i året. Revisor har ikke tilstrekkelig informasjon til å vurdere om underveisvurderingen knyttes til innholdet i individuell opplæringsplan, men det er informasjon som tyder på at ved enkelte skoler blir dette gjort.

Revisor vurderer at individuelle opplæringsplaner revideres i liten grad i løpet av et skoleår, men blir revidert dersom det er endring i behovene til eleven eller at det foreligger ny sakkyndig vurdering. Vurderingene i behovene til eleven vurderes i størst grad gjennom årsrapportene.

Revisor vurderer kriteriet som delvis oppfylt.

Skolene utarbeider rapport for alle elever med spesialundervisning, men det er forbedringsmuligheter til innholdet i rapporten.

Revisor vurderer at skolene utarbeider rapport, årsrapport, for alle elever med spesialundervisning. Rapporten er bygget videre på den individuelle opplæringsplanen med en kolonne for vurdering og grad av måloppnåelse. Kriteriet om vurdering av utviklingen til

eleven vurderer revisor som oppfylt, men revisor vurderer at det er ulik hvor omfattende vurderingene er. Når det gjelder oversikt over opplæringen eleven har fått, er det stort sett informasjon fra individuell opplæringsplan som er gjort, men noe informasjon om dette ligger også under vurderingen som er gitt. Revisor vurderer at det finnes et forbedringspotensial i å få mer lik praksis med tanke på omtale av hvilken opplæring eleven har fått og en mer fylldig vurdering av utviklingen til eleven, ikke bare om målet er oppnådd eller ikke.

Revisor vurderer kriteriet som delvis oppfylt.

De fleste elever med spesialundervisning har et opplæringstilbud som er gitt av personale med kompetanse i tråd med enkeltvedtak om spesialundervisning.

Revisor vurderer at i stor grad får elever med spesialundervisning et opplæringstilbud av ansatte med kompetanse som er i tråd med enkeltvedtakene. Det er tilfeller der kompetansekravet ikke blir opprettholdt. Dette skjer ved fravær av lærer, noe som vurderes lengre ned.

Revisor vurderer kriteriet som oppfylt.

Skolene har ikke gode nok rutiner og systemer som sikrer at elevene får forsvarlig spesialundervisning når lærer er fraværende.

Revisor vurderer at det er forskjeller mellom skolene når det kommer til om elevene får forsvarlig spesialundervisning ved fravær av lærer. Ved enkelte skoler framstår dette som uproblematisk og eleven får tilbudet vedkommende har rett på, mens ved andre skoler utgår spesialundervisning ved fravær. Flere av skolene prøver å få til at timer til spesialundervisning blir gjennomført ved fravær av lærer, og vektlegger at relasjonen til eleven har større betydning enn hvilken kompetanse den som gjennomfører spesialundervisningen har. Enkelte skoler bruker vikarer, mens ved andre skoler er det vanskeligere. Revisor er ikke kjent med hva som er årsaken til disse forskjellene; om det handler om økonomiske ressurser eller tilgjengelige vikarer.

Revisor vurderer at kommunen ikke har et overordnet system som praktiseres av alle skolene for å sikre at eleven får forsvarlig spesialundervisning når lærer er fraværende. Noen av informantene bruker avvikssystemet, men data indikerer at dette ikke brukes av alle skolene og ansatte. Årsrapporten inkluderer ikke antall faktiske timer som er gitt til spesialundervisning.

Revisor vurderer kriteriet som ikke oppfylt.

4 SAMARBEID MED PPT

Kapittelet beskriver og vurderer samarbeidet mellom skolene og PPT.

4.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet:

Har Verdal kommune et hensiktsmessig og forutsigbart samarbeid mellom skole og PPT?

4.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- PPT bør være jevnlig til stede og yte veiledning på sitt kompetanseområde, og bidra i skolenes utviklingsarbeid ved behov.

Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

4.3 Organisering av PPT

Tjenesten består av 10 ansatte. Kontoret har to ansatte (inkludert leder) som er utviklingskoordinatorer og jobber med organisasjon og kompetanse rettet mot utvikling i skole og barnehage. Dette gjelder saker som handler om fravær, mobbing, klasse/gruppeledelse eller at de fungerer som lederstøtte. Det er syv ansatte som utreder og skriver sakkyndig vurdering, og noen av disse hjelper også utviklingskoordinatorene. Det er to ansatte som jobber som logoped.

Leder av tjenesten forteller at det for 1,5 år siden ble innført arbeidskrav til de ansatte i samråd med tillitsvalgte. Det innebærer at ansatte skal skrive 40-50 sakkyndige vurderinger årlig. Arbeidet fordeles etter hvert som det kommer inn, og hver ansatt produserer ca. fire sakkyndige vurderinger per måned. Leder har oversikt over arbeidsmengde. Leder forteller at tilbakemeldinger tyder på at de ansatte trives med denne arbeidsmåten, og både skole og barnehage er mer fornøyd enn før.

Leder av PPT forteller at tjenesten er organisert med et skoleteam med egen teamleder. Teamet møtes hver mandag for å drøfte innkommende saker fra skolene som skal tas opp i drøftingsmøtene med skolen.

4.4 Samarbeid med skolene

4.4.1 Drøftingsmøter

PPT har faste drøftingsmøter med skolene i kommunen. Møtet er på tre timer, fem ganger i løpet av skoleåret per skole. Tidligere hadde hver skole sin faste kontaktperson i PPT. Slik er det ikke lengre. Nå er det alltid to fra PPT som deltar i drøftingsmøtene. Hvem det er, avhenger av hvilke saker som skal drøftes og kompetansen til den enkelte PP-rådgiveren. I drøftingsmøtene deltar også helsesykepleier.

Skolene må i forkant av møtene melde inn saker som skal tas opp i drøftingsmøtene med PPT. Det er en rutine på hvilke dokumenter som skal sendes inn til PPT i forkant. Dokumentene som skal sendes inn er en beskrivelse av saken/eleven og eventuelt hvilke tiltak skolen har prøvd ut. Hvem som utarbeider denne beskrivelsen, er ofte kontaktlærer, i samarbeid med både spes.ped.koordinator og rektor ved de enkelte skolene. Det må i forkant av drøftingsmøtene innhentes samtykke fra foreldre/foresatte til eleven som skal drøftes. Ofte er det kontaktlærer som sørger for dette.

I tillegg til to ansatte fra PPT og helsesykepleier, deltar rektor og spes.ped.koordinator ved de enkelte skolene i drøftingsmøtet. Kontaktlærer¹⁰ deltar under diskusjon av sin elev. I drøftingsmøtet starter saken med at kontaktlærer forteller om eleven og hvilke tiltak de prøvd ut og oppfølgingen opp mot eleven. Sammen med skole, PPT og helsesykepleier blir sakene videre drøftet, for eksempel om det er andre tiltak som skal prøves ut, om PPT skal ut og observere eller at eleven blir henvist til PPT. Revisor deltok som observatør på et slikt drøftingsmøte. Revisor observerte at møtet fungerte slik som beskrevet ovenfor. Alle elevene som blir henvist til PPT, skal først drøftes i drøftingsmøte. Leder av PPT sier at forarbeidet som gjøres i forkant av drøftingsmøtene og i drøftingsmøtet, medfører at PPT oppnår raskere behandling av sakkyndig vurdering. Dersom det konkluderes med at eleven skal henvises til PPT, må det utarbeides pedagogisk rapport fra skolen. Flere av informantene sier rapporten ofte er utarbeidet av kontaktlærer.

4.4.2 Andre samarbeidsforum

PPT har faste møter med spes.ped.koordinatorene ved skolene fire ganger i året. I tillegg deltar PPT på rektormøtene i kommunen. Leder av PPT forteller at PPT har et samarbeid med virksomhetsleder skole i prosessen rundt å få til en felles begynneropplæring i skolene som er en del av det skolene skal jobbe med innenfor oppfølgingsordningen¹¹. PPT er godt kjent med

¹⁰ Ved fravær av kontaktlærer, kan faglærer delta.

¹¹ Verdal kommune deltar i Oppfølgingsordningen i regi av Utdanningsdirektoratet.

og involvert i oppfølgingsordningen som Statsforvalteren har gitt kommunen tilbud om å være med på.

Leder av PPT forteller at alle skolene har avdelingsledere, og at PPT ønsker seg en arena sammen med dem for å få informasjon om skolene og for at PPT kan komme raskere inn før utfordringene blir store.

Flere rektorer forteller at PPT deltar på fagmøter med skolene. Dette for å samkjøre seg faglig sett og være enige om hvordan de best samarbeider om elevene i forkant av møter med elev og foreldre/foresatte. Noen skoler forteller at PPT deltar på foreldremøter. En rektor forteller at PPT deltar i diskusjoner i skolemiljø saker og klasse miljø.

4.5 Tilgjengeligheten til PPT

Skoleledelsen i kommunen forteller at samarbeidet mellom skolene og PPT tidligere har vært utfordrende. Nå er det et godt samarbeid mellom skolene og PPT. Godt samarbeid med PPT støttes av samtlige rektorer ved skolene i kommunen, som opplever god dialog med PPT. En rektor opplever at PPT er mer fleksible i samarbeidet nå enn tidligere, og at PPT og skolen kan tenke høyt sammen og diskutere tilnæringsmåter. Flere av rektorene beskriver PPT som svært tilgjengelige og lett å samarbeide med. PPT blir beskrevet som forutsigbare, blant annet gjennom de planlagte drøftingsmøtene med skolene. En rektor forteller at de ansatte i PPT har bred kompetanse og kan bistå både i adferdsvansker og systemsaker. Det er enkelte rektorer som savner den tidligere ordningen med fast kontaktperson i PPT, og så er det andre rektorer som uttrykker ønske om faste saksbehandlere ved hver skole.

Revisor har spurt de ansatte ved de fire utvalgte skolene hvordan de opplever samarbeidet med PPT. Tre av skolene er samstemte i sin tilbakemelding. De ansatte opplever at samarbeidet har blitt bedre, og at samarbeidet med PPT fungerer godt. PPT er tilgjengelig ved behov. Det varierer hvor ofte de ansatte er i kontakt med PPT. Ofte går dialogen gjennom spes.ped.koordinator.

Ved den fjerde skolen opplever de ansatte at PPT er mer distansert. En ansatt sier at PPT er til ingen nytte for lærerne. Ansatte har lite kontakt med PPT, og kontakten med PPT foregår gjennom spes.ped.koordinator. De ansatte opplever at de i drøftingsmøtene ikke får forklart nok rundt eleven og ønsker at også PPT ser eleven. I de tilfellene der PPT kommer på observasjon i skolen, gjelder det saker med tyngre diagnoser. Siden de ansatte opplever PPT langt unna, ender det ofte med at de spør enn kollega istedenfor å kontakte PPT.

Revisor har i etterkant av intervjuene tatt kontakt med leder for PPT for å høre om samarbeidet med de fire utvalgte skolene. Leder er kjent med at samarbeidet ved en skole ikke fungerer

like godt som ved de andre skolene, og at de er i en prosess for å gjøre noe med dette. I prosessen er virksomhetsleder skole og rektor ved skolen involvert. Leder for PPT forteller at PPT generelt hører lite fra skolene og at de er bekymret for at elevene blir oppdaget senere i skoleløpet enn ved de øvrige skolene, eventuelt ved flytting til andre skoler. Leder av PPT forteller også at skolen har vært gode til å tilrettelegge og løse saker innad på skolen. Dette kan ha bidratt til å ramme inn enkeltelever så godt at behovene ikke har kommet til synet. Kontakten PPT har med skolen, foregår stort sett gjennom spes.ped.koordinatoren. Selv om PPT opplever at skolen er mer distansert, opplever PPT at de har god kontakt med spes.ped.koordinator og rektor.

Noen ansatte ved skolene opplever også at rådene som kommer fra PPT må passe inn i deres skolehverdag. Ikke alltid de rådene som PPT kommer med, fungerer i klasserommet. Det kan være store elevgrupper med varierende behov. Samtidig sier de ansatte at PPT har blitt flinkere til å se på hele grupper.

4.6 Forebyggende arbeid

Skoleledelsen opplever at PPT i større grad nå involverer seg i det forebyggende arbeidet på skolene sammenlignet med tidligere. Det er flere rektorer som også opplever at PPT deltar i det forebyggende arbeidet, og er på tilbudssiden med tanke på å jobbe på systemnivå. Samtidig er det en rektor som mener at viljen til å delta i det forebyggende arbeidet er større enn gjennomføringsevnen.

De ansatte er delt i sin mening knyttet til PPT sitt forebyggende arbeid. Noen ansatte opplever at PPT tar seg tid til lengre observasjoner og at PPT er involvert i systemsaker, blant annet uro i klasser. Enkelte ansatte opplever at PPT ikke er involvert i det forebyggende arbeidet.

Enkelte av de ansatte uttrykker at de kunne tenke seg mer bistand i starten av skoleløpet for elevene. Dette er saker knyttet til overganger mellom barnehage og skole, og de ønsker at PPT kunne ha vært en mer støttende ressurs. Lærerne trenger noen å diskutere de nye elevene med, i tillegg til overgangsmøtene mellom barnehage og skole.

Leder av PPT forteller at de får henvendelser om de kan komme ut å observere på skolene. Før observasjon, ønsker PPT at det gjennomføres et møte der alle ansatte som har en rolle i klassen møtes. PPT opplever at slike møter bidrar til finne gode løsninger og har ønske om at slike møter prioriteres. Leder av PPT opplever at det er ulikt om noen skoler får til slike møter eller ikke. Slike møter er ressurskrevende, og det krever at ledelsen på skolen er god på å organisere.

4.7 Vurdering

PPT er jevnlig til stede og yter veiledning på sitt kompetanseområde, men PPT kan bli bedre til å bidra i skolenes utviklingsarbeid ved behov.

Revisor vurderer at PPT er til stede og yter veiledningen på skolene gjennom planlagte drøftingsmøter i løpet av et skoleår. PPT og skolen har funnet en systematisert samarbeidsform som fungerer for både PPT og skolene. Samtlige rektorer vurderer samarbeidet og tilgjengeligheten til PPT som god. Samtidig er det utfordringer i samarbeidet ved en enkelt skole, men det skal igangsettes tiltak for å bedre dette. Revisor vurderer at tiltak er nødvendig for å bygge opp de ansattes tillit til PPT.

Når det gjelder PPT sitt bidrag i skolenes utviklingsbehov, vurderer revisor at det er noen muligheter for forbedring knyttet til de ansattes involvering. Rektorene er i stor grad enige om at PPT har blitt bedre til å jobbe forebyggende, mens de ansatte er mer delt i sin oppfattelse. PPT har også et ønske om at skolene i større grad skal prioritere møter mellom de ansatte i skolen for å finne løsninger, men at dette er ressurskrevende.

Revisor vurderer kriteriet som oppfylt.

5 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

5.1 Konklusjon

Kan Verdal kommune dokumentere korrekt saksbehandling i saker om spesialundervisning?

Revisor konkluderer med at Verdal kommune kan dokumentere korrekt saksbehandling i saker om spesialundervisning. Gjennomgangen viser at Verdal kommune har en systematisert saksbehandling i saker om spesialundervisning. Alle elever har fått utarbeidet sakkyndig vurdering, enkeltvedtak og individuell opplæringsplan. Gjennomgangen viser at sakkyndig vurdering og individuell opplæringsplan oppfyller kravene til saksbehandling, men at enkeltvedtak har noen forbedringsmuligheter. Det gjelder særlig inkludering av en vurdering og vektlegging av barnets beste. Vurdering av barnets beste skal alltid vurderes og det er grunnlag for saksbehandlingsfeil dersom en slik vurdering ikke er gjort.

Gjennomføres spesialundervisning i samsvar med vedtak og den individuelle opplæringsplanen?

Revisor konkluderer med at spesialundervisning i stor grad gjennomføres i samsvar med vedtak og den individuelle opplæringsplanen. Skolene har mulighet til å bli bedre på å sikre at elever med individuell opplæringsplan får en underveisvurdering etter innholdet i planen. Kommunen kan også bli bedre på å sørge for lik praksis på skolene og mellom skolene når det gjelder innholdet i årsrapportene, til å si noe om hvilken opplæring eleven har fått og en fylldig vurdering av utviklingen til eleven.

Har Verdal kommune etablert rutiner som sikrer at elevene får forsvarlig spesialundervisning når lærer er fraværende?

Revisor konkluderer med at kommunen kan bli bedre på å etablere rutiner som sikrer at elevene får forsvarlig spesialundervisning når lærer er fraværende. Kommunen har ikke et overordnet system som sikrer at elevene med spesialundervisning får det tilbudet de har rett til. Det er variasjoner mellom skolene om det settes inn vikarer for elevene med spesialundervisning.

Har Verdal kommune et hensiktsmessig og forutsigbart samarbeid mellom skole og PPT?

Revisor konkluderer med at Verdal kommune har et hensiktsmessig og forutsigbart samarbeid mellom skole og PPT. De faste drøftingsmøtene mellom skolene og PPT fungerer godt, og samarbeidet om eleven er satt i system gjennom disse møtene. Skolene opplever i stor grad

PPT som tilgjengelig og kan bistå skolene ved behov. Revisor ser at det er forbedringsmuligheter innenfor PPT sin delaktighet i det forebyggende arbeidet.

5.2 Anbefalinger

Med bakgrunn i funn, anbefaler revisor at kommunedirektør, i samarbeid med skoleledelsen, sørger for:

- at barnets beste blir inkludert i enkeltvedtak.
- lik praksis når det gjelder innhold i årsrapportene for spesialundervisning.
- at det blir etablert rutiner og system som sikrer at elevene får forsvarlig spesialundervisning ved fravær av lærer.

KILDER

Lov og forskrift

Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) med forskrift

Lov om behandlingmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

Litteratur, veiledere og lignende

Veileder spesialundervisning, Utdanningsdirektoratet

Ot.prp. nr. 46 (1997-98), Om lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova), Kunnskapsdepartementet

Trøbbel i grenseflatene – Samordnet innsats for utsatte barn og unge», Fafo-rapport 2020:02

Internett

Grunnskolens informasjonssystem, Utdanningsdirektoratet

Statistisk sentralbyrå, tabell 12255

Verdal kommune

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om kontrollutvalg og revisjon (§15) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet oss av følgende kilder til revisjonskriterier:

- Opplæringsloven
- Forvaltningsloven
- Forskrift til opplæringsloven
- Ot.prp. nr. 46 (1997-98), Om lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova), Kunnskapsdepartementet
- Veilederen Spesialundervisning, Utdanningsdirektoratet
- «Trøbbel i grenseflatene – Samordnet innsats for utsatte barn og unge», Fafo-rapport 2020:02

Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 1: Kan Verdal kommune dokumentere korrekt saksbehandling i saker om spesialundervisning?

Opplæringslovens § 5-1 slår fast at elever som ikke har eller får tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett til spesialundervisning. Veilederen for spesialundervisning fra Utdanningsdirektoratet har inndelt saksgangen for spesialundervisning i seks faser:

1. Ordinær opplæring – bekymringsfasen
2. Henvising til PPT
3. Sakkyndig vurdering av elevens behov
4. Vedtaksfasen
5. Planlegging og gjennomføring
6. Evaluering og veien videre

Bekymringsfasen og henvising til PPT blir ikke sett på i denne forvaltningsrevisjonen.

Sakkyndig vurdering

Opplæringslovens § 5-3 sier at før kommunen gir vedtak om spesialundervisning, skal det foreligge en sakkyndig vurdering av behovene til eleven (fase 3). Sakkyndig vurdering skal inneholde en vurdering av:

- Elevens utbytte av den ordinære opplæringen
- Elevens lærevansker og andre forhold som er viktig for opplæringen
- Elevens realistiske opplæringsmål
- Elevens muligheter i en ordinær opplæring
- Opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud

Veilederen fra Utdanningsdirektoratet sier at den sakkyndige vurderingen har to hovedelementer; utredning og tilråding. Utredningen skal vise om eleven har behov for spesialundervisning, hva elevens vansker er og hvorfor eleven ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Tilrådingen (anbefalingen) skal gi skolen informasjon om hvilket opplæringstilbud PPT mener vil gi eleven et forsvarlig opplæringstilbud.

Det er PPT som skal sørge for at sakkyndig vurdering blir utarbeidet (opplæringsloven § 5-6 andre ledd). Veilederen skriver at den sakkyndige vurderingen skal munne ut i en skriftlig tilråding fra PPT til skolen som bør være klar, tydelig og den må være individualisert. Den sakkyndige vurderingen må være utformet slik at det er enkelt for skolen å se de faglige vurderingene som ligger til grunn for å bruke den som grunnlag for enkeltvedtaket.

Enkeltvedtak om spesialundervisning

I fase 4, vedtaksfasen, skal skolen vurdere og avgjøre om eleven har rett til spesialundervisning. På bakgrunn av sakkyndig vurdering, jamfør opplæringsloven §§ 5-3 og 5-4 fattes vedtak om innvilgelse eller avslag på spesialundervisning.

Forvaltningsloven omhandler saksbehandlingsregler og kommer til anvendelse og utfyller saksbehandlingsreglene i opplæringsloven. Forvaltningsloven § 23 sier at et enkeltvedtak skal være skriftlig om dette ikke av praktiske grunner vil være særlig byrdefullt for forvaltningsorganet. Enkeltvedtaket skal grunngis, og forvaltningsorganet skal gi begrunnelsen samtidig med at vedtaket treffes, forvaltningsloven § 24. Jamfør § 25 skal det i begrunnelsen skal vises til de regler vedtaket bygger på og de faktiske forholdene som vedtakene bygger på.

I forarbeidene til opplæringsloven står det:

«Eit vedtak i kommunen og fylkeskommunen om spesialundervisning eller spesialpedagogisk hjelp skal vere så klart og fullstendig at det ikkje er tvil om kva for

opplæringstilbud eleven skal få. Eit vedtak som berre tildeler eleven ein viss timeressurs utan å fastsetje nærmare krava til innhaldet i eller til den organisatoriske gjennomføringa av opplæringa, er ikkje nok.»

Veilederen for spesialundervisning sier at enkeltvedtaket skal blant annet si noe om:

- Innhold (hva slags opplæringstilbud, avvik fra læreplanverket; herunder kompetansemål og timer, hvilke fag avviket skal gjelde for, fritak fra vurdering mv.)
- Omfang (antall årstimer mv.)
- Organisering (i klassen/gruppe, liten gruppe, eneundervisning og alternativ opplæringsarena)
- Kompetanse (lærer, spesialpedagog, logoped, assistent mv.)

Under omfang, skriver veilederen at de anbefaler bruk av årstimer. Veilederen skriver at årstimer gir skolen en mer fleksibilitet knyttet til når og hvordan timene skal brukes sammenlignet med uketimer. Veilederen skriver at uketimer låser skolen mer, og at skolen får mindre handlingsrom i planlegging av elevens tilbud.

Opplæringsloven § 5-3 siste ledd, slår fast at dersom vedtaket fra kommunen avviker fra den sakkyndige vurderingen, skal dette begrunnes.

Veilederen for spesialundervisning skriver at enkeltvedtaket som oftest vil ha saksbehandlingsfeil dersom det «

- *bare omfatter omfanget av spesialundervisningen*
- *ikke vurderer hvilket opplæringstilbud eleven skal ha*
- *ikke sier noe om organisering av opplæringen, i hvilke fag eleven har behov for særskilt tilrettelegging eller hvilket innhold det skal være i opplæringstilbudet»*

Varighet

Veilederen for spesialundervisning skriver at enkeltvedtakets varighet må komme tydelig frem i enkeltvedtaket. Varigheten må vurderes konkret for hvert enkeltvedtak. Videre skriver veilederen at hovedregelen er at enkeltvedtaket har en varighet på ett opplæringsår av gangen. Dersom elevens behov antas å være rimelig stabilt, kan det fattes enkeltvedtak om spesialundervisning som gjelder for mer enn ett år.

Vurdering av barnets beste

Utdanningsdirektoratet skriver i sin veileder for tilrettelegging for barn og elever med stort læringspotensial at gjennom barnekonvensjonen art. 3 og art. 12, Grunnloven § 104 og forvaltningsloven § 17 har alle barn en rett til å bli hørt i saker som vedrører dem og at barnets

beste skal være et grunnleggende hensyn. Utdanningsdirektoratet har laget en veileder til bruken av barnekonvensjonen i saksbehandlingen. Veilederen skriver at vurderingen av barnets beste er en prosess som består av flere trinn og må synliggjøres i begrunnelsen for enkeltvedtaket. Veilederen oppsummerer prosessen til å handle om å vurdere, vekte og vise.

I vurdering må det vurderes hva som er barnets beste i saken. Veilederen skriver at til grunn for vurderingen må det ligge en undersøkelse av barnets situasjon og behov. Det er aktuelt å innhente synspunkter fra barnets selv og andre barn, foreldre og andre nærstående og fagfolk. Etter vurderingen må det avgjøres hvilken vekt hensynet til barnets beste skal ha i den konkrete saken. Til slutt må vurderingen og vektingen av barnets beste synliggjøres i begrunnelsen for vedtaket.

Individuell opplæringsplan

Jamfør opplæringsloven § 5-5 skal det for elever som får spesialundervisning utarbeides en individuell opplæringsplan (IOP) (fase 5). Planen skal vise mål for og innholdet i opplæringen og hvordan den skal gjennomføres. I forarbeidene til opplæringsloven står det følgende merknad til § 5-5:

«Den individuelle opplæringsplanen må ta utgangspunkt i den generelle delen av læreplanene og læreplanene i faget så langt dei passar, og også ta utgangspunkt i lærevanskane og læreutsiktene til den enkelte eleven slik dei går fram av den sakkunnige vurderinga .»

Veilederen om spesialundervisning skriver at hensikten med en IOP er å utvikle kortfattede og praktiske planer til hjelp i planlegging, gjennomføring og evaluering av opplæringen for elever som har spesialundervisning. IOP skal bygge på enkeltvedtaket om spesialundervisning og kan ikke inneholde nye eller andre rettigheter for eleven enn det som kommer frem av enkeltvedtaket.

For skolen/læreren er IOP et arbeidsverktøy for å sikre at opplæringstilbudet blir gitt i samsvar med det eleven har rett til etter enkeltvedtaket. I IOP må beskrivelser av mål, innhold, arbeidsmåter, vurderingsformer og organisering samordnes med planen for den ordinære opplæringen slik at eleven får et helhetlig opplæringstilbud.

Videre anbefaler veilederen at det er de som arbeider med eleven på skolen som sammen lager IOP. IOP skal utarbeides så snart som mulig etter at enkeltvedtaket er fattet. Skolen kan begynne arbeidet før, men planen først ferdigstilles når enkeltvedtak om spesialundervisning er fattet.

Forsvarlig saksbehandlingstid

PPT forholder seg til forvaltningslovens regler om saksbehandling med tanke på mottak av henvisning, undersøkelser/sakkyndig vurdering og vedtak. Dette betyr at hovedregelen er at saker skal «forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold» (§ 11 a). Veilederen om Spesialundervisning omtaler forsvarlig saksbehandlingstid. Veilederen sier at saksbehandling må skje i løpet av rimelig tid og at saksbehandlingen skal være forsvarlig. Dette gjelder for hele prosessen, fra skolen starter vurderingen om eleven har behov for spesialundervisning og til enkeltvedtaket er fattet. Veilederen skriver at: *«I vurderingen av hva som er for lang saksbehandlingstid, vil elevens behov for å få avklart sine behov og rettigheter så raskt som mulig, føre til at f.eks. en total saksbehandlingstid på over tre måneder kan være for lang tid.»*

På bakgrunn av redegjørelsen over er følgende revisjonskriterier utledet:

- Alle elever som har spesialundervisning skal ha sakkyndig vurdering, enkeltvedtak om spesialundervisning og individuell opplæringsplan.
- Sakkyndig vurdering skal omfatte minstekravet:
 - Elevens utbytte av den ordinære opplæringen
 - Elevens lærevansker og andre forhold som er viktig for opplæringen
 - Elevens realistiske opplæringsmål
 - Elevens muligheter i en ordinær opplæring
 - Opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud
- Enkeltvedtaket om spesialundervisning skal omfatte:
 - Innholdet i opplæringstilbudet
 - Omfanget av opplæringen
 - Hvordan opplæringen skal organiseres
 - Kompetansen til den som skal gjennomføre opplæringen (lærer, spesialpedagog, assistent og lignende)
- Enkeltvedtakets varighet må komme tydelig frem i enkeltvedtaket. Enkeltvedtaket bør gjelde for ett opplæringsår.
- Enkeltvedtaket skal inneholde en vurdering og vektning av barnets beste.
- Enkeltvedtaket om spesialundervisning skal være i samsvar med sakkyndig vurdering. Dersom enkeltvedtaket avviker fra den sakkyndige vurderingen, skal det være begrunnet.
- PPT skal utføre sakkyndig vurdering innen rimelig tid.
- Individuell opplæringsplan skal omfatte:
 - Mål for opplæringen
 - Innholdet i opplæringen

- Hvordan opplæringen skal gjennomføres
- Individuell opplæringsplan skal være i samsvar med enkeltvedtaket om spesialundervisning.

Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 2: Gjennomføres spesialundervisning i samsvar med vedtak og den individuelle opplæringsplanen?

Vurdering og endring underveis

Alle elever har rett til individuell vurdering, jmfør forskrift til opplæringsloven § 3-2. Elevene har rett til underveisvurdering, sluttvurdering og dokumentasjon. Veilederen for spesialundervisning fra Utdanningsdirektoratet definerer at underveisvurdering med og uten karakter skal gi informasjon om elevens kompetanse i forhold til kompetansemålene i læreplanen. Også elever med rett til spesialundervisning skal ha underveisvurdering knyttet til innholdet i IOP. Videre skriver veilederen:

«Målene i elevens IOP er konkrete læringsmål som både skal fungere som delmål på veien mot å oppnå kompetansemålene i læreplanene for fag og bidra til økt læringsutbytte for eleven. Læringsmålene i elevens IOP skal ikke brukes som grunnlag for vurdering med karakter dersom de ikke favner hele kompetansemål. Det skal dokumenteres at underveisvurdering er gitt.»

Veilederen skriver også at skolen kan justere IOP dersom de mener det er nødvendig for at eleven skal få et forsvarlig opplæringstilbud, eller at et annet tilbud vil gi eleven et bedre læringsutbytte.

Årsrapport

Opplæringsloven § 5-5 andre ledd sier at skolen en gang i året skal utarbeide en skriftlig oversikt over opplæringen eleven har fått og en vurdering av utviklingen til eleven. Utviklingen til eleven skal vurderes ut ifra målene som er definert i den individuelle opplæringsplanen (IOP) til eleven. Skolen skal sende rapporten til eleven/foreldrene og til kommunen.

Kompetanse

Kapittel 10 i opplæringsloven regulerer kompetansen til personalet i skolen. Undervisningspersonalet må ha relevant kompetanse i de fagene de skal undervise i, i henhold til § 10-2. Skoleeier har ansvaret for å ha riktig og nødvendig kompetanse, jmfør § 10-8. Det er ifølge veilederen de samme formelle kravene til lærerkompetanse for spesialundervisning i grunnskolen som for den ordinære opplæringen. Videre har skoleeier ansvaret for at spesialundervisningen bidrar til at elevene får et forsvarlig utbytte av opplæringen. Skoleeier kan ikke være tilfreds dersom de formelle kompetansekravene er oppfylt, men at det ikke er

nok til at eleven får et innhold i opplæringen som gir et forsvarlig utbytte. Derfor må behovet for spesialpedagogiske kompetanse blant personalet vurderes. Samtidig åpner opplæringsloven § 5-5 tredje ledd at kravet etter § 10-2 kan fravikes i vedtaket om spesialundervisning. Skolen kan fastsette at den læreren som skal gi spesialundervisning ikke trenger å oppfylle kravet om relevant fagkompetanse i undervisningsfag. Et slikt unntak kan bare gjøres dersom en konkret vurdering av elevens behov tilsier det og at det er hjemlet i enkeltvedtaket om spesialundervisning. Unntaket kan ikke ha økonomiske årsaker. Samtidig kan personale som ikke er ansatt i undervisningsstilling verken ha ansvaret for ordinær opplæring eller spesialundervisning.

På bakgrunn av redegjørelsen over er følgende revisjonskriterier utledet:

- Alle elever med spesialundervisning skal ha en underveisvurdering knyttet til innholdet i individuell opplæringsplan. Individuell opplæringsplan skal revideres dersom skolens vurdering underveis i opplæringen viser at elevens behov for spesialundervisning er endret.
- Skolen skal utarbeide en rapport for alle elever med spesialundervisning som skal inneholde en skriftlig oversikt over opplæring eleven har fått og en vurdering av utviklingen til eleven. Rapporten skal dokumentere at elever med spesialundervisning har mottatt et opplæringstilbud i samsvar med individuell opplæringsplan.
- Elever med spesialundervisning skal ha et opplæringstilbud som gis av personale med kompetanse i tråd med enkeltvedtak om spesialundervisning.

Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 3: Har Verdal kommune etablert rutiner som sikrer at elevene får forsvarlig spesialundervisning når lærer er fraværende?

Veilederen for spesialundervisning sier at elever med enkeltvedtak om spesialundervisning gir individuell rett til ekstra ressurs. Skolens praksis må samsvare med enkeltvedtaket. Dersom en elev mister timer, skal dette tas igjen, så langt det er pedagogisk forsvarlig. Dersom noe av opplæringen ikke lenger er forsvarlig vil det føre til at skolen ikke oppfyller sine forpliktelser etter opplæringsloven.

Kommunen har gjennom opplæringsloven § 13-10 ansvaret for at kravene i opplæringsloven og tilhørende forskrift blir fulgt, og stille de ressursene som er nødvendige for dette til disposisjon.

På bakgrunn av redegjørelsen over er følgende revisjonskriterium utledet:

- Skolen skal ha rutiner og systemer som sikrer at elevene får forsvarlig spesialundervisning når lærer er fraværende

Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 4: Har Verdal kommune et hensiktsmessig og forutsigbart samarbeid mellom skole og PPT?

Opplæringslovens § 15-8 omhandler samarbeid med kommunale tjenester. Skolen skal samarbeide med relevante kommunale tjenester om vurdering og oppfølging av barn og unge med helsemessige, personlige og sosiale eller emosjonelle vansker.

Opplæringslovens § 5-6 andre ledd sier at PPT skal bistå skole i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling for å tilrettelegge for elever med særlige behov.

Rapporten fra FAFO «Trøbbel i grenseflatene» belyser utfordringer som ligger i grenseflatene mellom tjenester i kommuner. Ansvar skyves mellom tjenester, informasjon glipper og ingen tar ansvar for helheten eller koordineringen av tjenestene. Manglende samarbeid kan føre til at behov ikke oppdages tidlig nok, og barn og unge ikke får den oppfølgingen de trenger. Rapporten erkjenner behovet for bedre samarbeid og samordning, men at det krever:

- kjennskap i ulike sektorer til hva andre tjenester kan bidra med overfor målgruppen
- strukturer for informasjonsutveksling, samarbeid og samordning
- reguleringer av samarbeid og samhandling
- økonomi- og finansieringssystemer for tverrsektorielle innsatser
- samhandlingskompetanse i de ulike velferdsprofesjonene

På bakgrunn av redegjørelsen over er følgende revisjonskriterier utledet:

- PPT bør være jevnlig til stede og yte veiledning på sitt kompetanseområde, og bidra i skolens utviklingsarbeid ved behov.

VEDLEGG 2 – HØRINGSSVAR



Verdal kommune

Kommunedirektør

Revisjon Midt-Norge v/Hanne Marit Ulseth Bjerkan

Offl. § 13, jf. Fvl. § 13 1. ledd

Deres ref	Vår ref	Saksbehandler	Dato
	2023/1149-2	Harald Morten Steen Mob:90171262	08.02.2024

Svar på høringsrapport - Kvalitet i skolen - Spesialundervisning og samarbeid med PPT

Kontrollutvalget i Verdal kommune bestilte i sak 45/22 den 28. november 2022 en forvaltningsrevisjon om kvalitet i skole. Det har vært en gjennomgang av utkastet til forvaltningsrapporten, og vurderingen er at rapporten er grundig og beskriver dagens praksis godt. Rapporten kommer med gode anbefalinger å ha med i endringsprosessen i arbeidet med ny opplæringslov som trer i kraft 1. august 2024.

Anbefalingene fra revisor er:

- Å sørge for at barnets beste blir inkludert i enkeltvedtak.
- Sørge for lik praksis når det gjelder innhold i årsrapportene for spesialundervisning.
- Sørge for at det blir etablert rutiner og system som sikrer at elevene får forsvarlig spesialundervisning ved fravær av lærer.

Arbeidet med anbefalingene er allerede startet opp, i godt samarbeid med PPT. Vi har derfor valgt å kommentere noen av vurderingene, og mer konkret handler dette om:

- Skolene har ikke gode nok rutiner og systemer som sikrer at elevene får forsvarlig spesialundervisning når lærer er fraværende -
 - Kommunaldirektøren ser det revisjonen påpeker at det ikke finnes et overordnet system. Virksomhetsområdet skole og PPT er i prosess med å utarbeide systemet.
- Enkeltvedtakene inneholder ikke informasjon om vurdering og vektning av barnets beste -
 - Virksomhetsområde skole og PPT er i gang med å etablere en praksis og rutiner og mal hvordan skolen skal skrive enkeltvedtak for å ivareta vurderinger og vektning av barnets beste.
- Enkeltvedtakets varighet kommer tydelig frem i enkeltvedtakene. Ved en skole varierer varigheten på enkeltvedtaket over flere skoleår-
 - Kommunaldirektøren støtter revisors vurdering om at det er uheldig for enkelte elever at enkeltvedtak fattes for flere år av gangen med tanke på elevens progresjon og framdrift. Det er utarbeidet rutiner, og disse må følges opp bedre.

Postboks 24, 7651 Verdal | Besøksadresse: Rådhusgata 2
Telefon: 74 04 82 00 | Org.nr.: 938587418 | postmottak@verdal.kommune.no |
Sikker digital post med eDialog | www.verdal.kommune.no

- Noen få enkeltvedtak har noen mangler eller feil, men revisor vurderer at feilene og manglene ikke gir grunnlag for systematisk saksbehandlingsfeil. Saksbehandlingsfeil oppstår når innhold, omfang og organisering av spesialundervisning ikke er inkludert ifølge veilederen for spesialundervisning fra Utdanningsdirektoratet -
 - Dette skal kommunaldirektøren også følge opp.
- Revisor vurderer at individuelle opplæringsplaner (IOP) revideres i liten grad i løpet av et skoleår, men blir revidert dersom det er endring i behovene til eleven eller at det foreligger ny sakkyndig vurdering –
 - Kommunedirektøren skal følge opp og forbedre dagens praksis.
- Skolene utarbeider rapport for alle elever med spesialundervisning, men det er forbedringsmuligheter til innholdet i rapporten-
 - Kommunedirektøren støtter vurderingene om at det finnes et forbedringspotensial i å få mer lik praksis. En mer lik praksis med omtale av hvilken opplæring eleven har fått, en mer fyldig vurdering av utviklingen til eleven, ikke bare om målet er oppnådd eller ikke. Tiltaket vil være økt kompetanse og deling av gode eksempler for å etablere felles praksis

Med hilsen

Harald Morten Steen

Dette dokumentet er elektronisk og inneholder derfor ikke signatur